

*Les secrétaires de mairie et l'intérêt local**

par Gilles HOLLEVILLE et Gilles DESESQUELLES

*Diplômés d'études approfondies d'Administration publique
de la Faculté de Droit et des Sciences politiques et sociales d'Amiens*

L'approche des relations complexes dans lesquelles se trouvent insérés les secrétaires de mairie ne peut être seulement juridique; elle passe nécessairement par une étude de type sociologique et suppose le recours à des procédés d'enquête.

Le but de ce travail est d'abord de mettre en évidence le paradoxe résultant de la coexistence, d'une part d'un personnel relativement incompetent, jouissant d'un pouvoir décisionnel important par transfert de compétences dans les petites communes du département, d'autre part d'un personnel compétent, fixé dans les grandes agglomérations, qui a fort peu de responsabilités, et même pas celles reconnues par leur statut.

Il s'agit aussi :

— d'analyser la position charnière des secrétaires de mairie, placés entre les élus, le milieu local et les diverses administrations ;

— de démontrer que l'intérêt local passe nécessairement, sinon obligatoirement, par le filtre que constitue le corps des agents communaux ;

— de confirmer que les secrétaires de mairie sont conscients de la position forte qui est la leur dans la commune et qu'ils privilégient, d'une part leur propre conception de l'intérêt général, d'autre part leurs intérêts corporatifs, voire même personnels, notamment en ce qui concerne les SMI, solidement implantés dans le département.

— de rechercher qui est le véritable « décideur » de la politique locale, du maire, du secrétaire de mairie, du conseil municipal ou éventuellement du pouvoir central (récupération de la périphérie par le centre, sous couvert d'organismes supra ou para-municipaux). En définitive, le but de la recherche est d'établir qui du secrétaire de mairie ou du maire détient la réalité du pouvoir dans la commune et d'analyser les conséquences qui en découlent sur le plan local ;

— de vérifier que l'affiliation syndicale des secrétaires de mairie (plus particulièrement les secrétaires de mairie instituteurs) détermine une stratégie nationale qui ne prend pas toujours en considération les particularités locales — le poids et l'influence des syndicats, déterminants au niveau national étant répercutés à l'échelon local ;

* Cette étude reprend les grandes lignes d'un mémoire soutenu pour le D.E.A. d'Administration publique (Amiens novembre 1977), devant un jury composé de M. Chevallier, Mlle Loschak, Mme Sellier.

— d'établir que la formation préalable et continue apparaît encore aux secrétaires de mairie comme un luxe superflu dont ils peuvent se dispenser.

I/ PRESENTATION DES SECRETAIRES DE MAIRIE

La catégorie des secrétaires de mairie se caractérise par une très forte hétérogénéité. Il n'y a pas de commune mesure entre le secrétaire général d'une grande ville ou d'un bourg important et le secrétaire de mairie-instituteur d'un village de 50 habitants ; leurs motivations sont différentes, voire divergentes sur de nombreux points ; le seul élément commun, c'est qu'ils sont à la tête des services administratifs communaux, qu'ils soient étoffés (dans les grandes villes) ou inexistantes (dans les petits villages).

La première distinction qui s'impose est celle des secrétaires généraux et secrétaires de mairie d'une part, et des secrétaires de mairie-instituteurs d'autre part. Chacune de ces deux catégories regroupe des agents communaux ayant des motivations relativement proches et des préoccupations communes. Cependant, il n'est pas inutile d'introduire également une autre distinction entre secrétaires de mairie de communes de moins de 2 000 habitants et les secrétaires généraux des communes de plus de 2 000 habitants, encore que, dans cette dernière catégorie, des nuances soient à apporter selon l'importance démographique des communes.

A) Les secrétaires de mairie, et nous regroupons sous ce terme les secrétaires de mairie et les secrétaires généraux, exercent le plus souvent une fonction à temps plein. Incarnant la pérennité et la continuité de l'action communale, face à un pouvoir politique local sujet aux changements, ils occupent une position privilégiée ; ils apparaissent comme les techniciens indispensables à la bonne marche des affaires communales ; ils constituent le filtre nécessaire, le lien obligatoire, la charnière indispensable entre les élus, la population et l'administration.

Cette constatation simple nous incite à poser la question de savoir si, pour les secrétaires de mairie, il existe une stratégie qui leur permette de protéger leur position et d'imposer leur conception de l'intérêt général au sein de la commune.

