

Daniel PERON, *Secrétaire général de mairie.*

*Deux aspects différents de la vie administrative ont été examinés : les relations entre les administrations et les usagers d'une part et les rapports hiérarchiques, d'autre part. Dans tous les cas, il s'agit d'administrations de l'Etat et de relations menées au sein et par la fonction publique de l'Etat. Toute l'administration décentralisée a été passée sous silence et il n'a, à aucun moment, été question de ce qui se passe dans l'autre versant de la fonction publique : la fonction publique territoriale qui exerce son activité dans les communes, les départements, les régions et leurs établissements publics. Je vais parler des rapports hiérarchiques dans les collectivités décentralisées en m'appuyant sur mon expérience des mairies. Je parlerai des relations hiérarchiques élus/fonctionnaires et aussi des rapports entre fonctionnaires de niveaux hiérarchiques différents.*

### 1) Présence permanente d'élus dans la direction des services

*Les services municipaux ont la particularité d'être directement dirigés par un exécutif élu, c'est-à-dire que le chef hiérarchique de ces administrations est un homme (ou une femme) politique, qui sur la base de ses options politiques est désigné par des élections politiques. Dans ces administrations, il y a aussi des fonctionnaires. Certains d'entre eux sont de grade et de responsabilités importantes. Leurs relations sont régies par la loi (Code des Communes). Ainsi, le Maire est le seul responsable de l'administration. Le Secrétaire Général est le principal collaborateur du Maire et, sous l'autorité de celui-ci, coordonne l'activité des services.*

*Si les relations entre le Maire et le Secrétaire Général sont clairement définies par la loi, il n'en est pas de même pour l'impact hiérarchique de ces deux personnages à l'égard des services. A la tête de ceux-ci, interviennent dans un certain télescopage de compétence, le Maire et le Secrétaire Général dont le statut et le mode de désignation sont tout à fait différents. Il arrive que pour des raisons de reconnaissance de sa compétence ou malheureusement trop souvent pour des raisons politiques, le Secrétaire Général connaisse une certaine disgrâce. Il arrive, que voulant renforcer la dominante politique dans la direction des services, le Maire renforce beaucoup son cabinet personnel. Alors, n'étant plus écouté ni par les élus, ni par les services, le Secrétaire Général isolé n'a plus de moyen d'agir. Cette situation est relativement fréquente, surtout dans les périodes de changement de majorité municipale. Pourtant le Secrétaire Général est un fonctionnaire.*

*Le phénomène qui, il y a peu se limitait aux relations Maire/Secrétaire Général est en train de prendre de l'extension dans les villes grandes et moyennes car de nombreux adjoints au Maire travaillent à plein temps à la Mairie. Ils ont un domaine de délégation qui recoupe l'activité d'un service et interviennent pour certains directement dans la direction du service. Alors, ils doublonnent avec le chef de service. Quand ce cas se produit, le travail de coordination du Secrétaire Général n'est pas facilité, car s'il dispose de l'autorité sur un fonctionnaire, il n'en dispose pas à l'égard d'un élu. On assiste donc à une sorte de répartition des tâches de fait entre des élus qui, par la perspective de la réélection, sont extrêmement motivés et productifs d'idées et des fonctionnaires réduits à la simple exécution. Le Secrétaire Général Adjoint d'une très grande ville de France me disait récemment : « Dans le processus décisionnel, nous ne sommes les responsables que de la forme ».*

*Heureusement, dans certaines villes ce schéma ne se rencontre pas : élus et fonctionnaires se respectent et permettent l'action de l'autre. Ces villes-là sont généralement gérées de façon optimum car elles permettent au fonctionnaire la fierté et la motivation dont parlait M. Holleaux tout à l'heure.*

## 2) Subordination des fonctionnaires aux politiques et solutions statutaires

*De tous temps les cadres des communes ont été l'objet de « chasse aux sorcières » lors des changements de majorité municipale. Ce phénomène a pris une ampleur toute particulière après les élections municipales de 1977 et de 1983. On a pu alors justement parler de « valse des Secrétaires Généraux ».*

