

Rubrique **Parole aux gestionnaires**

TÉMOIN CLÉ : UN MILITANT AU CŒUR DE L'AVENTURE TERRITORIALE, EN INTERFACE ET RESPECT DES ÉLUS

Entretien avec Jacques MARSAUD, ancien directeur général de services dans des collectivités territoriales françaises, mené par Jérôme DUPUIS, Enseignant chercheur (ER) à l'Université de Lille (Institut d'Administration des Entreprises) en avril 2025.

Pour citer cet article : DUPUIS, J. (2025). « Témoin clé : Un militant au cœur de l'aventure territoriale, en interface et respect des élus ». Entretien avec Jacques Marsaud, *Télescope SMP&OE*, Dossier spécial GIPA, Vol. 22., décembre 2025.

Juriste de droit public de formation, Jacques Marsaud a participé, pendant près de 40 ans, en tant que cadre dirigeant à la concrétisation de la décentralisation en France, et ce, à différents niveaux institutionnels.

Jérôme DUPUIS - JD

Pourriez-vous nous rappeler les grandes étapes de votre carrière professionnelle, ses temps forts et leurs contextes ? Et parmi ces diverses expériences, quels sont les projets et moments remarquables qui vous ont le plus marqué, et pourquoi ?

Jacques MARSAUD – JM

En 1971, à la fin de mes études universitaires de droit public, l'opportunité m'a été offerte d'intégrer un service municipal d'urbanisme en cours de création dans une petite commune de 20 000 habitants, de la banlieue de Tours, Saint-Pierre-des-Corps. Nous étions deux : un géographe et un juriste, et notre mission principale, ce pourquoi la municipalité avait créé le service, fut d'élaborer le Plan

d'occupation des sols en application de la Loi d'orientation foncière et urbaine de 1967, premier signe encore timide d'un mouvement de décentralisation en France qui allait s'affirmer au cours des années 1970, et s'institutionnaliser au début des années 1980. Devenu deux ans après responsable d'une petite équipe de 4 personnes, avec le titre pompeux de « directeur du service municipal d'urbanisme, des études générales et de l'information », je travaillais en lien très étroit avec le Maire, homme de terrain, passionné, exigeant ; c'est lui qui m'a donné le goût de l'action publique de proximité, m'a appris les bases du métier, et m'a transmis le virus de la fonction

publique territoriale qui ne m'a plus jamais quitté.

Après cette belle et riche expérience, mon appétence pour la gestion locale en lien étroit avec les élus m'a conduit à rechercher un poste de généraliste dans une ville où les problèmes sociaux appelaient une action publique caractérisée. Je l'ai trouvé en Seine Saint-Denis, à Noisy-le-Sec, ville de 40 000 habitants, où je fus recruté sur le poste de secrétaire général adjoint. La mission qui m'a alors été confiée par le Maire était de rétablir des relations normales entre les élus et l'administration ; celle-ci étant sous le contrôle d'un secrétaire général technocrate et tout puissant en conflit avec la municipalité. Un travail de formalisation de l'organisation et du fonctionnement de l'administration, de ses relations avec le politique, en concertation étroite avec les services, avec le soutien sans faille des élus, a permis de normaliser la situation, avec comme résultat ma nomination sur le poste de secrétaire général démissionnaire.

Après six années de direction générale à Noisy, ma candidature fut retenue pour occuper les fonctions de secrétaire générale de Saint-Denis, ville de 90 000 habitants, la Mecque de la banlieue rouge et du service public communal. Trois raisons à cela : une ville ouvrière et d'immigration aux besoins sociaux importants, des politiques