1) Notons tout d'abord que **les secrétaires généraux de mairie** des villes de plus de 2 000 habitants, et notamment ceux exerçant dans les communes d'au moins 5 000 habitants, sont affiliés au syndicat des secrétaires généraux de France. Sans incidence apparente sur leur comportement local et personnel, leur appartenance à ce syndicat conforte leur position. Le syndicalisme leur a fait découvrir, ou tout au moins a mis en relief, leurs pouvoirs réels, leurs possibilités et leurs faiblesses vis à vis du pouvoir politique local. Un secrétaire général n'est plus seul, il n'est plus le paria des années 50 : il a su découvrir que l'union faisait la force et que l'inertie n'était pas toujours la stratégie la meilleure pour se faire entendre et être écouté. Car, à travers leur affiliation syndicale, les secrétaires généraux ont adopté une stratégie, non plus locale, mais organisée sur le plan national : leurs représentants sont reçus, écoutés, par les pouvoirs publics (ministère de l'Intérieur, association des maires de France) et sont, de plus en plus, associés aux travaux concernant la fonction communale et leur propre statut. Les vicissitudes du projet de création de la fonction d'attaché communal — réforme en gestation depuis quelques années, et toujours retardée en raison de l'opposition du syndicat des secrétaires généraux —

montrent assez l'influence qu'ils ont acquise. Les secrétaires généraux imposent maintenant leur présence dans toutes les instances où sont préparées des mesures touchant le personnel communal ; ils ont la volonté de prendre en main leurs problèmes et de ne laisser à personne le soin de déterminer les solutions qu'il convient de retenir pour leur profession. La création du Centre de Formation et de Perfectionnement du Personnel communal a, sur ce point, satisfait en partie aux exigences du personnel communal. Encore faut-il mesurer quel est l'impact réel de cette formation au niveau des agents, notamment pour ce qui nous intéresse, des secrétaires généraux de mairie.

Paradoxalement, ce souci d'un changement, d'une transformation radicale de la fonction communale, s'accompagne d'une hostilité mesurée à toute modification des structures locales, à tout ce qui en fait pourrait amoindrir l'influence des secrétaires généraux auprès des municipalités. L'ouverture de la fonction de secrétaire général aux élèves des grandes écoles, aux agents de l'Etat, est regardée comme une intrusion étrangère dans ce qui constitue une véritable chasse gardée pour les agents communaux en fonction. La propension des agents communaux à refuser toute intégration d'agents extérieurs à la fonction communale recouvre la crainte de voir se tarir les possibilités d'avancement qui seraient sérieusement compromises par un apport de personnel extérieur au sérail communal. On ne peut considérer qu'il y ait d'autre intérêt dans cette attitude que celui de vouloir à tout prix préserver l'avenir promotionnel et traditionnel des agents communaux en fonction.

2) **Les secrétaires de mairie** proprement dits, à savoir ceux qui exercent dans les communes de moins de 2 000 habitants, sont plus isolés.

Ils n'ont pas de syndicats spécifiques. Le syndicat national des secrétaires généraux de France leur ferme sa porte, ils n'ont aucune possibilité d'adhérer s'ils ne remplissent pas les conditions de recrutement pour être secrétaires de mairie des villes de 2 000 à 5 000 habitants ; ils peuvent seulement s'affilier aux syndicats traditionnels, qui comportent une section réservée aux agents communaux. En réalité, le taux d'adhésion est fort peu élevé, non pas que ces syndicats ne soient pas aptes à défendre leurs adhérents, mais ces formations syndicales n'ont pas l'impact du syndicat national des secrétaires généraux.

Les secrétaires de mairie des villes de moins de 2 000 habitants semblent en fait relever d'une catégorie différente : bien souvent, ils sont les seuls agents administratifs des communes, à temps plein le plus souvent — encore que sur ce point il n'y ait pas de règle absolue et qu'on trouve des situations variables selon l'importance des communes ; leur rémunération est inférieure à celle des secrétaires généraux, bien qu'une réforme soit intervenue pour revaloriser la fonction en 1972 ; leur recrutement est hétérogène, et les règles imposées par le ministère de l'intérieur depuis 1972 ne permettent pas de garantir une qualification adaptée aux fonctions qu'ils auront à exercer dans les communes rurales. Confrontés journellement à des problèmes locaux d'autant plus difficiles à résoudre pour eux qu'ils sont mal préparés à les affronter, ces agents ont tendance à avoir une conception étroite et rigide de l'intérêt communal. Il ne faudrait cependant par croire que cette catégorie de personnels, mal défendue, relativement abandonnée, peu préparée aux tâches de gestion, assujettie tant aux services de l'Etat qu'ils soient administratifs ou techniques qu'au pouvoir politique local, soit peu attachée à la profession et à la condition de

