SciencesPo. | Les Presses

LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS DES CONSEILS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS

Author(s): PHILIPPE KERAUDREN

Source: *Revue française de science politique*, Vol. 38, No. 4 (AOÛT 1988), pp. 619-636
Published by: Sciences Po University Press
Stable URL: https://www.jstor.org/stable/43118791
Accessed: 26-10-2020 07:36 UTC

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at https://about.jstor.org/terms

Sciences Po University Press is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Revue française de science politique*

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS DES CONSEILS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS*

PHILIPPE KERAUDREN

LE règne de dix ans de la loi de 1972 n'a pas eu les effets décourageants que, selon les cas, on souhaitait ou appréhendait. L'alternance politique de 1981 au plan national fut en effet la promesse d'une décentralisation qui touchait la région. Toutefois, depuis cinq ans, la « grande œuvre du septennat » mène, en apparence, une existence discrète. Mais « la pause dans la décentralisation » ne devrait pas déteindre sur l'activité de recherche au moment où l'on dispose du recul nécessaire pour apprécier plus pleinement les premières réalisations [1].

A considérer, notamment, les transferts de compétences, il était d'emblée apparu que la réforme décentralisatrice amorcée en 1982 consacrait le département. Mais le dispositif législatif laissait place à une institution régionale, soumise, dans l'opinion des acteurs et spectateurs privilégiés, à une double condition restrictive qui demeure aujourd'hui pertinente. D'une part, l'on fait généralement remarquer que la région vit sous la menace d'un étau, avec d'un côté « la pesanteur centralisatrice », de l'autre côté « le verrou départemental » [2]. L'Etat résistera-t-il aux délices centralisatrices ? Région et département coexisteront-ils ou faudra-t-il que l'un s'efface devant l'autre, voire disparaisse [3] ? Mais, d'autre part, pourquoi institutionnaliser une région qui serait un échelon sédimentaire supplémentaire [4] ? La région doit conserver une spécificité, une vocation et un style particulier irréductibles à ceux de l'Etat, des départements et des communes [5]. Cette idiosyncrasie régionale est sus-

* Nous voudrions exprimer notre gratitude à Jean-Louis Quermonne pour les conseils très précieux qu'il nous a donnés à titre personnel après avoir accepté de lire ce texte.

1. Voir *Le Monde* du mercredi 11 mars 1987 : « Les travaux du club socialiste de Démocratie 2000. Les déçus de la décentralisation ».

2. Chevallier (Jacques), « La région dans le système politico-administratif français », in Chevallier (Jacques) et al., *L'institution régionale,* Paris, PUF, 1984, p. 47-69.

3. Chevallier (Jacques), « La réforme régionale », in Chevallier (Jacques) et al., *Le pouvoir régional,* Paris, PUF, 1982, p. 172-178.

4. Pour les échantillons de cette opinion, voir Draï (Raphaël), « L'application de la réforme régionale : sédimentation ou emboîtement », in *L'institution régionale, op. cit.,* p. 205-215 ; Tenzer (Nicolas) sous la direction de R. Dosière et D. Schmitt, *La région et la rationalisation des structures administratives françaises,* Fondation des collectivités locales, 1985, 205 p. (dactylographié). *Démocratie locale,* n° 34, septembre-octobre 1984 (la conclusion, p. 11 notamment).

5. Ces deux conditions sont en fait virtuellement contradictoires l'une par rapport à l'autre si l'on considère les relations région-département, ce qui, dans le même ouvrage *(L'institution régionale, op. cit.),* transparaît clairement dans les essais de Jacques Chevallier et de Raphaël Draï. Alors que le second appelle de ses vœux « un emboîtement », le premier, constatant « une compétition permanente entre la région et le département pour asseoir leur domination » (p. 67), déduit de cet antagonisme un état de déséquilibre menant au déclin, voire à la quasi-disparition de l'un des deux niveaux. Dans *Le pouvoir régional (op. cit.),* Jacques Chevallier avait même estimé qu'on ne pouvait « concilier l'inconciliable » et qu'il faudrait se résoudre « à la défaite de l'un ou de l'autre » (p. 178).

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

ceptible de rejaillir fortement sur la définition de l'administration régionale. La principale tâche de la région étant, selon l'article 59 de la loi du 2 mars 1982, « de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement du territoire... dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes », il est inutile de faire subir un appareil bureaucratique lourd. « La crainte de tous est que la région ne soit qu'un échelon administratif (et bureaucratique) supplémentaire entre l'Etat et les départements, puis les communes. Une administration à quatre niveaux est-ce utile et raisonnable ?[1] » La présentation n'est pas nouvelle : depuis les années 1960, l'administration régionale se définit par sa légèreté selon les deux temps de l'efficacité économique et de l'économie efficace[2].

Administration en sursis et/ou administration particulière ? Pour en juger, nous avons poursuivi une recherche sur un aspect encore peu débattu de la question, à savoir celui des personnels des conseils régionaux de la métropole. Pour mieux cerner la situation, il nous a semblé opportun, après une présentation globale des données disponibles, de nous pencher sur une expérience particulière, celle de la Bretagne, afin d'éclaircir quelques points aveugles.

LES PERSONNELS DES CONSEILS RÉGIONAUX : ANALYSE GLOBALE

Avant de présenter les résultats de l'enquête, il est indispensable de fournir des indications sur sa réalisation afin que le lecteur puisse immédiatement exercer son esprit critique. En effet, la situation des personnels des administrations régionales décentralisées est suffisamment complexe pour que tout bilan soit précédé d'avertissements.

Les conseils régionaux se montrent plus ou moins réceptifs à l'investigation, ce qui explique les cases vides aperçues dans les tableaux qui suivent ainsi que les exceptions à la date de référence. Il convient donc que nous fassions état de trois indications préventives.

1. Nos résultats sont issus d'informations qui nous ont été directement fournies par les conseils régionaux à notre demande. Il nous était matériellement impossible d'apprécier le degré de précision de ces informations. De même, les échantillons sont parfois incomplets en raison

1. Simon (Jacques-François), « Le chemin et les embûches », in *La France des régions avec les résultats des élections. 1986,* numéro spécial de Dossiers et Documents du *Monde,* 1986, p. 3.

2. Ainsi, pour mener sa mission économique, l'administration régionale doit être un organe réduit ; mais la crise économique pousse aussi à faire des économies. Deux interventions ont retenu notre attention. Georges Pompidou, le 20 octobre 1970 à Lyon : « La région doit être conçue non comme un échelon administratif se surimposant à ceux qui existent, mais avant tout comme l'union de départements, permettant la réalisation et la gestion des grands équipements collectifs ». Valéry Giscard d'Estaing, le 24 novembre 1975 à Dijon : « La France n'est pas assez riche pour être le seul pays du monde à avoir quatre échelons d'administration, communale, départemental, régional et national ».

