



UltraLab

Le Think-Tank des ultramarins

UltraLab
Siège de la FEDOM
15 rue de Constradt
75015 Paris

Les nominations des préfets outre-mer : *Revoir les critères pour mieux prendre en compte les réalités*

Les préfets en poste outre-mer font face à un besoin d'Etat sans cesse croissant dans un contexte de plus en plus exigeant et complexe. L'observation des nominations de préfets depuis le début des années 2000 permet de relever une relative inadaptation du classement des postes au regard des enjeux de toute nature auxquels sont confrontés les outre-mer et nécessite une révision significative en cohérence avec les ambitions de la réforme de l'Etat et de l'action publique. Dans cet esprit, la note formule quatre recommandations pour renforcer l'attractivité des outre-mer.

Cette note constitue le 1^{er} volet d'une série sur l'action publique outre-mer. Peut-être plus qu'ailleurs, il y a dans les outre-mer une forte attente des populations vis-à-vis de l'Etat. Les enjeux auxquels ces territoires sont confrontés exigent une action publique forte et cohérente pour faire face à des difficultés de plus en plus complexes dans un environnement régional et international lui-même de plus en plus instable. De même, la dynamique de décentralisation et de transferts de compétences au profit des collectivités depuis plus de 20 ans doit s'enrichir d'une déconcentration effective pour un Etat local en pleine capacité afin d'accompagner les collectivités dans leurs projets et nourrir un dialogue pertinent avec les élus, les socioprofessionnels et la société civile.

1. Le nombre de préfets en poste outre-mer a augmenté depuis 2000

Sur la période considérée, la première observation que l'on peut faire est celle d'une augmentation du nombre de préfets en poste outre-mer en cohérence avec les évolutions institutionnelles qui ont marqué ces territoires depuis 20 ans. C'est le cas des collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy qui, depuis la réforme constitutionnelle de 2003, ont un statut particulier et disposent désormais pour elles deux d'un préfet délégué sous l'autorité du préfet de la Guadeloupe. On note également sur la période la transformation du poste d'administrateur supérieur des TAAF en préfet des TAAF. Au total, les outre-mer aujourd'hui offrent 11 postes de préfet contre 9 il y a 20 ans.

Ces données ne tiennent pas compte des situations ponctuelles résultant de situations locales particulières qui conduisent à missionner ponctuellement des préfets qui, dans certains cas, peuvent ne plus être en activité : désignation d'un préfet pour la crise de l'eau à Mayotte, pour les négociations relatives aux évolutions statutaires en Nouvelle-Calédonie ou encore pendant la crise

sanitaire en Guyane, étant précisé que, dans ces exemples, ces préfets ont été nommés auprès des préfets territoriaux en place. Il n'est pas évoqué non plus ici les préfets sur des missions ponctuelles comme ceux nommés dans des emplois de délégué interministériel pour la reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy où après la catastrophe aérienne de Maracaïbo.

Il en résulte aujourd'hui que les outre-mer offrent un panel diversifié d'emplois de préfets qui renforce l'attractivité des outre-mer en proposant différents postes de nature à permettre à des hauts fonctionnaires de mettre leurs compétences et leur expérience au service de ces territoires.

2. La nomination des préfets s'inscrit dans une perception relativement stable des difficultés des postes en outre-mer

Concernant les nominations de préfets, il est relevé la persistance d'un classement relativement stable depuis 20 ans des préfectures et des territoires. Il s'agit bien sûr d'une observation générale qui pourra trouver ponctuellement son exception sans que celle-ci ne remette en cause le constat d'ensemble.

Ainsi, on distingue des territoires :

- pour un 1^{er} poste : la Guyane, Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon, Wallis-et-Futuna, les TAAF ainsi que St-Barthélemy et St-Martin¹ ;
- pour un 2^{ème} ou 3^{ème} poste : la Guadeloupe, la Martinique ;
- pour des préfets anciens et expérimentés : la Réunion, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française.

De ce premier constat, on peut conclure des nominations de préfets, dont la liste est donnée en annexe à cette note, que les collectivités sont perçues de la même manière depuis 20 ans, sans considérations des évolutions qui, pour certaines d'entre elles, les ont affectés pour justifier une évolution des profils des préfets choisis. Le ministère de l'intérieur continue en 2024 à classer les préfectures outre-mer comme il le faisait au début des années 2000. L'exemple le plus flagrant de cette situation est celui de Mayotte qui a connu une évolution statutaire importante sur la période en devenant un DOM² et une RUP³ sans que cela n'ait modifié le classement de la préfecture ni le profil des préfets nommés.