publiques ambitieuses, des moyens financiers conséquents. Toutes les conditions étaient réunies pour contribuer à des aventures professionnelles passionnantes. Ce fut le cas en matière de management : mise en place de centres de responsabilités avec des budgets globaux déconcentrés, formalisation du processus décisionnel précisant la place et le rôle de chaque acteur, notamment l'organisation des relations politiques-administration, organisation des services adaptés aux démarches participatives de quartier, programmation d'une annexe de l'hôtel de ville abritant l'ensemble des services administratifs, moment particulièrement privilégié pour penser collectivement l'organisation et le fonctionnement de l'administration. Ce fut également le cas dans le domaine des politiques publiques et du développement du territoire : politiques innovantes en matière d'emploi et d'insertion, de santé publique, de culture ; création d'une des toutes premières structures de coopération intercommunale en région parisienne pour le réaménagement d'une friche industrielle de 600 hectares qui débouchera sur la création, en 1999, d'une communauté d'agglomération regroupant 9 communes ; insertion du Grand Stade, le stade de France, dans la ville, avec l'accueil de la coupe du monde de foot de 1998. J'ai pu alors mesurer combien ces grands projets

étaient des leviers de mobilisation et de dynamique pour les services. Ce n'est pas étonnant dans ces conditions que cette ville ait pu m'attacher pendant 18 ans.

Il a fallu que le PDG d'une grande entreprise publique, Jean-Paul Bailly, me propose en 1999 le poste de directeur général adjoint de la RATP, chargé de la politique de la ville et du développement, pour que je m'en détache. Belle entreprise alors que la RATP, avec une large décentralisation des responsabilités, une grande expertise, un esprit d'entreprise bien développé tant chez les cadres que dans l'ensemble du personnel, conséquence d'un management et d'une politique du personnel de qualité. La politique de la Ville recouvrait en fait la relation avec les élus, la contractualisation avec les collectivités territoriales, la desserte des quartiers défavorisés, la prévention des incivilités. Le développement était à la fois celui des réseaux en Île de France, en application d'un ambitieux contrat de plan État-Région, et le développement des activités de l'entreprise en France et à l'international. Après avoir été amené à conduire un important lobbying auprès du gouvernement et du parlement pour obtenir la « déspecialisation » de l'Établissement public lui permettant d'exploiter des réseaux hors Île-de-France, je me suis retrouvé PDG de diverses filiales, telles que

RATP France et RATP internationale. J'eus alors le sentiment amer de quitter le monde du service public pour investir celui du business assez éloigné de mon ADN. Je décidais donc, après cinq années malgré tout d'une belle expérience dans une entreprise publique, de retourner dans la territoriale.

C'est le Président du Conseil Départemental du Val-de-Marne qui m'a offert cette opportunité en me recrutant sur le poste de directeur général de ses services. Ma mission ne pouvait être plus claire puisqu'elle a été rendue publique dans un courrier du Président adressé aux 8000 agents de l'institution, justifiant la décharge de fonction de mon prédécesseur et ma nomination : « moderniser le service public départemental ». Cela signifiait réformer en profondeur l'administration, tâche, il faut bien l'avouer toujours un peu délicate. Mais pour ce faire, je bénéficiais d'un atout inestimable : la volonté clairement exprimée d'un Président particulièrement estimé et respecté, du soutien sans faille de ce dernier et de son directeur de cabinet, mais aussi d'une réelle attente des services parfois en souffrance. Pour mener à bien cette mission, d'abord, connaître et comprendre, identifier les problèmes, faire le tour de tous les services, réunir les cadres et l'ensemble des agents, écouter, communiquer, proposer, constituer une

nouvelle équipe de direction générale. Et puis les bonnes vieilles recettes expérimentées à Saint-Denis : centres de responsabilité, budget global déconcentré, règlement de la décision, des relations entre les acteurs, du rôle et de la place des différentes instances, tant administratives que politiques. Parallèlement, il a fallu aussi travailler à la réussite de l'intégration dans l'administration départementale des services de l'État concernés par la deuxième vague de transfert des compétences, services de l'équipement, maison départementale des personnes handicapées, etc.

La recherche d'un grand projet mobilisateur pour le département était aussi un objectif que nous portions en commun avec le Président et le directeur de cabinet. Nous l'avons trouvé avec le projet « Orbival », vaste projet politiquement consensuel de desserte du département par un réseau métropolitain de banlieue. La mobilisation des services, des élus départementaux et communaux, des associations, de la population n'a pas été sans incidence sur la décision gouvernementale intervenue, quatre ans plus tard, de doter la banlieue parisienne d'un ambitieux réseau de métro

dans le cadre du Grand Paris : Le Grand Paris Express.