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

des renseignements lacunaires qui nous ont été transmis. Si le tableau du nombre total des personnels des conseils régionaux est complet (22 régions), ceux de la répartition des personnels par catégories, de la répartition des personnels par statuts, et de la répartition des statuts par catégories, sont établis à partir d'échantillons réduits (respectivement : 17, 16 et 9 régions).

2. Il n'a pas été tenu compte, dans les calculs, des postes créés et à pourvoir. Ont été seuls retenus les postes effectivement pourvus.

3. En chaque hypothèse, la date de référence est le 1er novembre 1986, sauf pour quatre régions (Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Poitou-Charentes) dont la date référence est le 1er janvier 1986.

LE NOMBRE TOTAL DES PERSONNELS DES CONSEILS RÉGIONAUX (TABLEAU 1)

Tableau 1

Régions \ *Dates et variations*	*au 1/1/1984*	*au 1/11/1986*	*Variation 1984-1986*
Alsace	49	90	+ 83,7 %
Aquitaine	126	149	+ 18,3 %
Auvergne	63	108	+ 71,4 %
Bourgogne	71	104	+ 46,5 %
Bretagne	65	78	+ 20,0 %
Centre	54	101	+ 87,0 %
Champagne-Ardennes	39	69	+ 76,9 %
Corse	99	97	− 2,0 %
Franche-Comté	55	92	+ 67,3 %
Ile-de-France	310	382	+ 23,2 %
Languedoc-Roussillon	120	135*	+ 12,4 %
Limousin	30	56	+ 86,7 %
Lorraine	69	126	+ 82,0 %
Midi-Pyrénées	102	203	+ 99,0 %
Nord-Pas-de-Calais	323	435*	+ 34,7 %
Basse-Normandie	58	74	+ 27,6 %
Haute-Normandie	42	54	+ 28,6 %
Pays de la Loire	67	80	+ 19,4 %
Picardie	110	105*	− 4,5 %
Poitou-Charentes	56	76*	+ 35,7 %
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	275	328	+ 19,3 %
Rhône-Alpes	95	183	+ 92,6 %
Total	2 278	3 125	+ 37,2 %

* : au 1/1/1986
Les chiffres établis au 1er janvier 1984 sont empruntés à la brochure *Démocratie locale*, n° 34, septembre-octobre 1984, intitulée « La région : une collectivité locale en devenir », publiée par la Direction générale des collectivités locales (DGCL).

Les pourcentages de variation que nous avons calculés traduisent l'évolution globale du recrutement du personnel sur une période proche de trois ans. Cette période a été retenue car antérieurement au 1er janvier

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

1984 est mis en application l'essentiel des lois de décentralisation ; or, en l'espace d'un an et demi, les conseils régionaux ont massivement recruté pour faire face à leurs nouvelles obligations, d'où les accroissements d'effectifs vertigineux mais en même temps symptomatiques. Entre le 1er janvier 1982 et le 1er janvier 1983, le nombre des membres des administrations des conseils régionaux augmenta de 187 %, entre le 1er janvier 1983 et le 1er janvier 1984 de 55,2 % ! L'année 1984 a attesté d'une progression de 21,8 %, résultat largement similaire à ceux de 1980 (+ 22,2 %) et de 1981 (+ 21,1 %)[1].

La période du 1er janvier 1984 au 1er janvier 1986 peut être considérée comme une période plus normale « de croisière » puisque les recrutements nécessaires ont déjà largement constitué l'ossature administrative. Sont établis par nous comme faisant partie de ces personnels régionaux tous les membres qui émargent au budget de la région (ce qui comprend les fonctionnaires en position de détachement auprès des présidents des conseils régionaux) et qui travaillent dans l'un des services administratifs du conseil régional, et tous les membres mis à disposition de la région par l'Etat, les départements, les communes et divers organismes publics. Corrélativement, il faut exclure des recensements tous ceux qui, bien qu'émargeant parfois aux budgets régionaux, opèrent dans des services, des associations type loi de 1901... qui ne sont pas intégrés dans l'organigramme administratif des conseils régionaux ; ces personnes, en conséquence, ne doivent pas figurer dans l'état complet du personnel tel qu'affiché dans le compte administratif de l'année approuvé par l'assemblée.

La croissance des effectifs de 37,2 % en près de trois ans paraît relativement soutenue. Si l'on apporte quelques corrections aux calculs en en excluant les quatre régions sus-mentionnées dérogeant à la date de référence du 1er novembre 1986, les conclusions sont encore plus décisives : de 1 669 agents au 1er janvier 1984, le nombre bondit à 2 374 au 1er novembre 1986, soit une envolée de 42,2 %. Il faut voir dans cette forte poussée non seulement un effet de la définition par les régions de leur champ d'actions et d'interventions, mais aussi probablement une conséquence du réajustement continu du recrutement. En effet, la chute des pourcentages entre 1982 et 1984 tend à démontrer que bon nombre de régions, après les premiers mois de « surconsommation », ont voulu mieux gérer les recrutements en les étalant suffisamment dans le temps pour qu'ils soient plus judicieux. Parmi les présidents des conseils régionaux de l'opposition antérieure à mars 1986 regroupés au sein de l'Association nationale des élus régionaux, ce souci s'était métamorphosé en argument politique destiné à déprécier les politiques des personnels menées par les régions socialistes, sans qu'il soit évident d'en mesurer exactement la pertinence si l'on tient compte d'un long terme. La gestion

1. Présentation à l'« enquête sur les effectifs des personnels employés dans la région pour la période 1980 à 1985 » par la Direction générale des collectivités locales (DGCL), en avril 1986.

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

mesurée de la nécessité expliquerait ainsi partiellement la permanence d'un niveau fort, mais plus pragmatique, d'augmentation des effectifs.

Il convient d'y ajouter bien sûr la poursuite des transferts de compétences, ceux-ci étant progressivement étalés dans le temps. Surtout, depuis le 1er janvier 1986, pèsent sur les reins des régions l'imposant fardeau de la gestion des lycées, doublé par la suppression par l'Etat de multiples postes d'agents de service affectés à l'entretien des locaux scolaires[1]. Ces nouvelles tâches les obligent à ajuster leurs recrutements non seulement en fonction de ce qu'attribuent les textes mais encore au regard de ce que fait, ne fait pas ou n'a pas fait l'Etat.

La moyenne globale voile toutefois des écarts remarquables d'une situation à une autre, et même deux diminutions d'effectifs ! Entre le + 99 % de Midi-Pyrénées et le − 4,5 % de la Picardie, le tableau restitue une gradation polychrome à partir de laquelle il est ardu d'extirper une ou des tendances générales. Si certaines petites administrations se sont prodigieusement étoffées (Alsace et Limousin), cette caractéristique n'est pas leur apanage : au sixième rang au 1er janvier 1984, Midi-Pyrénées remporte le record de 99 % de croissance pour accéder au quatrième rang au 1er novembre 1986. De plus, quelques petites régions n'ont guère recruté (Basse-Normandie, Haute-Normandie).