secrétaire de mairie. Si les conditions matérielles de la fonction sont modestes, le dévouement des agents est, dans la majorité des cas sans limite. Bien sûr, la bonne volonté dont ces agents font preuve ne suffit pas toujours, mais c'est sans doute parmi eux que l'on trouve le plus d'abnégation.

Des essais timides ont été tentés pour briser la solitude où ils sont cantonnés. Les résultats, pour l'instant, ne sont pas probants, et nombreux sont les départements où le Syndicat de Communes pour le personnel communal est encore un organisme qui n'existe que sur le papier.

Il est difficile, au niveau de ces agents, de déceler une stratégie concertée ; leur solitude, le manque de contacts avec leurs collègues, ne leur permettent pas de se faire entendre des pouvoirs publics : leur influence, quand elle existe, est purement locale.

B) Le second groupe des secrétaires de mairie concerne **les secrétaires de mairie instituteurs**, les S.M.I. Ainsi que l'écrivait Jean de Savigny (l'Etat contre les communes, 1971, - Edition du Seuil), le personnel communal, c'est d'abord et avant tout jusqu'à aujourd'hui le secrétaire de mairie-instituteur. « Qui dira le rôle joué dans l'histoire par ces secrétaires de mairie des communes rurales ? Ils ont représenté pour des générations de Français, le premier visage de l'administration, visage déjà connu au demeurant, puisque, dans la plupart des cas, il s'agissait de l'instituteur consacrant quelques heures par jour à la commune, ce qui lui permettait d'arrondir un traitement bien chiche. Le secrétaire de mairie-instituteur administrait la commune avec le même dévouement qu'il dirigeait sa classe ; dans les deux cas c'était le service de la nation, sous des jours différents. Le secrétaire de mairie formait avec son maire, souvent dépourvu de culture intellectuelle, mais auréolé du prestige que confère le suffrage, une association sur laquelle reposait toute la vie municipale. C'est l'un des personnages les plus attachants de l'histoire municipale. »

Si certains départements n'ont aucun S.M.I. en fonction, notamment les départements du Sud, la Somme en compte 421, auxquels il faut ajouter 124 SMI retraités (chiffres de 1976) qui, au moment des vacances annuelles, à l'occasion d'absences pour maladie, recyclage, assurent le secrétariat de mairie de collègues instituteurs en activité ; le département de la Somme se classe au troisième rang au niveau national pour l'importance de leur effectif.

Regroupés à plus de 95 % au sein du syndicat national des S.M.I., ces agents communaux méritent une particulière attention. Ils sont en général en fonction dans des communes de moins de 1 500 habitants. Leur emploi est toujours à temps partiel : la durée hebdomadaire de travail est déterminée par le conseil municipal, selon une grille indicative, mais relativement stricte, élaborée par le ministère de l'Intérieur, et qui tient compte de l'importance démographique de la commune, et du temps consacré aux tâches de secrétariat : cette grille conditionne la rémunération du S.M.I. : c'est dire son importance.

Ces agents appartiennent avant tout au personnel de l'Etat. Fonctionnaires de catégorie B, ils exercent la profession accessoire de secrétaire de mairie.

Comment devient-on S.M.I. ?

Mis à part une formation plus que succincte, ou plutôt une informa-

tion sur la profession, reçue à l'école normale d'instituteurs pour ceux qui ont suivi la filière traditionnelle, les S.M.I. sont assez mal préparés à la profession. L'instituteur devient S.M.I., non par vocation, mais le plus souvent par un concours de circonstances : un poste d'instituteur en milieu rural, un traitement de début de carrière insuffisant, une commune trop petite démographiquement pour se permettre d'utiliser les services d'un personnel qualifié, telles sont les circonstances qui amènent tout naturellement un instituteur à occuper un poste laissé vacant par un collègue. L'appoint financier non négligeable pour un instituteur débutant leur est d'ailleurs signalé en même temps que la vacance du poste d'instituteur, soit par l'Inspection académique, soit le plus fréquemment par le syndicat national des S.M.I., dont la section départementale reste très vigilante pour conserver le maximum de postes à pourvoir par des instituteurs, dans les secrétariats de mairie. Sans aucune appréciation péjorative, il faut bien reconnaître que l'intérêt des S.M.I., tout au moins à l'origine de la « vocation », est l'attrait financier, même si, au fil des ans, il tend à se porter sur la profession elle-même.