*Il fallait trouver une solution statutaire à ce problème. Les lois sur la fonction publique ont créé la fonction publique territoriale, loi du 13 juillet 1983 (J.O., 14 juillet, p. 2174), loi du 26 janvier 1984 (J.O., 27 janvier, p. 441). Les décrets d'application sont en préparation (certains sont déjà publiés). Voici les grandes lignes qui seront prochainement mises en application : création d'un corps d'administrateurs territoriaux permettant l'emploi de Secrétaires Généraux des villes de 20 000 à 150 000 habitants ; intégration des agents en place ; séparation du grade et de l'emploi ; création pour les Secrétaires Généraux et Secrétaires Généraux Adjointes d'emplois fonctionnels ; l'appartenance au corps des administrateurs permettra la nomination à un emploi fonctionnel ; les titulaires d'emplois fonctionnels seront pour leur emploi révoqués ad nutum. (Dans ce cas, ils seront soit affectés à un autre emploi de la collectivité, soit mis à la disposition d'un centre de gestion mais ils conserveront leur grade et leur rémunération — à moins qu'ils choisissent, moyennant une indemnité de quitter la fonction publique) ; création pour les emplois fonctionnels d'une « indemnité de fonction » qui dans l'esprit de la Direction Générale des Collectivités Territoriales correspond à une prime de risque.*

*On le voit, à la Mairie, dans ses relations avec le Maire et avec les services, le Secrétaire Général est à une place précaire et très exposée. Le caractère paradoxal de ces relations génère un constant sentiment de malaise.*

## 3) Problèmes des relations hiérarchiques

*Dans ce colloque se sont seuls exprimés des observateurs des rapports hiérarchiques. Je voudrais dire mon expérience de praticien sur ce problème. A la Mairie, je dirige 450 agents parmi lesquels on trouve des professions aussi différentes que : ingénieur, architecte, peintre, menuisier, cantonnier, économiste, cuisinier, spécialiste de la fonction publique, urbaniste, photographe, médecin, magasinier, maçon, etc... Cette liste fait un peu inventaire à la Prévert, mais elle est bien la réalité municipale. Au Centre Informatique, je dirige un groupe de 12 informaticiens. Là, contrairement à la Mairie où mon grade et ma fonction sont reconnus par la rémunération la plus importante, pour des raisons du marché de l'emploi d'informaticien, certaines personnes placées sous ma direction sont bien plus payées que moi. Ceci pose un certain problème de reconnaissance*

*de l'autorité hiérarchique. Je voudrais montrer que la direction hiérarchique ne se résoud pas à un comportement d'autorité.*

*Prenons le cas d'un pilotage à mener d'un projet pluri-disciplinaire. Un projet de Z.A.C. par exemple. Il faut coordonner les efforts d'un urbaniste, d'un architecte, d'un paysagiste, un ingénieur voirie, un financier, un spécialiste de la communication, etc. Chacun dans sa partie est beaucoup plus instruit que le Secrétaire Général. Il y a donc un problème de reconnaissance par ces acteurs du rôle du pilote de l'opération. Cette reconnaissance hiérarchique ne peut, en aucune manière, s'acquérir par un comportement d'autorité. Pour obtenir un bon projet, mon travail consistera en phases successives d'animation à : faire préciser les objectifs ; classer ces objectifs par grandes rubriques ; par catégories d'objectifs, lors de phases créatives, faire produire des idées sans autocensure ; ramener les idées produites aux réalités et contraintes techniques et financières ; vérifier que le projet ainsi établi répond aux objectifs affirmés au départ ; le cas échéant, modifier les objectifs en fonction des contraintes observées.*

*On le voit ce travail-là est bien éloigné du comportement hiérarchique tel qu'on se l'imagine souvent. Il est fait de souplesse, de diplomatie, de périodes de négociation alternées avec des périodes de fermeté, d'animation de groupes. La hiérarchie au sens d'autorité hiérarchique apparaît davantage lorsqu'il s'agit de l'exécution et du contrôle. Là, le chef, le directeur, ou le responsable, est plus « calé » sur sa place dans l'organigramme ; il est plus directif et adopte plus volontiers un comportement d'autorité.*