Le club des régions à trois chiffres comptait au 1er janvier 1984 sept membres ; trois ans plus tard, ils y sont douze. Les cinq nouveaux venus affichent ensemble, en moyenne, une augmentation de 76,7 % de leurs effectifs alors que les sept anciens membres se contentaient d'un saut plus modeste de 27,2 %. Parallèlement, les sept administrations les plus réduites (Alsace ; Champagne-Ardennes ; Franche-Comté ; Limousin ; Basse-Normandie ; Haute-Normandie ; Poitou-Charentes ; moins le Centre donc) ont connu une croissance moyenne de 55,3 %. Il semble que les « grandes » régions aient dans l'ensemble adopté une ligne de recrutement beaucoup plus en retrait que celle des « moyennes » régions pour compenser les surconsommations des deux premières années de la décentralisation. Cette première approche du phénomène montre en tout cas que toute généralisation est délicate à avancer : aussi présenterons-nous maintenant trois études plus pointues.

LA RÉPARTITION DES PERSONNELS PAR CATÉGORIES AU 1er JANVIER 1986 (TABLEAU 2)

La structure de la répartition des personnels par catégories offre une physionomie spécifique, même s'il est a priori souhaitable de mettre de côté la catégorie D qui n'a guère de valeur significative excepté pour quelques régions.

Première constatation : le sommet de la pyramide est très large dans tous les cas sauf celui de la Corse. Dans 9 régions sur 17, la catégorie A représente plus du tiers des membres de l'administration régionale, dans

1. *Le Monde*, 13 novembre 1986, p. 16.

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

15 régions sur 17, plus du quart ! On peut s'interroger sur les causes et les conséquences d'une telle « inflation ». Des administrateurs d'une telle qualité sont-ils indispensables en si grand nombre ? Cette inflation est-elle explicable par les subtilités qu'offrent les diverses voies de recrutement, notamment l'élasticité de la contractualisation ? De quelle manière la prolifération des talents et expériences rejaillit-elle sur l'organisation du travail administratif et le fonctionnement des services ? Et alors, par exemple, certains agents de catégorie A ne sont-ils pas amenés à empiéter sur les activités des membres de la catégorie B ? L'on ne sait que penser de la pertinence de la catégorie A dans un essai de hiérarchisation quand en Provence-Alpes-Côte d'Azur et en Haute-Normandie près de la moitié des membres de l'administration du conseil régional relève de la catégorie supérieure !

Seconde constatation : la catégorie A étant largement étendue, la catégorie B est enserrée entre elle et une catégorie C indispensable, solidement assise. Elle ne franchit jamais la barre des 33,33 %, et seulement 3 fois sur 17 la limite des 25 %. Aussi doit-on imaginer une curieuse pyramide en forme de sablier asymétrique : large à la base, elle se rétrécit fortement en son milieu pour s'évaser de nouveau à son faîte. En un seul exemple (la Corse), la catégorie B l'emporte en importance sur la catégorie A ; en 4 occasions sur 17, la catégorie A est plus fournie que les catégories C et D réunies.

Tableau 2

Régions \ *Catégories (en %)*	*A*	*B*	*C*	*D*
Alsace	44,4	18,9	34,4	2,3
Aquitaine	25,5	20,8	53,0	0,7
Auvergne	31,4	18,1	40,0	10,5
Bretagne	34,6	17,9	37,2	10,3
Centre	37,4	20,2	41,4	1,0
Champagne-Ardennes	37,7	13,0	42,0	7,3
Corse	6,2	33,0	40,2	20,6
Franche-Comté	31,4	28,6	10,0	30,0
Ile-de-France	29,5	16,8	47,9	5,8
Limousin	37,5	21,4	37,5	3,6
Lorraine	44,4	15,1	38,9	1,6
Midi-Pyrénées	23,2	20,2	56,6	0
Basse-Normandie	33,8	24,3	25,7	16,2
Haute-Normandie	48,1	11,1	38,9	1,9
Poitou-Charentes	30,7	19,7	43,8	5,8
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	49,1	26,2	24,7*	—
Rhône-Alpes	29,0	15,3	50,3	5,4

* : C et D.

Troisième constatation : il ne ressort pas que les petites administrations se démarquent par rapport aux moyennes et aux grandes ; que l'on compare la Haute-Normandie et Provence-Alpes-Côte d'Azur ! Il est davantage heuristique d'admettre l'idée de trajectoires autonomes.

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

LA RÉPARTITION DES PERSONNELS PAR STATUTS AU 1er NOVEMBRE 1986 (TABLEAU 3)

Tableau 3

Régions \ *Statuts (en %)*	*Contractuels*	*Détachés*	*Mis à disposition*	*Fonctionnaires régionaux*
Alsace	72,2	8,9	18,9	0
Aquitaine	23,5	8,1	7,4	61,0
Bourgogne	20,2	9,6	5,8	64,4
Champagne-Ardennes	27,5	11,6	17,4	43,5
Franche-Comté	76,0	12,0	12,0	0
Languedoc-Roussillon	47,4	5,9	11,1	35,6
Limousin	32,1	14,3	16,1	37,5
Lorraine	15,1	6,3	8,7	69,9
Midi-Pyrénées	50,7	12,8	8,4	28,1
Nord-Pas-de-Calais	82,5	11,5	4,6	1,4
Basse-Normandie	16,2	17,6	20,3	45,9
Haute-Normandie	35,2	14,8	25,9	24,1
Picardie	61,9	6,7	29,5	1,9
Poitou-Charentes	39,5	9,2	18,4	32,9
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	80,8	5,8	8,5	4,9
Rhône-Alpes	13,1	9,8	8,2	68,9

Par-delà l'hétérogénéité apparente du tableau qui traduit l'autonomie du recrutement dans chaque région, quelques lignes de force transparaissent. A la date du 1er janvier 1985, la DGCL avait retenu pour sa recherche le clivage entre personnels titulaires et personnels non titulaires. Au sein de ces derniers (qui formaient 69,4 % du nombre total des membres des administrations régionales), les agents des régions étaient les plus nombreux (92,9 %), les 7,1 % restants se répartissant entre agents de diverses origines mis à disposition des conseils régionaux. Les premiers (soit 30,6 % du total) se constituaient principalement des fonctionnaires des régions (44 %), des fonctionnaires d'Etat mis à disposition (24,8 %), des fonctionnaires d'Etat en détachement (16,6 %) et des fonctionnaires des départements mis à disposition (11,2 %)[1].