Le S.M.I., dans sa commune, est encore le notable. Comme au 19^e siècle, il demeure le seul à pouvoir instaurer un dialogue avec l'Administration de plus en plus tentaculaire, de plus en plus éloignée, de plus en plus incompréhensible à l'administré. Le S.M.I. est le lien obligatoire entre le citoyen rural et l'administration lointaine.

Ce phénomène de cumul s'explique par le fait que les communes rurales n'ont pas, en raison de leurs faibles ressources, la possibilité d'utiliser un personnel administratif à temps complet ; le poste de secrétaire de mairie est alors confié à l'instituteur qui, en contrepartie, accepte de résider au village.

Il est intéressant de constater avec quel acharnement le syndicat des S.M.I. défend la profession, tente de maintenir et même d'augmenter le nombre de postes S.M.I. offerts aux instituteurs volontaires pour une carrière rurale, recense avec précision les postes vacants et les avantages matériels qui y sont attachés, intervient auprès des municipalités hésitantes. Cette attitude, qui se pare volontiers des atours de la défense des communes rurales, de la défense de l'école rurale, de la revitalisation des villages, le syndicat national des S.M.I. l'a adoptée depuis fort longtemps et la développe encore aujourd'hui chaque fois qu'il y a menace sur la fonction. Opposé à toute restructuration communale, à tout regroupement communal, à toute modification des conditions actuelles de recrutement, le syndicat national des S.M.I. sait susciter parmi ses adhérents les oppositions nécessaires pour faire échouer ou ajourner les projets pouvant, de près ou de loin, constituer une menace sur l'existence des S.M.I. : 1968, 1972, 1976 et, récemment, 1977, et le rapport Guichard sont des exemples démontrant cette attitude conservatrice. Sans doute la crainte de la disparition des S.M.I. à plus ou moins brève échéance n'est-elle pas étrangère aux motivations du syndicat national des S.M.I., bien qu'il s'en défende.

Cette attitude bloquée, figée, ressemble plus à une croisade pour le maintien des avantages et prérogatives des S.M.I. qu'à la recherche de solutions satisfaisantes, tant pour les populations rurales que pour les communes. Comment serait-il possible qu'un instituteur ait les mêmes connaissances, les mêmes possibilités de formation et de perfectionnement, le temps nécessaire pour se consacrer au travail de secrétariat, qu'un secrétaire de mairie à temps complet ? Les populations, fussent-elles rurales, ne sont-elles pas

en droit d'exiger à leur service, un personnel communal, des agents communaux qualifiés ? N'est-ce pas là que réside leur intérêt ? Une profession accessoire ne peut avoir, aux yeux de celui qui l'exerce, le même attrait que la profession principale, l'exercice de l'une se fera au détriment de l'autre, le temps consacré à l'une le sera au détriment de l'autre, et il nous apparaît qu'avant toute chose, les S.M.I. se sentent davantage appartenir à la fonction publique d'Etat qu'au personnel communal.

La position très forte des S.M.I. s'explique par l'association mairie-école. L'école maintient la vie communale, retient la jeunesse, peut faire espérer un renouveau de vitalité, une progression démographique. Sans école, les habitants les plus jeunes quittent le village pour la ville. La commune privée de son école voit sa population vieillir ; c'est, à plus ou moins long terme, la mort de la commune. Pour s'en convaincre, il n'est que d'observer les vives et parfois violentes réactions des municipalités et des conseils municipaux, lorsque l'annonce d'une fermeture prochaine d'une école communale intervient. C'est aussitôt la mobilisation générale de toutes les énergies pour tenter de maintenir une école dans la commune.