A l'inverse, la seule exception notable mais ponctuelle a été la nomination du préfet Dominique Sorain à Mayotte alors que celui-ci avait occupé précédemment les postes de directeur de cabinet du ministre des outre-mer et de préfet de La Réunion. Il avait été donc bien perçu en mai 2016 que la situation difficile à Mayotte exigeait l'affectation d'un préfet expérimenté mais depuis, alors que la situation n'a cessé de se dégrader, Mayotte reste toujours un 1^{er} poste pour un préfet et tous les préfets nommés depuis l'ont été sur un 1^{er} poste.

¹ Même si c'est un poste de préfet délégué auprès du préfet de la Guadeloupe comme on peut trouver en métropole un préfet délégué à la sécurité ou un préfet délégué à l'égalité des chances qui ouvre la possibilité d'un poste territorial.

3. L'expérience outre-mer est un préalable important mais moins prégnant qu'auparavant

Les préfets nommés, qu'ils soient sur un premier poste de préfet ou non, ont dans une très grande majorité, occupé précédemment dans leur parcours professionnel des postes dans les préfectures ou sous-préfectures outre-mer. Une expérience préalable outre-mer est donc un atout puissant.

Le tableau ci-dessous donne le % de préfets ayant servi outre-mer avant leur 1^{ère} nomination de préfet en outre-mer :

La Guadeloupe :	50%
La Martinique :	63%
La Guyane :	100%
La Réunion :	50%
La Nouvelle-Calédonie :	100%
La Polynésie française :	78%
Mayotte :	78%
Wallis et Futuna :	42%

On observe cependant une tendance ces dernières années à ne pas faire de l'expérience préalable outre-mer une condition nécessaire pour être nommé dans certaines collectivités. Cette démarche s'inscrit aussi dans une volonté de porter un regard neuf sur l'action de l'Etat outre-mer.

Si l'on exclut la situation particulière des TAAF, c'est notamment le cas pour la préfecture de La Réunion où la moitié des sept derniers préfets nommés n'avait pas servi préalablement outre-mer (Pierre-Henri Maccioni, Michel Lalande, Jean-Luc Marx et Jérôme Filippini) avant leur nomination.

4. La durée dans les postes est logiquement variable mais fait apparaître des situations singulières

Si la durée des préfets dans leur poste reste variable, ce qui n'est pas surprenant sur le principe, elle singularise cependant certaines

² Département d'outre-mer.

³ Région ultrapériphérique de l'Union européenne.

collectivités. Cette durée s'apprécie tout d'abord dans le nombre de préfets qui se sont succédé dans une collectivité.

Ainsi, sur les 20 dernières années, le nombre de préfets nommés s'établit, pour chaque collectivité, comme suit :



Ce récapitulatif du nombre de préfets nommés permet de relever la situation singulière de la Guadeloupe qui a eu 14 préfets sur la période considérée soit 27% de plus que la moyenne des autres collectivités et presque le double de l'autre collectivité antillaise, La Martinique ; à noter que cette dernière a eu dans le même temps le nombre de préfets le plus faible des outre-mer, soit 8.

Quant à la durée elle-même dans le poste, la même récapitulation donne, exprimée en mois, les résultats suivants :

La Réunion	28,10
La Guadeloupe	21,85
La Martinique	38,45
La Guyane	29,30
Mayotte	19,87
Saint-Pierre et Miquelon	24,34
Nouvelle-Calédonie	28,33
Polynésie française	30,91
Wallis et Futuna	23,17
TAAF	31,03

Ces résultats font apparaître :

- que les trois premiers postes les plus stables sont en moyenne ceux de La Martinique, des TAAF et de la Polynésie française. On relèvera que La Martinique détient les records de

longévité des préfets en fonction dans un DOM ;

- que les préfets qui sont restés en poste le plus longtemps sont, dans une durée exprimée en mois, les suivants :

TAAF	55,67	Martinique	43,47
TAAF	50,10	Martinique	42,33
Guyane	48,30	Martinique	41,57
PF	45,03	La Réunion	41,37
Martinique	44,97	La Réunion	38,23

- que sur les presque 80 préfets en poste outre-mer (hors TAAF), 17 soit près de 22% ont eu au moins deux postes de préfets en outre-mer, trois d'entre eux en ont même eu trois et un autre a occupé deux fois le même poste sur la période étudiée (a).

Mais surtout, ces résultats soulignent la situation atypique de Mayotte dont la durée moyenne des préfets en poste est la plus faible de toutes les collectivités outre-mer (moins de 20 mois) et présente un taux de rotation élevé des préfets alors même que cette collectivité fait face à des enjeux de plus en plus difficiles.