La dichotomie titulaire - non-titulaire ne nous paraissant pas systématiquement pertinente (en particulier au regard du statut en suspens de la fonction publique territoriale), nous avons adopté un critère de répartition plus équilibré donnant l'occasion d'effectuer des comparaisons entre pôles de concentration des recrutements. Il s'agit surtout d'apprécier l'importance du fameux bloc des contractuels qui a déjà été soulignée par l'enquête de la DGCL. Nos investigations confirment sa position dominante dans de nombreux conseils régionaux métropolitains.

Dans 9 cas sur 16 recensés, les contractuels forment le groupe de personnels le plus imposant. Dans 6 cas sur 16, ils représentent plus de la moitié du nombre total des personnels, dans 3 cas sur 16 plus des trois quarts ! Il n'est qu'un seul cas où les contractuels se situent en importance relative derrière chacun des trois autres groupes étudiés (la

1. Tous ces résultats proviennent de l'enquête de la DGCL citée ci-dessus.

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

Basse-Normandie). Ainsi, sur 16 exemples, le score éloquent des contractuels est le suivant : 9 fois à la première place, 6 fois à la seconde, 1 fois à la quatrième et dernière place. On remarquera enfin que les plus forts taux de contractuels sont ceux du Nord-Pas-de-Calais (82,5 %) et de Provence-Alpes-Côte d'Azur (80,8 %), qui sont la première et la troisième régions les plus étoffées en personnels (tableau 1).

La situation des fonctionnaires régionaux est très différenciée, leur représentation variant de 0 à 69,9 %. Ce témoignage ne doit pas masquer une réalité plus prégnante : les fonctionnaires régionaux ont acquis une présence indéniable dans les services. Dans 7 exemples sur 16, leur importance en nombre fait d'eux l'ensemble le plus fourni, et dans un quart des cas ils franchissent la barre des 60 %. De l'observation du rapport entre contractuels et fonctionnaires régionaux, nous pouvons tirer deux enseignements : 1) quoique le nombre des fonctionnaires régionaux soit en progression sensible, les contractuels demeurent le groupe le plus étendu ; 2) il ne faut cependant pas croire à un effet national. La répartition des statuts est plutôt hétérogène ; toute généralisation hâtive sur la question méconnaîtrait les idiosyncrasies régionales. Aussi une analyse plus fine devrait-elle tenir compte de l'autonomie du recrutement pour chaque conseil régional.

En revanche, les taux d'agents détachés ou mis à disposition auprès de conseils régionaux évoluent entre un plancher et un plafond stables l'un par rapport à l'autre. S'il est hors de propos de concevoir un mimétisme entre régions pour la représentation de ces deux statuts, peut-être pourra-t-on accepter le terme de ressemblances à l'intérieur de chacun d'entre eux (et non entre eux). Dans la moitié des cas les détachés oscillent entre 8,1 et 12 % des totaux, et les agents mis à disposition entre 11,1 et 25,9 % des totaux. Mais notre échantillon comprenant uniquement 16 régions sur 22 (soit 72,7 %), encore faut-il rappeler que nos interprétations méritent d'être peaufinées. C'est avec la même prudence que nous proposons l'analyse suivante dont le but est de faire ressortir le poids des différents statuts à l'intérieur de chaque catégorie.

LA RÉPARTITION DES STATUTS PAR CATÉGORIES AU 1er NOVEMBRE 1986 (TABLEAU 4)

Nous n'avons malheureusement pu disposer de plus de 9 tests (soit un échantillon de 40,9 %), les autres conseils régionaux n'ayant pas fait suite à notre requête : il convient donc d'être réservé si l'on cherche une impression générale valable pour l'ensemble des administrations régionales décentralisées. En outre, la catégorie D n'apparaît significative qu'en deux hypothèses (Franche-Comté et Basse-Normandie). Enfin, les fonctionnaires régionaux sont inexistants en Alsace et Franche-Comté et quasi inexistants en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Toutefois, sont réunies dans ce tableau des régions de toutes tailles administratives (petites comme le Limousin, moyennes comme l'Alsace, grandes comme Provence-Alpes-Côte d'Azur).

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

Tableau 4

Statuts par catégories (en %) / *Régions*	*A*		*B*		*C*		*D*	
	Contractuels M à d.	*Détachés Fo.*	*Contractuels M à d.*	*Détachés Fo. R*	*Contractuels M à d.*	*Détachés Fo. R*	*Contractuels M à d.*	*Détachés Fo. R*
Alsace	75,0 12,5	12,5 0	41,2 52,9	5,9 0	90,3 3,2	6,5 0	0 100	0 0
Aquitaine	42,1 10,5	23,7 23,7	45,2 12,9	0 41,9	6,3 2,5	3,8 87,4	0 0	100 0
Franche-Comté	71,0 9,7	19,3 0	83,3 8,3	8,3 0	46,7 40,0	13,3 0	95,5 0	4,5 0
Limousin	33,3 28,6	28,6 9,5	33,3 41,7	16,7 8,3	28,6 4,7	0 66,7	50,0 50,0	0 0
Midi-Pyrénées	38,3 25,5	23,4 12,8	43,9 0	26,8 29,3	58,3 4,3	3,5 33,9	0 0	0 0
Basse-Normandie	24,0 16,0	24,0 36,0	16,7 22,2	11,1 50,0	0 31,6	26,3 42,1	25,0 8,3	0 66,7
Haute-Normandie	46,2 42,3	11,5 0	33,3 33,3	33,3 0	23,8 4,8	14,3 57,1	0 0	0 100
Provence-Alpes-Côte d'Azur	82,0 9,3	8,7 0	91,9 5,8	2,3 0	66,7 9,9	3,7 19,7	0 0	0 0
Rhône-Alpes	24,5 11,3	20,8 43,4	32,1 10,7	3,6 53,6	2,2 C 6,5	5,4 85,9	0 0	10,0 90,0

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

Une fois encore la diversité l'emporte. Pour chaque statut les conclusions avancées pendant la lecture du tableau 3 peuvent être affinées, en particulier si l'on croise ces tableaux 3 et 4.

Etant donné le nombre souvent élevé de contractuels, leur dispersion n'a guère rencontré d'obstacles : certains taux culminent au-dessus de 80 % aussi bien dans les catégories C et D que dans les catégories A et B. Mais la massivité de leur expansion est freinée dès lors qu'ils doivent coexister avec des fonctionnaires régionaux ayant vocation à occuper tout poste créé, y compris dans les deux catégories supérieures. Aussi est-il souhaitable de relativiser l'opinion selon laquelle les postes de décision auraient été « réservés » aux contractuels et les postes d'exécution destinés aux nouvelles recrues fonctionnaires de la région, comme le montrent les politiques suivies par la Basse-Normandie et Rhône-Alpes. Mais cette idée ne doit pas être battue en brèche si l'on rapproche les tableaux 3 et 4.