Les S.M.I. jouent sur ce registre, avec quelque succès, connaissant l'intérêt que les municipalités portent au maintien d'une école dans un village. Qui dit école ouverte, dit poste d'instituteur à pourvoir. Quel instituteur serait attiré par le seul attrait d'une classe unique le plus souvent, ou, à l'heure des regroupements pédagogiques, par l'isolement d'une classe d'un niveau déterminé ? Quel instituteur débutant accepterait, sans compensation, de demeurer dans un village rural alors qu'il pourrait bénéficier des facilités de la vie à la ville ? Ce qui le décide, c'est la possibilité d'exercer une activité accessoire rémunératrice. Si la commune veut son école, veut son instituteur, elle doit lui ménager une compensation, et cet atout représente le secrétariat de mairie qu'elle confie sans sourciller à un personnel inexpérimenté. En réalité la commune rurale, n'est plus libre de son choix, et l'intérêt général est quelque peu supplanté par l'intérêt particulier de l'instituteur.

II/ LES RELATIONS MAIRE-SECRETARE DE MAIRIE

Elu politique, le maire ne peut ignorer le pouvoir administratif parallèle, placé à ses côtés, et au sommet duquel se situe le secrétaire de mairie.

Liés pour la durée d'un mandat de six ans, les deux partenaires doivent établir des relations étroites, sereines et confiantes, s'ils veulent obtenir les résultats concrets dont dépend leur avenir respectif : pour le maire, la prédominance sur le conseil municipal et la réélection, pour le secrétaire de mairie, une carrière sans heurts, une influence grandissante sur les décisions et une renommée extra-communale qui lui permettra, s'il le souhaite, de changer de commune.

La relation entre le maire et son secrétaire de mairie est complexe. Apparemment, le maire domine sans partage ; en fait, l'équilibre est plus subtil : le fait que le maire soit officiellement la seule autorité incontestée tend à dissimuler l'influence occulte exercée par le secrétaire de mairie. Et la symbiose entre les deux autorités est une des conditions nécessaires et obligatoires pour conduire les affaires communales dans les meilleures conditions possibles, pour l'un comme pour l'autre des acteurs de cette curieuse relation.

Les rapports maire-secrétaire de mairie, bien qu'institutionnalisés, présentent certaines particularités lorsque l'on considère les rapports habituels entre employeurs et salariés. Ces relations sont propres à la fonction communale, et le personnel communal est soucieux de préserver son identité, tout comme les maires le sont de leurs prérogatives sur le personnel communal, — toujours prêts à défendre un privilège qu'ils maintiennent jalousement, malgré les tentatives du pouvoir central pour le diminuer. Officiellement, le secrétaire de mairie se situe au sommet des services municipaux, aussi bien administratifs que techniques. Ce n'est toutefois pas une autorité hiérarchique incontestée. Depuis quelques années, en effet, les services techniques ont de plus en plus tendance, compte tenu de la spécificité de leur tâche, à dénier toute autorité au secrétaire de mairie.

Cette faille dans l'autorité hiérarchique est surtout sensible dans les grandes villes dotées de services techniques étoffés dirigés par un agent du grade d'ingénieur qui accepte difficilement de se soumettre à la tutelle d'un secrétaire général. On assiste ainsi dans les grandes villes à une contestation au sein du personnel communal, de l'autorité du secrétaire général, — autorité fragile, puisqu'elle n'est pas assortie du pouvoir de nomination et de révocation des personnels — ; à peine reconnaît-on au secrétaire de mairie un pouvoir de notation, tempéré d'ailleurs par le fait que c'est en définitive le maire qui décide en dernier ressort de la note.

Il n'existe pas de modèle normatif de relations maire-secrétaire de mairie ; chaque couple secrète sa propre dynamique relationnelle et il est parfois difficile de discerner dans ce tandem quelle relation, de la subordination ou de la coexistence, est privilégiée, de même qu'il est extrêmement malaisé de déterminer quel acteur pèse le plus sur l'autre au moment des décisions effectives.

Un point ne soulève aucune controverse : la nécessité pour le maire de nouer avec le personnel communal, même réduit à la seule personne du secrétaire de mairie, des relations de pleine confiance, de pleine coopération ; ces relations sont difficiles à créer, mais pourtant, elles sont essentielles à la bonne marche des communes.

En dépit de l'importance du facteur personnel, on peut dégager certaines caractéristiques communes. On affirme souvent que dans la majorité des communes, le véritable patron de la politique communale est le secrétaire de mairie, cette opinion étant accréditée jusqu'au sein des organisations syndicales représentatives du personnel communal. Il nous semble que cette affirmation doive être sérieusement nuancée : les choix essentiels restent de la compétence du maire, même si le secrétaire de mairie tient une place considérable dans la préparation des décisions. Nous serions enclins à attribuer au maire le rôle de patron et à réserver au secrétaire de mairie celui d'« éminence grise » : si le maire reste capable de trancher, voire d'imposer ses choix, le secrétaire de mairie possède une certaine marge de pouvoir, qui résulte de la détention de ressources spécifiques.

