

## **LE PERSONNEL REGIONAL**

PAR  
Didier ETIENNE

*Chargé de mission auprès du directeur général des services de la Région  
Chargé d'enseignement à l'Université d'Amiens*

Un jour, les agents de la Région devront tous être des fonctionnaires territoriaux. Cependant, dans l'immédiat, les établissements publics régionaux continuent d'être des organismes particuliers, et la loi du 2 mars 1982 n'a pas réglé le problème du personnel. Les anciennes missions régionales ont cédé la place à deux structures. L'une sous l'autorité du président du Conseil régional qui constitue les services de la Région, l'autre sous l'autorité du préfet, commissaire de la République de Région, constituant le secrétariat général pour les affaires régionales.

Le secrétariat général pour les affaires régionales est resté essentiellement une structure composée de fonctionnaires d'Etat ; la Région, quant à elle, pour faire face à ses problèmes immédiats et à ses responsabilités nouvelles, a dû recruter contractuellement une part importante de son personnel. Ainsi bien que chacun des agents régionaux ait clairement conscience de faire partie de l'institution régionale, n'existe-t-il pas encore de véritables fonctionnaires régionaux.

Cette situation évolue dans deux directions :

— d'une part, l'Etat se préoccupe de la mise en place d'un statut de la fonction publique territoriale qui réglera notamment la situation des agents régionaux ;

— d'autre part, certains Etablissements publics régionaux et notamment l'E.P.R. - Picardie, se sont dotés d'un statut provisoire de manière à placer leurs agents dans des situations de droit public.

En pratique, le statut adopté le 8 juillet 1983 pour la Région de Picardie ne règle pas les problèmes de tout le personnel régional :

certain agents vont continuer, après la mise en place du statut, à être exclus des dispositions qui y figurent. On peut ainsi distinguer *plusieurs cercles* parmi le personnel régional :

— Un premier cercle constitué des agents titulaires ou contractuels de l'Etat, mis à disposition du président du Conseil régional.

— Un deuxième cercle constitué par des agents du département de la Somme exerçant des fonctions à la Région.

— Et un troisième cercle composé des agents recrutés directement par la Région auxquels le statut s'appliquera.

Cette situation est donc complexe. On trouve à la fois des situations de droit, des situations de fait qui demandent à devenir des situations de droit, ce qui démontre bien que la Région n'a pas encore, au niveau de son personnel, trouvé son véritable équilibre.

Je vais vous présenter une analyse de ce personnel qui décrira la morphologie générale, puis les origines géographiques, sociales et intellectuelles des agents de la Région, avant de donner quelques indications sur la sociologie politique de ce personnel.

\*

\*\*

## I. — MORPHOLOGIE GÉNÉRALE DU PERSONNEL RÉGIONAL

### A) *Données générales sur le personnel régional*

La Région n'emploie qu'un nombre très limité d'agents. Au 1<sup>er</sup> octobre 1983 le nombre de postes budgétaires existants se montait à 88, le nombre de postes pourvus à 70. Toutes ces personnes sont employées à temps complet. Par ailleurs travaillent à la Région des personnels mis à disposition par l'Etat. Leur nombre est de 30 personnes.

Plusieurs remarques se dégagent de l'analyse statistique du personnel régional :

— Le personnel régional a augmenté quantitativement de manière importante depuis la date du changement d'exécutif, sans que cette augmentation ait cependant atteint des proportions considérables. Eu égard à l'importance des transferts de compétence le nombre d'agents régionaux reste modeste.

— L'importance des non-titulaires à temps complet est une caractéristique majeure du personnel régional. Cet état de fait a précisément conduit le Conseil régional à tenter de combler une lacune en votant un statut provisoire.

— La catégorie A est nettement privilégiée puisque sur 70 postes pourvus et rémunérés par la Région, au 1<sup>er</sup> octobre 1983 il y avait 39 emplois de catégorie A, 17 emplois de catégorie B et 32 emplois de catégorie C. Le nombre est atténué si on prend en compte les agents

mis à disposition. La catégorie A représentant 41 % du personnel régional, la catégorie B 22 % et la catégorie C 37 %.

### B) *L'âge des fonctionnaires régionaux*

L'examen comparé de la structure par âge des personnels employés à la Région et des agents de l'Etat fait apparaître une structure extrêmement jeune.

	Région	Etat <sup>1</sup>
— 25 ans .....	13	16,5
25-35 ans .....	35	29,5
35-45 ans .....	33	22,5
45-55 ans .....	15	20
55 ans et plus .....	4	11,5
	100	100

Cette jeunesse s'explique par l'importance du nombre des agents recrutés avec une expérience professionnelle de quelques années seulement ayant souhaité tenter une carrière dans une institution nouvelle dont les cadres n'étaient pas préexistants.