En effet, cette lecture permet d'abord de constater, dans l'ensemble, une sur-représentation des contractuels dans les catégories A et B et une sous-représentation corrélative des fonctionnaires régionaux à ces mêmes niveaux. L'inégalité de répartition entre catégories au regard de l'importance relative initiale de chaque statut semble donc frapper surtout les nouveaux fonctionnaires régionaux. Encore une analyse plus pointue mériterait-elle d'être poussée à l'intérieur de la hiérarchie de la catégorie A entre « premiers rôles » et « seconds rôles ». De surcroît, l'on notera qu'une puissante sur-représentation par rapport à leur poids respectif dans les effectifs globaux bénéficie surtout aux agents en détachement dans la catégorie A (et moins nettement aux agents mis à disposition), soulignant davantage la marginalité des fonctionnaires régionaux dans le club des plus hauts responsables.

Enfin, la mise en relief de données concernant les détachements et mises à disposition auprès des nouvelles institutions régionales devrait compléter cette contribution.

Sur un total de 169 membres détachés répartis dans 13 conseils régionaux, 87 proviennent de l'Etat (soit 51,5 %), 17 des départements (soit 10 %), 61 des communes (soit 36,1 %) et 4 d'organismes publics divers (soit 2,4 %). Non seulement le déplacement des fonctionnaires d'Etat en détachement vers les régions est soutenu, mais en outre ces fonctionnaires appartiennent presque exclusivement à la catégorie A (35 cas sur 42 précisés), ce qui implique une prédilection pour les postes les plus élevés.

Dans un échantillon de 11 régions, nous avons pu dénombrer 163 fonctionnaires mis à disposition, dont 89 par l'Etat (soit 54,6 %), 60 par les départements (soit 36,8 %), 13 par d'autres organismes publics (soit 8 %) et 1 par les communes. Si de nouveau le mouvement des fonctionnaires d'Etat vers les nouveaux services régionaux est très sensible, il faut cependant admettre que leur dispersion au sein des catégories est plus équilibrée, le niveau A n'étant plus un pôle de concentration aussi exclusif.

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

LES PERSONNES D'UN CONSEIL RÉGIONAL : L'EXEMPLE DE LA BRETAGNE

Nous avons à plusieurs reprises souligné l'autonomie de chaque région en matière de recrutement par-delà quelques considérations généralisables. L'étude du cas breton devrait permettre de confirmer ces deux aspects : non seulement nous penchons-nous sur une réalité plus spécifique, mais cette réalité demeure également indissociable d'un contexte englobant plus général. A partir des caractéristiques relevées, nous poserons la question d'une politique des personnels, notamment au regard de la fonction publique territoriale.

ÉVOLUTION ET CARACTÉRISTIQUES DES PERSONNELS RÉGIONAUX BRETONS

Nous utilisons à dessein le pluriel : les personnels, et non le personnel. La multiplicité des statuts est la première caractéristique frappante. A l'origine, l'article 16 de la loi du 5 juillet 1972 prévoyait : « Pour l'exercice des attributions prévues à la présente loi, le préfet de région utilise les services de l'Etat dans sa région. Il n'est pas créé, à cette fin, de services de la région ». Mais les régions s'ingénièrent, par divers moyens, à recruter : dès lors, deux circulaires du 13 janvier 1975 et du 28 février 1978 autorisèrent l'embauche, au plus, de douze agents contractuels permanents. En dépit de cette législation, le personnel de l'établissement public régional (EPR) de Bretagne était au nombre de 7 en 1975, 8 en 1976 et 1977, 9 en 1978, 11 en 1979, 15 en 1980 et 21 en 1981.

Le transfert d'exécutif régional impliqua le transfert concomitant des personnels de la mission régionale nécessaires à l'accomplissement des tâches attribuées au nouvel exécutif. Par la convention signée le 1er juin 1982 par le commissaire de la République de région et le président du conseil régional, l'EPR récupéra 24 agents (à plein temps ou à mi-temps) dont 7 de catégorie A, 5,5 de catégorie B, 10,5 de catégories C et D et un vacataire ; ou encore 8,5 de l'Etat, 6 des départements, 2 de la région, 7,5 contractuels rémunérés sur conventions d'études. Mais des troupes supplémentaires étaient indispensables à la bonne marche des services.

Les régions affectionnent le procédé souple du recrutement contractuel. Mais le fameux article 75-II alinéa 2 de la loi du 2 mars 1982 freinait cette pratique puisque le recrutement de contractuels ne demeurait envisageable qu'à défaut d'emploi de référence dans le département dans lequel se trouvait le chef-lieu de région ou dans la fonction publique d'Etat. Pour le directeur de l'administration du conseil régional de Bretagne, cette disposition légale ne constitue guère une contrainte sur le choix de ses collaborateurs immédiats aux plus hauts postes, les chargés de missions. Il ne faut pas se laisser éblouir par l'élasticité du recrutement contractuel, qui a certes l'avantage d'être discrétionnaire, mais qui ouvre également la voie aux pressions clientélistes ; sauf à transformer l'administration régionale en réservoir de prébendes, il faut

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

une cohérence. Le détachement facilite cette cohérence au sommet tout en n'estompant aucunement le lien discrétionnaire. L'article 75-II alinéa 2 est donc à la fois une ouverture et une couverture pour un directeur d'administration s'il est habilement interprété. Cependant, même si l'option contractuelle, que n'a pas dédaignée la région Bretagne, est retenue, elle devra encore passer avec succès l'épreuve du contrôle de légalité exercé par le Secrétariat général pour les Affaires régionales (SGAR) au service du commissaire de la République de région. Or, en Bretagne, le SGAR est très vigilant sur les recrutements : jusqu'à présent, une concertation suivie a toujours suscité des arrangements honorables pour chaque partie avant ou même pendant l'instance contentieuse[1].

Le conseil régional de Bretagne compte 78 agents dont 27 de catégorie A, 14 de catégorie B, 29 de catégorie C et 8 de catégorie D. Le niveau A fournit donc plus du tiers des membres des services (34,6 %) : si la région a hérité d'un moindre nombre de compétences que les départements, elle a eu immédiatement besoin d'hommes et de femmes suffisamment qualifiés pour les assumer. Il serait illusoire de croire qu'une fois les compétences transférées la région puisse se reposer sur ses lauriers ; au contraire, la décentralisation n'est pour elle nullement un acquis mais une pluralité d'actions. Elle n'a pas l'assise, l'ancienneté du département, elle doit donc construire pour s'imposer. D'où la nécessité de s'appuyer sur une administration forte pour se dégager des périls encourus. Le conseil régional de Bretagne a su rassembler à la cime de ses services un groupe de femmes et d'hommes dont les diplômes et l'expérience professionnelle préjugent de leur qualité.