1) D'abord, la **permanence**. Les municipalités et les maires passent au gré des consultations populaires, le secrétaire de mairie reste et assure la continuité de l'action administrative locale. Il n'est pas douteux qu'à la suite de changements politiques, les maires nouvellement élus aient une réaction de méfiance à l'égard d'une administration installée, d'un secrétaire de mairie connaissant remarquablement les problèmes locaux, d'un agent qui, de par sa position, a travaillé avec l'ancienne municipalité, et

le démettent de ses fonctions : mais ces cas sont marginaux même s'ils sont spectaculaires ; les secrétaires de mairie changent peu et s'enracinent au contraire fortement dans les communes où ils exercent, et les changements de municipalités ont, en fait, peu de répercussions. Cette permanence est un atout important pour les secrétaires de mairie ; elle est complétée par d'autres facteurs.

2) Ensuite, l'**apolitisme**. Exigé des fonctionnaires, l'apolitisme est une garantie pour le secrétaire de mairie, aussi bien que pour la municipalité en place : garantie pour le secrétaire de mairie, dans la mesure où cette qualité sera d'autant plus appréciée de la municipalité, que celle-ci sera politiquement engagée ; garantie également pour la municipalité qui pourra compter sur un certain loyalisme du personnel communal vis-à-vis des politiques élaborées par le conseil municipal et mises en œuvre par l'administration communale. Bien entendu, si chaque secrétaire de mairie se veut et se dit apolitique vis-à-vis de l'équipe municipale, ce serait de l'angélisme que de croire à la réalité de cette affirmation ; souvent, cet apolitisme n'est en fait qu'un réflexe de mimétisme vis-à-vis de la municipalité en place.

3) Enfin, l'**expertise**. La position du secrétaire de mairie est encore renforcée par son caractère d'expert que toutes les organisations syndicales mettent en avant pour défendre la profession. Ce caractère conforte la position du secrétaire de mairie auprès de la municipalité, car seul il connaît les dossiers, les règles administratives, les secrets d'une bonne administration communale, en tout cas bien mieux que les élus. Il ne faudrait pas en déduire hâtivement que cette qualité d'expert soit réellement présente chez tous les secrétaires de mairie, mais il est remarquable de constater qu'elle est l'argument essentiel des syndicats. Ce caractère d'expert est parfois une réputation surfaite pour certains secrétaires de mairie, notamment au niveau des petites communes où l'amateurisme est bien souvent la règle et la débrouillardise un pâle palliatif à une navrante incompétence. La preuve de sa compétence, le secrétaire de mairie la donnera en faisant bien tourner sa mairie, et le sentiment d'appropriation est très fort chez les secrétaires de mairie, qui parlent constamment de « leur » mairie comme le maire, du reste, parle de « sa » commune.

Administrateur des affaires communales, le secrétaire de mairie se porte en définitive garant d'une certaine indépendance de l'administration communale, face à la municipalité en place. Cette indépendance pousse le secrétaire de mairie à la prudence. Pour lui, le devant de la scène communale doit être occupé par le maire, il veut et doit rester en dehors de toute intervention publique, son rôle d'éminence grise lui suffit généralement et rares sont les secrétaires de mairie qui souhaitent, en fait, paraître les véritables patrons de la politique communale. C'est une situation qui risque, à plus ou moins longue échéance, de devenir insoutenable. Le maire constitue l'écran protecteur indispensable entre eux et l'extérieur. Il n'est dès lors pas étonnant de constater que le souci majeur des agents n'est pas l'ouverture et la transparence : il est difficile, pour un néophyte, de dénouer les jeux et les intrigues des acteurs de la vie administrative communale, de reconnaître les marques de ce pouvoir presque occulte dans les décisions, car en définitive, une mairie est rarement, et à bien des égards, une maison de verre.

*

**

Quoi qu'il en soit, à travers ces particularités de fonctionnement, à travers ces rapports ambigus, à travers ces faisceaux de relations et les

disparités entre communes, l'expression d'un consensus général sur la fonction de l'institution se manifeste, quels qu'en soient les divers contenus.