Ce dossier, celui du Grand Paris, j'allais pouvoir l'approfondir avec mon retour au sein du bloc communal, sur un territoire qui m'était cher, comme directeur général des services de la communauté d'agglomération Plaine Commune¹, pour la dernière étape de ma carrière. Cela correspondait aussi à mon souhait d'exercer au sein d'une structure de coopération intercommunale qui, depuis que j'avais quitté ce territoire, s'était généralisée en France. Je renouais là avec la commune, tant le concept de coopérative de villes était cher à son Président. Dans cet esprit, nous avons travaillé à un mode d'organisation et de management favorisant la décentralisation des services communautaires au niveau des communes et leurs liens avec les élus et les services municipaux.

L'autre grand dossier qui m'a passionné fut celui du Grand Paris, avec un travail en relation étroite avec le secrétaire d'État dédié à la métropole parisienne, Christian Blanc et son Grand Paris Express. Plaine commune fut labellisée dans ce cadre « territoire de la culture et de la création », nous conduisant à travailler avec de nombreuses institutions et professionnels à

¹ Plaine Commune est un établissement public territorial située en Seine-Saint-Denis qui rassemble 9 villes à la frontière nord de Paris.

l'élaboration d'un projet de territoire. Nous nous sommes parallèlement beaucoup investis sur la dimension institutionnelle, militant avec acharnement avec notre Président pour une métropole multipolaire, coopérative d'une dizaine de grandes communautés d'agglomération. Nous aurions réussi si des considérations politiciennes de dernière minute au niveau parlementaire n'avaient conduit à un autre choix dont on mesure aujourd'hui la vacuité.

JD

Comment sont nés votre intérêt et/ou votre vocation pour les « affaires publiques » ?

JM

C'est incontestablement le prolongement naturel et professionnel d'un engagement militant issu de valeurs familiales renforcées, alors que j'étais étudiant, par le mouvement de mai-juin 1968. Je voulais travailler directement au service de la population, pour le public. Pour rien au monde je ne serais allé travailler pour des intérêts privés. J'aurais eu l'impression de trahir mes valeurs et mes engagements.

La volonté d'agir pour plus de démocratie, de justice sociale, pour la solidarité, le commun, aurait pu me conduire à faire de la politique. Les logiques de parti, les jeux politiques m'en ont détourné. J'ai de loin préféré, pour servir ce que je considérais comme mon idéal, m'orienter vers le

service du public et la fonction publique, ses valeurs, son éthique, sa déontologie. Pour ce faire, ce ne fut pas un hasard si j'ai fait le choix d'aller travailler dans des collectivités territoriales dont les politiques correspondaient aux valeurs qui étaient les miennes.

JD

Et pour compléter ce point, quels sont les éléments déclencheurs qui ont présidé à votre choix de vous engager dans ces carrières administratives et plus particulièrement comme cadre dirigeant dans une ville, une intercommunalité, un conseil départemental, une entreprise publique ?

JM

À la fin de mes études de droit, mon intention était de passer les concours de l'inspection du travail ou de la direction d'hôpital. Un camarade m'a alors proposé de venir travailler avec lui, à mi-temps, pour renforcer le service municipal d'urbanisme qu'il avait été chargé de créer à Saint-Pierre-des-Corps. C'était une belle opportunité pour me permettre de terminer mes études. C'est là que j'ai découvert comme je l'ai indiqué plus tôt, les charmes de la fonction publique communale : le service public, mais avec un grand plus par rapport à ce que j'avais imaginé de la fonction publique : la diversité des champs d'action qui concerne à peu près tous les aspects de la vie des gens, le lien direct avec la population, mais aussi avec le politique,

autant d'atouts que ne présente pas la fonction publique d'État. Compte tenu de mes aspirations, mon choix était fait, je ferai carrière dans la fonction publique territoriale, là où le service public avait tout son sens. La volonté très vite d'accéder à des fonctions de direction générale avait pour but de pouvoir mieux encore valoriser ces atouts : la collaboration quotidienne avec le politique, avec le Maire, une vue et une appropriation globale des problématiques du territoire et de la population, une certaine maîtrise des moyens d'action, avec en prime la gestion interne et globale de l'institution que l'on appellerait par la suite *Management*, et en l'occurrence, le plus intéressant, le *Management public territorial*.