La rançon de cette situation se fera sentir dans le futur. La pyramide des âges n'est pas suffisamment ouverte pour permettre une gestion favorable des promotions. De nombreux agents vont se trouver en même temps en concurrence pour l'accès aux grades et aux emplois supérieurs et des blocages risqueraient de se manifester si l'ensemble des agents souhaitaient demeurer dans la même institution. La solution ne pourra venir que d'un brassage des agents de la Région avec les agents d'autres collectivités territoriales. A cet égard, il semble que la fonction publique communale, dont la structure par âge est davantage vieillie, pourra fournir une voie de promotion essentielle.

Il faut également noter que les recrutements de personnel jeunes entraînent des charges budgétaires réduites les premières années. L'avancement cumulé des agents dans les carrières qui sont offertes pèsera dans l'avenir sur le budget de fonctionnement.

### C) *Répartition par âge, catégorie, diplôme*

En octobre 1983, les agents régionaux se répartissaient en 54 % de femmes et 46 % d'hommes. Ce taux est caractéristique de la féminisation des fonctions territoriales. Il n'en reste pas moins relativement surprenant car le poids de la population féminine est moindre en général dans l'administration.

1. Source : Jean-François Kesler, *Sociologie des Fonctionnaires*, P.U.F., 1980.

Si l'on examine maintenant le statut de ces agents, il apparaît nettement qu'hommes et femmes occupent des fonctions très différentes dans l'administration régionale. La catégorie A emploie moins de 20 % d'agents féminins, la catégorie C en employant plus de 75 %.

La répartition des diplômes entre les hommes et les femmes et les diverses catégories montre qu'il n'existe pas de discrimination. Les femmes titulaires de diplômes d'enseignement supérieur sont classées dans la catégorie A — la répartition du personnel entre les catégories faisant d'ailleurs apparaître systématiquement une correspondance étroite avec le niveau scolaire et universitaire et l'appartenance à l'une ou l'autre catégorie de l'administration. Ce fait mérite d'être souligné dans la mesure où les administrations d'Etat ont vu apparaître un phénomène de surqualification depuis plusieurs années. La réussite aux concours de catégorie B étant souvent subordonnée à la possession de diplômes universitaires normalement non requis. Ainsi, l'Établissement public régional, par la voie d'un recrutement de nature contractuelle, respecte plus exactement l'esprit de la répartition en catégories correspondant à des niveaux de diplôme qui a théoriquement cours dans la fonction publique française.

En catégorie A, le personnel régional apparaît cependant sur-diplômé. Nombreux sont les agents qui possèdent un diplôme de troisième cycle ou deux diplômes de second cycle. Le niveau universitaire n'est toutefois pas exceptionnel. L'entrée dans la fonction publique est devenue assez difficile et l'administration a constamment haussé ses exigences ces dernières années. Des écoles spécialisées dispensent des formations complémentaires aux enseignements universitaires jugés apparemment insuffisants. De ce point de vue, et même en considérant que le niveau de diplôme des agents régionaux est relativement élevé, l'entrée rapide dans la fonction publique régionale en raison des besoins urgents de l'institution apparaît constituer un avantage important pour ceux qui ont été recrutés sur titre.

#### D) *L'origine géographique du personnel régional*

Il est remarquable de constater que la plupart des agents régionaux sont effectivement soit originaires de Picardie, ou, à tout le moins, ont mené leurs études en Picardie. Seuls quelques emplois de direction échappent à cette remarque. Dans ces conditions il n'est pas surprenant de constater que l'obligation de résidence est généralement respectée, moins de 5 % des agents de la Région continuant d'avoir leur résidence principale à l'extérieur des limites géographiques de la Région.

#### E) *La répartition du personnel régional entre les services*

La direction des affaires administratives et financières est le service le plus important de la Région par les effectifs employés. Plus de 30 % des agents régionaux y sont affectés. Cette proportion apparaît tout à fait

normale si on veut bien considérer que le Conseil régional est une assemblée dont le secrétariat occupe nécessairement un nombre élevé d'agents. La Direction de l'aménagement régional occupe également un pourcentage élevé d'agents régionaux. Le volume des affaires traitées y justifie l'emploi d'un nombre important d'agents de catégorie B et C.

L'Agence régionale de développement est un service particulièrement riche en agents de catégorie A en raison de l'aspect très technique des dossiers traités.

La Direction de la communication est une structure légère occupant un nombre peu élevé d'agents. Les autres directions ne constituent encore que des embryons dont le développement dans l'avenir est inéluctable même si une certaine prudence est manifestée dans le souci de ne pas développer trop rapidement le budget de fonctionnement.