5. Au regard des enjeux globaux concernant les outre-mer, la prise en compte des réalités de Mayotte et de La Guyane est inadaptée

Certes l'outre-mer, « *c'est compliqué* », pour reprendre une expression favorite du Président Jacques Chirac mais il est clair cependant que certaines collectivités font face à des enjeux considérables qui nécessitent un Etat fort avec un représentant expérimenté de l'action publique locale. Ce sont à l'évidence la situation de la Guyane et de Mayotte.

Sans discuter aucunement de la compétence ni de l'investissement des préfets nommés dans ces territoires, il apparaît qu'ils sont toujours confiés à de jeunes préfets dont c'est le 1^{er} poste. Cette situation n'est pas cohérente et la logique voudrait que ces postes particulièrement exigeants et difficiles soient confiés à des préfets disposant déjà d'une

solide expérience pour bien appréhender les situations locales.

Comment expliquer cette situation ? Sans développer les critères multiples qui conduisent au choix d'un préfet, il en est un très structurant qui classe les postes sur la base de la population du département : plus celle-ci est élevée et plus le poste est coté et le profil du préfet, celui d'un préfet expérimenté. Le parcours professionnel d'un préfet en territorial progresse ainsi vers des départements ayant une population de plus en plus importante. C'est pourquoi à La Réunion, département le plus peuplé d'outre-mer, le préfet est toujours un préfet expérimenté et n'est jamais confié à un jeune préfet dont se serait le 1^{er} poste.

En complétant le regard, il est observé que ce critère de la population n'est pas appliqué de la même façon dans les outre-mer entre des collectivités d'un niveau de population proche. Ainsi est-ce le cas de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française qui ont une population légèrement inférieure à celle de Mayotte ou de la Guyane et qui pourtant ont toujours des préfets expérimentés alors même qu'une part importante des compétences de l'Etat ont été transférées à ces collectivités.

Certes, l'important éloignement géographique, le décalage horaire significatif et le contexte politique local exigent des préfets très expérimentés, capables de gérer seuls des situations difficiles qui pourraient survenir ; en même temps, le traitement particulier de ces deux collectivités illustre bien le fait qu'il est tout à fait possible d'adapter des critères de choix pour tenir compte des situations locales. Autre traitement particulier, celui des deux collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, distinctes en droit mais qui pourtant ont le même préfet et alors que chacune d'elle à un statut européen différent, respectivement PTOM⁴ et RUP ; pour ces deux collectivités, on observera qu'elles ont, avec la Guadeloupe, le même préfet : imagine-t-on la même situation

en métropole où deux départements auraient un même préfet ?

Aucune raison ne s'oppose donc à ce qu'un traitement particulier, adapté à la réalité de leur situation, soit réservé pour Mayotte et la Guyane.

Enfin, faut-il rappeler que la singularité évidente des outre-mer nécessite que la personnalité du titulaire doit présenter des traits de caractère indispensables pour réussir dans l'exercice de ses responsabilités : être en capacité de ne pas être handicapé par la solitude et l'éloignement, notamment du pouvoir central, une grande aptitude à la gestion des crises et une solide expérience managériale. Peut-être plus qu'en métropole, le rôle de l'Etat outre-mer est très structurant et la population d'une collectivité d'outre-mer sait qui est son préfet, ce qui n'est pas le cas en métropole.

6. Recommandations

En conclusion, il est fort probable que, vu du ministère de l'intérieur et parce qu'il faut bien en privilégier un, le critère démographique restera le seul critère pertinent pour l'évolution des carrières. Il n'est cependant abusif de constater qu'il n'est pas pertinent pour les outre-mer.

Les spécificités des outre-mer sont suffisamment connues pour ne pas être développées ici : dispersion sur trois océans, éloignement de la métropole, diversité des statuts, réalités économiques, sociales, culturelles et historiques différentes avec une exposition très forte aux risques naturels de toute nature qu'exacerbent les effets du changement climatique.

Dans cet esprit, cette note propose que soient ajustées les modalités de choix des préfets outre-mer et formule à ce titre quatre recommandations :

⁴ Pays et territoires d'outre-mer qui ont un statut d'association à l'Union européenne.

- rehausser les outre-mer dans les parcours professionnels des préfets en revoyant la cotation des postes, donc concrètement leur classement, pour ne pas se limiter au seul critère de la population mais mieux intégrer les difficultés intrinsèques de chaque territoire. Les postes les plus difficiles ne concernent pas nécessairement les territoires les plus peuplés. Cette nouvelle cotation des postes pourrait s'appuyer sur un coefficient correcteur de la démographie pour garder la cohérence avec l'actuel classement démographique ;
- dans cette évolution, accorder la priorité à Mayotte et à la Guyane pour que ces deux postes de préfets soient réévalués pour ne plus en faire des 1ers postes mais au minimum des 2^{ème} voire des 3^{ème} poste ;
- renforcer l'attractivité de ces postes en complétant cette démarche par une autre visant à une sortie vers un poste valorisé dans le parcours, comme c'est le cas par exemple pour les préfets de La Réunion lorsqu'ils quittent le territoire. Bien souvent en effet, le titulaire ne peut prétendre qu'à un 2^{ème} modeste poste, bien que le 1^{er} ait été très risqué ;
- enrichir la démarche d'une réflexion de même nature sur l'équipe préfectorale elle-même et les principaux chefs de service déconcentrés pour irriguer de manière pertinente l'action publique de l'Etat. On rappellera en effet que le préfet est le représentant unique de l'Etat et s'assure de la bonne mise en œuvre des politiques publiques qu'il conduit.