Les expériences vécues comme secrétaire général, comme on s'appelait alors, puis directeur général des services à Noisy-le-Sec et Saint-Denis, ont forgé ces convictions et ont pleinement répondu à ces attentes. Les fonctions qui furent ensuite les miennes dans la fonction publique territoriale, dans un département, et même dans une communauté d'agglomération, pour aussi passionnantes qu'elles furent, se situaient toutefois dans un contexte institutionnel qui, de mon point de vue, ne présentent pas le même niveau d'avantages que l'action communale : moins de proximité avec le terrain, la population, les

élus, plus de spécialisation. Cela est encore beaucoup plus marqué au niveau de la Région. J'ai pu faire le constat que plus on s'éloigne de l'action communale, plus on se rapproche de la fonction publique d'état : moins de proximité, moins de démocratie, plus de technocratie. C'est la raison pour laquelle, dans mes activités de formation, je conseillais toujours aux élèves administrateurs, au moins, de commencer leur carrière dans la communale. C'est là qu'on apprend vraiment le métier. C'est aussi la raison pour laquelle j'ai toujours pensé et continue à penser que le nombre de communes en France n'est pas un problème, mais un atout pour l'action publique, son efficacité, la démocratie, la décentralisation, à condition bien évidemment que cela s'accompagne d'une coopération intercommunale pertinente pour trouver, selon les cas, l'échelle et les compétences adaptées.

Quant à l'entreprise publique dont j'ai également fait l'expérience, c'est un tout autre contexte, bien différent de celui de la fonction publique territoriale. J'ai saisi l'opportunité d'intégrer la direction générale de la RATP parce qu'après 28 ans de fonction publique territoriale, il me paraissait intéressant de découvrir un autre environnement, celui de l'entreprise, mais une entreprise investie d'une mission de service public dans le contexte francilien

que je connaissais bien. J'ai été sensible aussi à la volonté exprimée par son PDG de recruter au sein de la direction générale d'une grande entreprise d'ingénierie un administrateur territorial. Il justifiait cela par la nécessité pour la RATP de mieux se développer en banlieue, et pour ce faire, de bénéficier de l'expertise d'un cadre dirigeant connaissant bien ce qui se passait au-delà du périphérique, et bénéficiant d'un capital confiance de la part des collectivités territoriales, puisque venant de ce monde.

L'intégration d'un administrateur territorial de banlieue dans cette entreprise d'ingénieurs très parisienne ne fut pas aisée. Je n'avais pas toujours les codes d'une culture très prégnante. Si l'étranger que j'étais fut malgré tout très bien accueilli et accompagné, c'est pour une grande part, je crois, grâce à l'exotisme d'un fonctionnaire territorial venant du 93, vivant à Saint-Denis, connaissant bien les élus, et capable de parler avec eux. Je sentais que je suscitais la curiosité, et quelque part le respect.

Dans une entreprise publique, nous sommes entre le monde du service public et le monde de l'entreprise, et, plus le temps passe, signe des temps je dirais, plus on se rapproche des logiques de l'entreprise. L'État tutelle devient actionnaire, les usagers deviennent des clients, la rentabilité prend le pas sur la volonté de répondre aux besoins. La recherche du compromis, du

bon équilibre entre efficacité et efficience n'est pas toutefois sans intérêt, surtout lorsque cela était géré par un PDG, humaniste, enfant de l'entreprise, grand *manager*, Jean-Paul Bailly, auprès de qui j'ai beaucoup appris, y compris pour la suite de ma carrière en collectivité territoriale.