\*  
\*\*

## II. — SOCIOLOGIE POLITIQUE DU PERSONNEL REGIONAL

L'engagement politique ou syndical des agents de la Région employés dans les services n'est pas très important. Il en va différemment de ceux qui sont employés au cabinet du président ou, bien évidemment, dans les groupes politiques. Cette situation objective contraste sensiblement avec les appréciations qui ont pu être portées par l'opposition lors du débat concernant le vote d'un statut provisoire du personnel régional qui a eu lieu le 8 juillet 1983. Elle peut paraître paradoxale dans la mesure où l'administration régionale se présente essentiellement, dans une de ses dimensions primordiales, comme un instrument politique. Cette politisation est inévitable si on veut bien considérer que l'exécutif régional est directement assumé par un homme politique dont les convictions ne peuvent pas ne pas déterminer les orientations à mettre en œuvre. Dans cette situation, il est intéressant de noter que les agents régionaux ont l'attitude de réserve qui gouverne tout le système français de fonction publique. Dans une institution neuve et en l'absence d'un statut déterminant des conditions de recrutement régional c'est une donnée tout à fait remarquable.

### A) *Le syndicalisme des agents régionaux*

L'Etablissement public régional ne montra pas à l'origine une activité syndicale particulièrement intense. Cette situation était créée par l'absence de tradition au sein de l'institution. Il n'est en effet pas évident de voir se constituer sui généré une section syndicale en l'absence de structure d'accueil. Ce sont donc les syndicalistes issus de l'administration voisine du cadre des préfectures qui ont constitué peu à peu des sections auto-

nomes. En fait, il a fallu les événements liés à l'élaboration du statut régional pour créer, au sein du personnel, un réflexe de défense collective qui a trouvé son débouché naturel dans une expression syndicale. A cet égard, l'élection de représentants du personnel dans une commission paritaire consultative a constitué un moment clé tant pour le recrutement syndical que pour la mobilisation autour des thèmes de défense des intérêts des personnels de la Région. En l'espace d'un mois se sont créées une section CGT-FO et une section CGT face à une section CFDT dont la déclaration officielle était d'ailleurs récente.

Le mode de scrutin utilisé pour les élections, à savoir un scrutin majoritaire à un tour par catégorie a entraîné l'élection de tous les représentants de la liste CFDT excluant ainsi les syndicats minoritaires de toute représentation. La liste électorale a pris en compte tous les agents employés à la Région qu'ils soient ou non rémunérés par l'Établissement public et qu'ils soient concernés ou non par le projet de statut. La participation électorale a été massive. Les réunions tenues pendant la phase consultative à l'élaboration du statut ont manifesté une participation très élevée du personnel. Il est paradoxal de souligner que le problème du statut, une fois adopté, n'a plus donné lieu à des manifestations de cette ampleur bien que se pose avec acuité la question de son application. A cet égard, l'engagement syndical et l'intérêt pour les questions statutaires ont marqué un recul sensible qu'on peut sans doute expliquer par le fait que nul ne se sent actuellement menacé dans son emploi.

Il est à prévoir une recrudescence de l'activité syndicale à partir du moment où la question des titularisations tarderait à venir à l'ordre du jour et où les échéances électorales pourraient faire craindre à certains un changement de majorité et donc un changement d'attitude à l'égard du personnel régional. On peut avancer ici une observation qui rejoint la situation traditionnelle dans la fonction publique en général, le syndicalisme est fort dans les secteurs exposés (par exemple là où subsistent de nombreux non-titulaires) ou en période d'insécurité.

Sur un plan quantitatif, il faut remarquer qu'en tout état de cause la syndicalisation du personnel régional est numériquement très faible.

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
CFDT .....	14 %	16 %	8 %
CGT .....	4 %	0 %	3 %
FO .....	6 %	6 %	0 %
Non syndiqués .....	76 %	78 %	89 %
	100	100	100

### B) *Personnel régional et engagement politique*

L'engagement politique du personnel régional n'est pas, sur un plan quantitatif, extrêmement marqué. Moins de 10 % des agents employés à la Région militent effectivement dans une organisation politique. Cette

appréciation doit être compensée par le fait que ce chiffre ne prend pas en compte les personnes qui, sans adhérer à une organisation, se déclarent sympathisants d'un parti politique.

Cependant, la faiblesse générale de l'engagement politique est paradoxale dans une institution dont le caractère politique équilibre le caractère administratif. Il faut bien constater que les agents régionaux les plus engagés politiquement ont été détachés des services pour être affectés au cabinet du président. Cette procédure, d'ailleurs courante dans l'administration publique française a le mérite de la clarté. Elle exclut précisément toute procédure de « *spoil system* » contrairement aux affirmations de M. Ferrari lors d'un récent colloque à Metz. Les personnels de cabinet, une fois achevé leur passage à ce niveau, devront être soit licenciés au cas où ils n'auraient pas un grade dans les services de la Région, soit réintégrés dans leur corps d'origine.

L'alternance politique s'accompagne traditionnellement d'un changement dans les postes clés de l'institution en cause. Ainsi le Conseil régional ne ferait que reproduire un mode de fonctionnement courant dans le système politico-administratif français. Cela confirme bien qu'il est délicat de mettre en œuvre des solutions nouvelles à l'égard du personnel régional. Le modèle de l'administration centrale se trouve reproduit à une échelle réduite. Mais c'est précisément, à mon avis, le problème dimensionnel qui empêche de considérer cette question avec la sérénité qui conviendrait.