La mise en œuvre de ces recommandations permettra de renforcer l'attractivité des outre-mer pour le corps préfectoral et les hauts fonctionnaires et consolidera la relation de ces collectivités avec Paris. Cette approche est cohérente avec les orientations actuelles concernant la haute fonction publique.

Gérer l'éloignement géographique, synonyme d'isolement, de décalage horaire et de mobilisation instantanée de moyens réduits doit conduire à désigner des personnes sachant décider seules, loin de l'administration centrale et de prendre des initiatives.

Il y va de la stabilité et de la sécurité de nos collectivités et c'est une exigence républicaine qui doit être affirmée avec force. ■

Nota :

La liste des préfets en poste entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} février 2024 est donnée en pièce jointe.

- (a) Il s'agit de Thierry Lataste, Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie.



UltraLab

Le Think-Tank des ultramarins

Annexe

à la note sur les nominations des préfets outre-mer :

*Liste des préfets en poste outre-mer
entre le 1^{er} janvier 2000 et le 1^{er} janvier 2024*

La Réunion

Gonthier Friederici
Dominique Vian
Laurent Cayrel
Pierre-Henry Maccioni
Michel Lalande
Jean-Luc Marx
Dominique Sorain
Amaury de Saint-Quentin
Jacques Billant
Jérôme Filippini

Guadeloupe

Jean-François Carencio
Dominique Vian
Paul Girot de Langlade
Jean-Jacques Brot
Emmanuel Berthier
Nicolas Desforges
Jean-Luc Fabre
Amaury de Saint-Quentin
Marcelle Pierrot
Jacques Billant
Éric Maire
Philippe Gustin
Alexandre Rochatte
Xavier Lefort

Martinique

Michel Cadot
Yves Dassonville
Ange Mancini
Laurent Prévost
Fabrice Rigoulet-Roze
Franck Robine
Stanislas Cazelles
Jean-Christophe Bouvier

Guyane

Henri Masse
Ange Mancini
Jean-Pierre Laflaquière
Daniel Ferey
Denis Labbé
Eric Spitz
Martin Jaeger
Patrice Faure
Marc Del Grande
Thierry Queffelec
Antoine Poussier

Mayotte

Philippe de Mester
Jean-Jacques Brot
Jean-Paul Kihl
Vincent Bouvier
Denis Robin
Hubert Derache
Thomas Degos
Jacques Witkowski
Seymour Morsy
Frédéric Veau
Dominique Sorain
Jean-François Colombet
Thierry Suquet

Nouvelle-Calédonie

Thierry Lataste
Daniel Constantin
Michel Mathieu
Yves Dassonville
Albert Dupuy
Jean-Jacques Brot
Vincent Bouvier
Thierry Lataste
Laurent Prévost
Patrice Faure
Louis Le Franc

Polynésie française

Michel Mathieu
Anne Boquet
Adolphe Colrat
Richard Didier
Jean-Pierre
Laflaquière
Lionel Beffre
René Bidal
Dominique Sorain
Éric Spitz

Wallis et Futuna

Alain Waquet
Christian Job
Xavier de Fürst
Richard Didier
Philippe Paolantoni
Michel Jeanjean
Michel Aubouin
Marcel Renouf
Jean-François Treffel
Thierry Queffelec
Hervé Jonathan
Blaise Gourtay

Saint-Pierre et Miquelon

Jean-François Tallec
Claude Valleix
Albert Dupuy
Yves Fauqueur
Jean-Pierre Berçot
Jean-Régis Borius
Patrice Latron
Jean-Christophe Bouvier
Henri Jean
Thierry Devimeux
Christian Pouget

TAAF

François Garde
Michel Champon
Éric Pilloton
Rollon Mouchel-Blaisot
Christian Gaudin
Pascal Bolot
Cécile Pozzo di Borgo
Évelyne Decorps
Charles Giusti
Florence Jeanblanc-Risler

Note :

Ne figure pas dans cette les listes les préfets délégués de St Barthélemy et de St-Martin