Les missions confiées au DGA en charge du développement et de la politique de la Ville risquaient de le conduire au dédoublement de personnalité. Lorsque je contribuais à la politique de la Ville ou travaillais avec les élus sur le développement des réseaux (nouvelles lignes de bus, de tramway, prolongement de lignes de métro), sur le développement urbain, économique et social, j'étais dans une mission de service public. Lorsque je créais des filiales de développement en France et à l'étranger, que je répondais dans des conditions souvent troubles à des appels d'offres pour l'exploitation de réseaux, lorsque l'État actionnaire ne m'autorisait à me positionner sur un marché qu'à condition que le taux de rentabilité soit à deux chiffres, j'étais dans le business pur et dur. Pour le fonctionnaire territorial que j'étais dans l'âme, le grand écart devenait de plus en plus douloureux. Je suis retourné dans la territoriale, sans acrimonie aucune pour cette stratégie de la RATP, dont je comprenais bien, dans le contexte européen de libéralisation qui était la nôtre, la logique et le bien fondé. Mais la

fonction publique territoriale était pour moi plus gratifiante. Il faut savoir se faire plaisir.

JD

Et comment décririez-vous de facto votre engagement comme acteur public ?

JM

Comme étant au service du bien commun. Pour ce faire, contribuer de manière pertinente à l'élaboration des politiques publiques, des programmes d'action, et créer les conditions pour les mettre en œuvre aussi efficacement que possible.

JD

Vous venez, à plusieurs reprises, de faire référence à des tensions, voire à des conflits de valeurs entre celles qui animent le secteur public et celles afférentes, selon vous, au secteur marchand. En management public, nous nous interrogeons souvent sur leur degré d'opposition, de complémentarité, voire d'hybridation. En outre, ces valeurs relèvent parfois des institutions qui les animent, mais aussi des métiers exercés, les valeurs professionnelles. Quelles sont donc celles qui vous ont animé tout au long de votre carrière administrative ; et comment les avez-vous traduites concrètement dans l'exercice de votre travail ?

JM

Ce sont celles, je pense, qui doivent animer tout cadre dirigeant, et que j'ai tenté de faire miennes. Elles sont nombreuses, mais il y en a deux qui, me semble-t-il, prédominent : la loyauté vis-à-vis de ses patrons, des élus ; le travail collectif avec ses collaborateurs.

La loyauté est un principe fondamental dans la fonction publique territoriale. Elle est un élément de la démocratie. Elle conditionne les relations de confiance qui doivent s'établir entre l' élu et le cadre dirigeant. Ces relations de confiance sont un facteur clé de la qualité de l'interface politique/administration. Nous en reparlerons, je pense, un peu plus loin : que signifie la loyauté ? Comment gagner la confiance ?

Favoriser le travail collectif était ma deuxième obsession, le travail collectif avec les élus, le travail collectif avec ses collaborateurs, son équipe, mais aussi favoriser le travail collectif à tous les niveaux de l'administration. Pour ce faire, je n'ai jamais trouvé mieux que de formaliser un système rigoureux de réunions, à tous les niveaux, et s'y tenir. Si l'on veut que ces valeurs diffusent dans l'institution, il est une autre valeur importante, c'est celle de l'exemplarité, avec des valeurs associées : la transparence, l'écoute, la disponibilité, la responsabilisation, la reconnaissance, la solidarité, l'humanisme, la bienveillance, l'empathie, et aussi la convivialité.

Une chose est d'afficher ces valeurs, autre chose est de les faire vivre. Ce n'est pas toujours aisé quand le cadre dirigeant est submergé de travail, subit la pression des élus, des dossiers et de l'actualité. Alors, il

faut déléguer, se libérer du temps, et essayer de se donner comme une de ses tâches principales que d'appliquer ces principes.

JD

Et si désormais, nous examinions, de manière plus large, le rôle de cadre dirigeant-DG. Comment résumeriez-vous votre vision dans les deux univers évoqués, celui de l'entreprise (publique) et celui de la collectivité territoriale ?

JM

Dans une entreprise publique, notamment celle que j'ai connue, la RATP, le cadre dirigeant doit fixer d'abord la politique de l'entreprise, sa stratégie, la faire connaître, la faire vivre.