Le directeur des services est polytechnicien et ingénieur de l'armement ; il bénéficie d'une expérience de six années comme chef de mission régionale. Parmi les chargés de mission, l'on identifiera un administrateur des affaires maritimes et un docteur ès science économique (transférés de l'ancienne mission régionale de Rennes en 1982), un docteur ès science physique, un polytechnicien ingénieur des Ponts, un ancien directeur de la promotion économique au Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons (CELIB), deux inspecteurs divisionnaires SNCF (dont l'un fut remplacé par un polytechnicien ingénieur des Ponts). Les chargés de mission délégués et les conseillers techniques comprennent notamment un ingénieur agronome, un ingénieur TPE, un docteur en droit public et un licencié en science économique qui fut responsable du développement économique dans un syndicat intercommunal.

Dans ce même cadre de recherche, il est instructif de constater que la catégorie A ne comprend que 11 contractuels sur un total de 27 (soit 40,75 %), alors que la catégorie B en comprend 7 sur 14. Plus précisément, si l'on suit la hiérarchie des fonctions au niveau A, on note que parmi les 8 plus hauts membres de ces services (directeur et chargés de missions), il n'existe qu'un seul contractuel ; alors que parmi les 19 autres membres de la même catégorie, 10 sont des contractuels (soit 52,6 %).

1. Une vision prémonitoire et, semble-t-il, assez juste du rôle du juge est exposée par Jacques Rondin, *Le sacre des notables*, Paris, Fayard, 1985, p. 240-248.

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

Inversement, toujours pour cette catégorie, plus l'on remonte la hiérarchie, plus la présence des fonctionnaires d'Etat détachés ou mis à disposition s'affirme : de 18,2 % parmi les attachés, ils passent à 25 % parmi les chargés de mission délégués et les conseillers techniques, à 42,9 % parmi les chargés de mission, jusqu'au directeur des services qui est lui-même fonctionnaire d'Etat détaché. Enfin, les premiers fonctionnaires régionaux ne s'insèrent à leur plus haut degré que parmi les attachés (soit 36,4 % du total), puis dans la catégorie B (14,3 %). Leur progression s'achève donc aux rangs les moins prestigieux de la catégorie A.

D'autres détails sociologiques complètent cet aperçu. La moyenne d'âge d'ensemble est de 37 ans[1], mais de 45 ans pour le groupe du directeur et des chargés de mission, de 39 ans pour les chargés de mission délégués, conseillers techniques, de 37 ans pour les attachés. Ou, selon un autre clivage, de 43 ans pour les fonctionnaires d'Etat détachés, de 42 ans pour les fonctionnaires d'Etat mis à disposition, de 31 ans pour les contractuels et de 28 ans pour les fonctionnaires régionaux.

Ainsi, plus on se rapproche de la tête de cette administration, plus se concentrent les hommes et les femmes d'expérience. Néanmoins, il ne faut pas exagérer ce trait ; l'âge n'est pas lié à la fonction, et il apparaît qu'il est d'abord fait appel à la compétence : si, dans la catégorie A, 57,7 % ont entre 35 et 40 ans, 30,75 % ont moins de 35 ans et seulement 11,55 % plus de 45 ans.

Il résulte également de l'enquête[2] que 83 % des agents sont originaires de la région Bretagne ou du département de la Loire-Atlantique. Sur l'ensemble de ceux-ci, 60,5 % proviennent du seul département d'Ille-et-Vilaine (dont le chef-lieu est Rennes où se situent les installations immobilières du conseil régional de Bretagne), tandis que les trois autres départements bretons fournissent ensemble 32,5 % (14 % pour le Finistère, 11,5 % pour les Côtes-du-Nord, 7 % pour le Morbihan) et la Loire-Atlantique les derniers 7 % de l'ensemble des personnels. Le conseil régional n'ayant pas de politique géographique de recrutement, ce déséquilibre est d'abord l'effet de la maigre notoriété d'une institution à la fois récente et légère.

Quel rapport entretiennent-ils à l'identité régionale bretonne ? 5,5 % d'entre eux s'estiment « d'abord bretons », 23,5 % « très bretons », 23,5 % « plutôt bretons », 16 % « un peu bretons », 9 % « très peu bretons », 3,5 % « pas du tout bretons » tandis que 3,5 % ne se prononcent pas et que 14,5 % répondent « autre ». Ainsi, l'éventuel attachement à l'identité est assez nettement dissocié de l'activité professionnelle. Pour confirmation, à la question *« Pouvez-vous me dire la ou les raisons qui vous ont poussé(e) à entrer dans les services*

1. Il faut, à la lecture de ces résultats, accepter l'existence d'une marge d'erreur. L'enquête présentée repose sur un questionnaire : sur 78 questionnaires distribués, 55 ont été exploités (soit 70,5 %).

2. Une intéressante comparaison peut être dressée avec les conclusions de Didier Etienne pour la région Picardie. « Le personnel régional », in *L'institution régionale, op. cit.*, p. 187-193. La similitude des résultats est évidente.

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

régionaux ? », 18 % demeurent muets, 43,5 % répondent « le hasard » ou « l'opportunité », 20 % estiment qu'il leur importait d'enrichir leur expérience professionnelle, 7,2 % invoquent des raisons familiales, 7,2 % l'intérêt de l'accès à la fonction publique territoriale (« sécurité de l'emploi ») et seulement 7,2 % projettent de servir le développement de la Bretagne ou de traduire leur foi dans la régionalisation. Ceux qui espéraient trouver là quelques legs du CELIB seront déçus : il n'y règne pas la conviction passionnelle et passionnée des réunions passées entre élus et forces vives.

POLITIQUE DES PERSONNELS ET FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

La taille modeste de l'administration du conseil régional de Bretagne peut surprendre en comparaison des effectifs bien plus étoffés de certaines régions. A titre d'exemple, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur dispose de 328 agents. Rapportés au recensement de la population, il y a dans cette région un agent de la région pour 12 089 habitants, et en Bretagne un agent de la région pour 34 715 habitants. Les dépenses de personnels sont faibles. Cette restriction est ressentie au sein des services où le directeur confesse qu'« il y a toujours un petit manque plutôt qu'un petit excédent ». Quelles en sont les causes ? D'abord, Raymond Marcellin, puis Yvon Bourges, n'ont pas rechigné à adopter le profil des présidents de conseils régionaux de l'actuelle majorité nationale qui évitent de tomber dans les travers des régions socialistes réputées pour leurs politiques de personnels trop généreuses. Ensuite, renaît l'argument classique d'économie : la région ayant des tâches spécifiques, son administration est spécifique, en l'occurrence légère ; elle n'est même pas une administration, au sens où on l'entend comme une organisation bureaucratique. Enfin, le directeur des services s'occupe personnellement des recrutements : il s'informe, glane des renseignements au sujet des prétendants ou des pressentis. Sauf quelques rares recommandations de grands élus dont il a fallu tenir compte, il est celui qui ouvre ou ferme la porte, sans ignorer cependant le droit d'évocation permanent du président. Hors quelques cas où composer est nécessaire, le directeur des services tranche seul.