C'est sans doute la raison pour laquelle, malgré les difficultés, malgré les tensions entre les individus, malgré le manque d'harmonisation, la fonction demeure ; les relations maire-secrétaire de mairie apparaissent bien comme la clé de voûte de la construction communale.

ANNEXE : Les secrétaires de mairie dans le département de la Somme

Pour une population de 538 462 habitants, au recensement de 1975, le département de la Somme compte 783 communes, réparties entre quatre arrondissements d'inégale importance démographique et économique, et 44 cantons, la plupart à vocation essentiellement agricole très accentuée.

Le tableau I présente une répartition des communes par tranches démographiques et par arrondissement.

Ce qui frappe à première vue, c'est la prédominance des communes de moins de 500 habitants (la plus petite de ces communes ne compte que 13 habitants — Epecamps), représentant plus des trois quarts des communes du département, et l'émergence d'une seule ville importante de 130 000 habitants : Amiens, entourée de deux autres villes, Abbeville (25 398 habitants) et Albert (11 784 habitants).

Le tableau II donne la répartition de la population selon l'importance démographique des communes. Il faut souligner que :

— près de 44 % (43,75 %) de la population du département de la Somme vit dispersée dans des localités de moins de 2 000 habitants ;

— un peu moins de 28 % (27,15 %) se concentre dans des villes de 2 000 à 20 000 habitants. Amiens, chef-lieu du département, regroupe le quart de la population du département.

Ces quelques chiffres démontrent essentiellement la primauté des petites et moyennes communes et expliquent la suprématie des secrétaires de mairie-instituteurs (605 en 1976).

Ceux-ci occupent plus de 80 % des postes de secrétaires de mairie (surtout dans les communes de moins de 1 500 habitants) en tenant compte du fait que certains S.M.I. cumulent deux, trois, voire quatre postes dans des communes différentes ; 5 % des secrétaires de mairie sont en poste dans des villes de plus de 2 000 habitants et ont le titre de secrétaires généraux de mairie.

Enfin que 15 % des secrétaires de mairie exercent dans des communes appartenant à des tranches démographiques de 500 à 1 999 habitants, et sont plus spécialement concentrés dans des villages comprenant au moins 1 200 habitants et moins de 2 000 habitants. Ce personnel exerce généralement un emploi à temps partiel cumulé soit sur plusieurs communes, soit avec un emploi du secteur privé.

Ces quelques données statistiques mettent l'accent sur l'importance des petites communes avec, comme corollaire, la prédominance des secrétaires de mairie-instituteurs.

TABLEAU I - Répartition des communes dans le département de la Somme, par tranches démographiques

Arrondissements	— 500 h	de 500 à 999 h	de 1000 à 1999 h	de 2000 à 4999 h	de 5000 à 9999 h	de 10.000 à 19.999 h	de 20.000 à 99 999 h	+ de 100.000 h
ABBEVILLE 168 communes	99	44	14	10	0	0	1	0
AMIENS 314 communes	239	40	18	13	3	0	0	1
MONTDIDIER 132 communes	119	7	1	3	2	0	0	0
PÉRONNE 169 communes	135	21	8	2	2	1	0	0
TOTAUX	592	112	41	28	7	1	1	1
% par rapport au département (783 communes)	75,60%	14,30%	5,25%	3,60%	0,89%	0,12%	0,12%	0,12%

TABEAU II - Répartition de la population du département de la Somme, par communes et par tranches démographiques.

Arrondissements	— 500 h	de 500 à 999 h	de 1000 à 1999 h	de 2000 à 4999 h	de 5000 à 9999 h	de 10.000 à 19.999 h	de 20.000 à 99.999 h	+ de 100.000 h
ABBEVILLE 129.161 habitants	28 756	27 187	16 144	31 676	—	—	25 398	—
AMIENS 280.663 habitants	47 702	26 021	20 083	35 822	18 559	—	—	131 476
MONTDIDIER 47.113 habitants	19 670	44 387	1 559	9 048	12 469	—	—	—
PÉRONNE 81 505 habitants	19 913	13 250	10 798	11 118	14 642	11 784	—	—
TOTAUX Département 538 462 habitants	116 041	70 845	48 584	88 664	45 670	11 784	25 398	131 476
% par rapport à la population du département 538 462 h.	21,55%	13,15%	9,05%	16,45%	8,50%	2,20%	4,70%	24,40%