Dans une collectivité territoriale, c'est l' élu qui définit la politique, mais le cadre dirigeant doit y contribuer activement. De par son expertise, sa bonne compréhension du projet politique des élus, ses propositions, sa fonction d'aide à la décision, il est coproducteur des politiques publiques, la décision finale revenant bien évidemment au politique. Ensuite, ou parallèlement, il crée les conditions, en actionnant tous les leviers managériaux, pour que ces politiques et ces décisions soient mises en œuvre avec efficacité et efficience.

JD

Est-ce à dire qu'en entreprise publique le cadre dirigeant gouverne et dirige ; et qu'en collectivité, ces deux rôles sont

disjoints, le premier revenant aux élus, le second aux cadres dirigeants ?

JM

Oui, en entreprise publique, le cadre dirigeant gouverne et dirige, incontestablement. Le politique est bien loin. En collectivité, théoriquement, les rôles sont disjoints, mais la réalité est plus complexe. L' élu se mêle bien souvent – ce qui n'est pas une bonne chose – de l'organisation et du fonctionnement de l'administration, du recrutement de ses cadres. Lorsque cela se fait en bonne intelligence et en concertation avec le DG, pourquoi pas, lorsque cela se produit en court-circuitant le cadre dirigeant, c'est dramatique. Tout aussi dommageable est le cas où le cadre dirigeant se mêle de politique ou tout simplement prend des décisions qui relèvent de l' élu. Et puis il y a ce que je qualifierais de « juste et bon équilibre » : celui où le cadre dirigeant est associé à l'élaboration des politiques publiques, aux choix, en tant qu'acteur majeur et conseiller. Il mettra d'autant mieux en œuvre les décisions qu'il aura participé à leur élaboration. Pour moi, la gouvernance et la direction ne peuvent être disjointes, c'est un travail d'équipe en ayant bien à l'esprit toutefois que les responsabilités ne sont pas les mêmes.

En tout état de cause, plus on s'éloigne du municipal, plus on s'éloigne du terrain, de

la population, du pouvoir politique. Plus on s'éloigne du municipal, plus on se rapproche de la technocratie. L'entreprise publique n'échappe pas à la règle. Elle se situe au plus haut niveau. Là, le cadre dirigeant devient son patron, et l'utilisateur devient de plus en plus client. L'exercice du métier n'est donc pas le même. Certains peuvent penser que l'éloignement des élus procure plus de responsabilités et d'indépendance. Je pense que c'est une mauvaise conception de la fonction publique. Le cadre dirigeant n'est pas responsable devant la population comme l'est l' élu. Le service public est lié à l'exercice démocratique du pouvoir.

JD

Comment avez-vous pu alors mettre en œuvre cette conception en particulier en collectivité ?

JM

Pour ce qui est du premier aspect, la coproduction des politiques publiques, en créant toutes les conditions pour établir des relations de confiance avec les élus, et en particulier avec le Maire ou le président. C'était pour moi ma principale préoccupation, pour ne pas dire une obsession, ce qui faisait que je dormais bien ou non la nuit. En étant aussi proactif dans l'aide à la décision. Pour le reste, en mobilisant l'administration : donner du sens à l'action des services, expliciter les décisions, communiquer par un système de

réunions à tous les niveaux, pour faire descendre l'information, échanger, faire remonter l'information, responsabiliser, le tout dans le cadre d'un système global de gestion déconcentrée.

JD

Quand vous êtes devenu DGS, quelles ont été vos directives ou quel a été le contenu de vos lettres de mission respectives fixées par votre exécutif ; cela vous a-t-il aidé et comment, dans l'exercice de votre travail ?

JM

De manière formalisée, cela m'est arrivé au moins trois fois : à Saint-Denis, contribuer activement à la renaissance de la Plaine Saint Denis ; à la RATP, développer l'activité de l'entreprise en France et à l'international ; dans le Val-de-Marne, moderniser l'administration avec, comme je l'ai expliqué avant, une lettre de mission rendue publique. C'est incontestablement un atout que de disposer ainsi de directives claires de son patron. Non seulement cela permet de se concentrer sur l'essentiel, mais aussi cela donne une vraie légitimité vis-à-vis de ses collaborateurs, une légitimité politique.