Pourquoi cette politique limitative ? Outre les considérations budgétaires, qui sont, il faut l'avouer, beaucoup plus un obstacle « psychologique » qu'une barrière réelle, deux arguments peuvent être avancés. D'une part, le directeur a accumulé huit années d'expérience au sein de missions régionales, dont six comme chef de mission ; il préfère donc des équipes réduites auxquelles il est habitué. D'autre part, assumant seul la fonction de coordination, il ne désire pas multiplier le nombre des interlocuteurs à l'intérieur de l'organisation.

La composition des personnels des services administratifs du conseil régional de Bretagne appelle aussi des réflexions au regard d'un statut de la fonction publique territoriale. Comment marier la multiplicité de la situation actuelle avec l'unicité du statut tel qu'énoncé dans la loi du

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

26 janvier 1984 ? Comment, dans notre exemple, réduire ou homogénéiser tant de statuts différenciés sans trop de dommages ? Plus qu'un statut, c'est une fonction publique territoriale qu'il semble ardu de générer. A quelle entreprise se vouer ?

La pratique peut-elle suppléer à la loi ? L'absence de statut unique nourrit en fait un malaise certain. Pour les fonctionnaires restés au service de l'Etat, qui n'ont pu ou voulu franchir la barrière[1], les nouveaux locataires de l'administration du conseil régional semblent bénéficier d'avantages exorbitants. D'où les examens scrupuleux que le SGAR de Bretagne consacre aux contrats de recrutement dans le cadre du contrôle de légalité. « Jalousie aigrie » ou « quasi-illégalité », nous n'avons pu nous procurer aucun élément tangible d'appréciation, en particulier sur les montants des rémunérations. Vu la disparité des situations au sein de ces services régionaux, le secret est soigneusement entretenu et nulle investigation ne le brise[2]. La période est donc confuse, les tensions sont désamorcées dans le flou. Qu'y gagne la fonction publique territoriale sinon davantage d'irrésolution et d'incertitude ?

D'un autre côté, peut-on garantir l'équilibre du statut ? « Le statut de la fonction publique territoriale peut être analysé comme un constant balancement entre, d'une part, une tentative d'assimilation à la fonction publique d'Etat et, d'autre part, la reconnaissance des exigences d'une autonomie locale renforcée par la politique de décentralisation menée depuis 1981.[3] » Plus prosaïquement, doit-on accepter « des énarques pour la gestion territoriale »[4], ou faut-il opter pour « un statut conforme à l'intérêt régional »[5], c'est-à-dire respectant les particularités locales ? L'Etat français, aux comportements invétérés, a choisi de manier les techniques d'intégration, d'assimilation, dont le statut, même à ignorer la signification du principe de décentralisation. Mais, et ce n'est pas un hasard, la loi du 26 janvier 1984 a souffert de l'absence de textes

1. Sur ce sentiment de frustration, voir Henneby (Daniel), « Vu du côté des fonctionnaires », in « La décentralisation en marche », *Cahiers français,* 220, mars-avril 1985, p. 45.

2. Le terrain des rémunérations est presque inabordable. Nous avions cru toucher au but en compulsant les comptes administratifs annuels qui comprennent l'état du personnel : rien de tel. Mais cette recherche nous a confirmé la césure de 1982. De 1974 à 1984, époque où le préfet est l'exécutif du conseil régional, l'état du personnel est complet : y figurent le nombre exact d'agents de l'EPR, leur cadre de référence, l'indice brut et le traitement brut comprenant la rémunération brute, l'indemnité de résidence, le supplément familial, les heures supplémentaires et les indemnités diverses. A partir de 1982, l'état du personnel n'indique plus que le nombre (très approximatif) d'agents et la dénomination (très imprécise) de leur emploi.

3. Bodiguel (Jean-Luc), « La fonction publique locale en Europe : spécificité et autonomie ? », *Revue française d'administration publique,* 34, avril-juin 1985, p. 307.

4. Terroir (Patrick), Nodin (Jacques), « Des énarques pour la gestion territoriale. Les responsables doivent être rompus aux exigences des mutations en cours », *Le Monde,* 29 janvier 1986. Ces auteurs estiment notamment que « plusieurs logiques conduisent à penser que les administrateurs territoriaux doivent être formés par l'Ecole nationale d'administration ».

5. Ferrari (Pierre), « Contribution à l'étude des personnels de région », in Schmitt (Dominique) sous la direction de, « La région à l'heure de la décentralisation », *Notes et études documentaires,* 4772, 1984, p. 64-70. Selon lui, « la richesse de la décentralisation ne peut naître ni de l'uniformité ni du mimétisme administratif » (p. 70).

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

d'application, et le nouveau gouvernement issu du scrutin du 16 mars 1986 a décrété une pause dans la décentralisation sans fixer de date-butoir. Si l'alternative, quoique fragile, offre certaines voies de dégagement, l'actuel mouvement sur place pourrait conduire à un embourbement des régions dont les services, fixés dans l'incertain, demeureraient trop hétérogènes.

L'observation de la région Bretagne témoigne en particulier de cette confusion et des déceptions qu'elle engendre. La décentralisation a souvent été un leurre aussi pour les fonctionnaires locaux qui avaient prétention à en recueillir les fruits. En Bretagne, parmi les plus hauts postes, un seul est occupé par un fonctionnaire communal en détachement ; encore n'est-il ni le directeur ni l'un des chargés de mission ! Fonctionnaires d'Etat mis à disposition ou en détachement et contractuels se partagent les emplois de responsabilitié. Pour les fonctionnaires locaux, la décentralisation est une fausse aubaine puisqu'elle ne libère pour eux aucun emploi ou presque.

L'intégration des autres membres semble très limitée. Nous avons demandé aux seize plus hauts titulaires de cette administration régionale bretonne comment ils envisageaient leur avenir dans les services. L'un a décliné notre question, quatre ont déclaré que leur avenir n'était pas dans les services régionaux et qu'ils souhaitaient, après ce détour, réintégrer leur administration pour y poursuivre leur carrière. Si deux se déclaraient intéressés par les suites de la loi du 26 janvier 1984, un seul (contractuel) aspirait à une meilleure intégration statutaire. Les huit derniers répondirent qu'ils ne faisaient « pas de plan », qu'il y avait « statu quo » ou « attente ». En d'autres termes, pour la grande majorité d'entre eux, les services régionaux ne sont pas un lieu où l'on puisse envisager de faire carrière. Ils sont plutôt un point de passage où l'on séjourne et se prépare à un autre « parachutage », plus gratifiant si possible. La proximité du politique, le contact avec certains grands élus accentuent certainement cette stratégie de mobilité, de guet et de disponibilité. Ils sont « en attente » d'une opportunité qu'ils chercheront à agripper afin de dynamiser leur vie professionnelle, qu'ils soient contractuels, détachés ou mis à disposition. L'on perçoit mieux à qui profite la décentralisation.

La souplesse du recrutement attirera l'attention. Le lendemain du transfert d'exécutif, le président du conseil régional appelait à la direction des services un fonctionnaire d'Etat détaché. Il y eut entre ces deux hommes un contrat de confiance explicite, un contrat synallagmatique où s'accordaient deux volontés. Le président a choisi son collaborateur ; celui-ci, après accord du président, a choisi ses associés. Ceci n'est que la reprise de l'article 73 de la loi du 2 mars 1982 ; mais combiné avec le procédé du recrutement par contrat, détachement ou mise à disposition, il ouvre la voie au *spoils system*. Deux phénomènes tendent à fonder cette crainte.

En premier lieu, aux élections régionales de mars 1986, les socialistes ayant perdu quatre de leurs six sièges de présidence, les titulaires des

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

plus hauts postes ont, semble-t-il, dû s'éclipser ou ont été doublés dans leurs fonctions[1]. L'alternance au conseil régional de Bretagne eût rendu intenable la position du directeur des services étant donné la nature discrétionnaire du contrat qui le liait avec le président Marcellin ; cet événement eût aussi rejailli sur les chargés de mission[2]. En second lieu, le changement de président à l'intérieur de la majorité ne s'avère aucunement être la garantie du statu quo. Le nouveau président, Yvon Bourges, ancien ministre, sénateur, maire et premier vice-président du conseil général d'Ille-et-Vilaine, a peu à peu imposé son style, et, de ce fait, quelques-uns de ses proches collaborateurs, redessinant ainsi certaines branches de l'organigramme des services. Si la manière est mesurée (sauf à désavouer carrément les choix de son prédécesseur), elle n'en est pas moins effective : la reprise en main de l'administration est très sensible et clairement ressentie de l'intérieur.

Il est donc surtout frappant de s'apercevoir que ce *spoils system* naissant épouse en apparence les caractéristiques du *spoils system* national tel qu'il s'est développé en France[3]. Ainsi, ce système des dépouilles au plan régional s'inscrit-il, comme au plan national, par la voie du détachement et de la mise à disposition, situant le jeu de fond à l'intérieur de la fonction publique d'Etat au détriment des contractuels et surtout des fonctionnaires locaux. Ironiquement, dans cette perspective, la décentralisation acquiert des allures de déconcentration. Elle illustre une ambiguïté de fond entre, d'une part, le recouvrement d'une plus grande liberté de choix et une autonomie accentuée des grands élus, mais, d'autre part, une faible capacité des régions à s'administrer elles-mêmes et donc à s'accomoder des ressources en personnels disponibles localement. D'où ce recours inéluctable aux viviers de la fonction publique d'Etat[4].

Il serait abusif d'extrapoler sur un plan général à partir de l'exemple breton. En matière de recrutement des personnels, chaque région suit son chemin : les tableaux utilisés précédemment ont contribué à faire s'évanouir l'illusion de l'uniformité. Toutefois, derrière la multiplicité, des tendances plus lourdes ont été esquissées. Lesquelles ? Il est bien trop tôt pour se prononcer avec certitude. Dans l'avenir le plus proche, le scénario le plus probable est la perpétuation des incertitudes, voire pour certains de la précarité, dans la carrière des personnels des admi-

1. Voir *Le Monde*, 29 avril 1986, « En Provence-Alpes-Côte-d'azur. Vif affrontement entre la majorité et la gauche au sujet des fonctionnaires régionaux ». Cette information résulte d'un entretien avec un responsable de l'ANER.

2. Toutefois, les chargés de missions sont moins directement exposées à ces bouleversements que le directeur des services.

3. Pour une approche de ce phénomène, on peut citer Quermonne (Jean-Louis), *Le gouvernement de la France sous la Cinquième République*, Paris, Dalloz, 1980, p. 457-477 et 499-519 ; Baecque (Francis de), Quermonne (Jean-Louis), *Administration et politique sous la Cinquième République*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1981, 368 p. ; Bodiguel (Jean-Luc), Quermonne (Jean-Louis), *La haute fonction publique sous la Cinquième République*, Paris, PUF, 1983, 272 p.

4. Mais, d'un autre côté, il ne faut pas oublier que de nombreux corps de la fonction publique d'Etat revendiquent un accès privilégié à l'administration des collectivités locales et font fortement pression en ce sens sur les élus locaux.

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms

nistrations régionales. La fonction publique territoriale semble pour longtemps avoir été retirée de l'ordre du jour. Beaucoup dépendra donc encore de la personnalité des présidents de conseils régionaux.

RÉSUMÉ DE L'ARTICLE/*ABSTRACT*

LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS DES CONSEILS RÉGIONAUX MÉTROPOLITAINS

PHILIPPE KERAUDREN

L'étude des personnels des conseils régionaux (qui repose sur un échantillon national puis sur un cas particulier, celui de la Bretagne) ne peut être envisagée que dans un cadre pluriel. L'hétérogénéité des statuts souligne les particularités des politiques du personnel dans chacune des régions. Toutefois, une tendance lourde s'est esquissée : les hauts fonctionnaires d'Etat ont émigré vers les services régionaux pour s'y garantir une suprématie des emplois de responsabilité au sommet de la hiérarchie. L'exécutif des conseils peut-il et va-t-il concourir à définir une administration véritablement régionale ? Ce paysage accidenté et contrasté de l'administration régionale suggère qu'un statut de la fonction publique territoriale est aujourd'hui difficilement concevable.

THE FRENCH METROPOLITAIN REGIONAL COUNCILS' ADMINISTRATIVE STAFF

PHILIPPE KERAUDREN

The study of the personnel of regional councils (based on both a national sample and on one case, that of Brittany) can be envisaged only in a plural framework. Statutory heterogeneity increases the specificity of personnel policy in each of the regions. A strong trend has appeared : national higher civil servants have moved to the regional services in order to gain a guaranteed supremacy in jobs of high responsibility at the top of the hierarchy. Can and will the council's executives contribute to the definition of a genuinely regional administration ? The rocky and diverse landscape of regional administration suggests that a simple statute for territorial public service is difficult to conceive.

This content downloaded from 109.88.133.181 on Mon, 26 Oct 2020 07:36:59 UTC
All use subject to https://about.jstor.org/terms