C'est pour cela que, lorsque ces directives n'existent pas formellement, il est hautement souhaitable, dans le cadre de relations de qualité avec le Maire ou Président, d'aller les chercher, de les solliciter, d'aider les élus à formaliser ce qu'ils attendent de l'administration. À

Saint-Denis, par exemple, où j'ai connu trois élections municipales, trois mandats électoraux, nous avons pris l'habitude au tout début de chaque nouveau mandat, de traduire – en ce que nous appelions un projet de mairie – le programme municipal de la majorité nouvellement élue, en termes d'objectifs programmés, d'action et de gestion. Nous le soumettions à l'exécutif pour vérifier que nous avions bien intégré les objectifs politiques, et ce projet de mairie, une fois adoptée par ledit exécutif, devenait notre feuille de route.

JD

Si nous tirions une perspective plus générale, presque sous la forme de conseils à vos pairs, quelles sont les qualités à mobiliser pour réussir dans son rôle de cadre dirigeant ? Et quels sont les pièges à éviter ?

JM

Les qualités ? C'est une question qui rejoint, je crois, celle des valeurs, en grande partie. Quelle qualité pour réussir à mettre en œuvre ses valeurs, les respecter ? Le recul peut être la disponibilité, le sens du relationnel, l'entregent.

Les pièges à éviter : le conflit, l'ingérence dans le politique.

JD

Sur ces dernières années, avez-vous pu identifier des évolutions dans le profil, les comportements et les attentes des cadres dirigeants territoriaux ?

Et si tel est le cas, sont-elles de nature à modifier les relations avec les élus ?

JM

Oui, incontestablement. L'émergence du cadre d'emploi des administrateurs territoriaux a contribué à profondément modifier la posture des cadres dirigeants. Pour schématiser, je dirai que ceux-ci sont de moins en moins attachés à un territoire, à un élu, plus « zappeurs », moins politiques, plus hauts fonctionnaires, plus gestionnaires de leur carrière que d'une collectivité.

Cela découle sans doute du mode de recrutement et de leur formation. La très grande majorité des lauréats du concours d'administrateur territorial ont également passé le concours d'entrée à l'ENA. Au départ, ce sont les mêmes, avec les mêmes aspirations. Après la formation à l'INET² et quelques années d'exercice professionnel dans les collectivités territoriales, plus tout à fait heureusement. Mais il n'en reste pas moins que beaucoup font le choix de poursuivre leur carrière dans les administrations d'État. Des profils de hauts fonctionnaires tendent à remplacer les militants de la territoriale et de la décentralisation que nous étions.

Cette évolution amène à plus de distance avec le politique. On se rapproche quelque peu du mode de relation

² INET : Institut National des Études Territoriales

politique/administration de l'État, avec dans le pire des cas, une intermédiation par le directeur de cabinet, ce qui peut se comprendre quand le cadre dirigeant se veut moins politique. Vu l'évolution parallèle du personnel politique, moins politique lui-même et plus gestionnaire pour ne pas dire parfois « manager », celui-ci s'accommode très bien de ce nouveau positionnement du cadre dirigeant.

JD

Si nous revenions un peu plus dans le détail sur les relations entre Élus et Administration, entre Exécutif et DG ; comment résumeriez-vous votre vision des rôles respectifs et de ces relations ?

JM

L'élu décide, l'administration met en œuvre. Elle exécute avec un esprit d'initiative ; mais aussi elle propose. J'aime bien le concept de coproduction des politiques publiques. Le politique a besoin de l'expertise et du vécu de l'administration pour prendre de bonnes décisions. L'administration met d'autant mieux en œuvre les programmes d'action qu'elle a participé à leur élaboration. Le DG assure la gestion de l'interface entre le politique et l'administration de manière à ce qu'il en soit ainsi.

JD

Et comment l'avez-vous mise en œuvre dans vos différents postes de responsabilité ?

JM

Le rôle principal du DG est de gérer l'interface politique-administration. J'ai toujours considéré que la qualité de cette interface constituait la clé de voûte de l'efficacité de l'action publique. Établir des relations de qualité avec le Maire ou le Président a toujours été pour moi une préoccupation première pour ne pas dire une obsession : devenir son collaborateur privilégié, pourquoi pas son complice. Pour cela, il faut gagner sa confiance, d'abord en étant parfaitement loyal, ensuite en étant proactif dans l'aide à la décision.

Être parfaitement loyal, c'est d'abord se dire que le Maire est son seul patron dans les rivalités qui peuvent exister au sein de l'exécutif, et ne surtout pas en jouer. C'est aussi, après avoir pu exprimer son opinion, voire son désaccord, défendre et expliquer la décision prise par l'élu avec conviction, sans réserve, partant du principe que, vu que l'élu est responsable devant la population, à qui il rendra seul des comptes, il a forcément raison.

Être proactif, c'est, après avoir bien assimilé la politique de l'élu, conseiller, faire des propositions, enrichir la décision.

Mais tout cela ne se joue pas bien évidemment dans un simple face-à-face Maire ou Président/DG. Une bonne décision se doit d'être la plus collective possible. C'est là qu'entre en jeu le

processus décisionnel. Pas de bonnes politiques sans de bonnes décisions, et pas de bonnes décisions sans un bon processus décisionnel. D'où l'importance de formaliser le processus décisionnel ; élaborer un règlement de la décision de l'institution, dans tous ses aspects ; et faire adopter ce règlement par l'exécutif. Ainsi, tous les acteurs savent qui fait quoi, le rôle de chacun, comment se prépare, se prend et se met en œuvre une décision, quelles sont les différentes instances de travail et de décision. C'est cette formalisation du processus décisionnel qui permet aussi de bien cadrer la gestion de l'interface politique/administration aux différents niveaux, notamment entre les Maires adjoints ou vice-présidents, et les services ou directions.

Dans les différentes expériences qui furent les miennes, pour optimiser cette interface politique/administration, favoriser le travail collectif, responsabiliser, nous avons mis en place un système global de gestion déconcentré par grande politique publique, avec pour chacune d'elles, un centre de responsabilités, en gros les directions administratives et techniques, avec un président, le maire adjoint, et un directeur.

Donc, pour résumer et schématiser, une clé de voûte : la qualité de l'interface politique/administration, et deux piliers : la

formalisation du processus décisionnel, et le système global de gestion déconcentré.

Ce sont ces principes que j'ai pu mettre en œuvre à Saint-Denis, dans le Val-de-Marne et à Plaine Commune. Dans les trois cas, le principal facteur de réussite a été la complicité pour ne pas dire la connivence qui s'est instaurée très vite entre le Maire ou Président, son premier adjoint, le directeur de cabinet et le DGS. Lorsque cette équipe de quatre est soudée, et que tout le monde le sait, le DGS dispose d'atouts majeurs au sein de son administration. Pour qu'il en soit ainsi, je sais que ce n'est pas toujours possible, il faut être choisi par son Maire et Président, ça, c'est normal, mais aussi pouvoir choisir non seulement la collectivité où on veut aller travailler, mais aussi, en quelque sorte, le Maire ou le Président avec qui l'on va travailler, pour ne pas dire pouvoir travailler.

JD

Si je comprends bien, ces relations se construisent au quotidien à travers des processus de décision ; comment qualifieriez-vous ceux rencontrés dans vos organisations successives ?

JM

J'ai connu des contextes assez différents compte tenu de l'époque, ou de la personnalité du chef de l'exécutif : deux expériences d'un système de décision « verrouillé » par le Maire, genre de despotisme éclairé et bienveillant, et trois

situations de décisions collectives et délibératives. La plus aboutie fut sans doute la gouvernance de Jean-Paul Bailly à la RATP : des réunions du comité exécutif toute la journée du lundi, avec un ordre du jour précis, et pour chacun des points, participation des directeurs et chefs de service concernés. Les débats étaient fort longs, jusqu'au moment où le Président, sentant qu'un consensus se dégageait, concluait.

Dans tous les cas, l'existence d'une formalisation du processus décisionnel assorti d'un système précis de réunions contribuait à éviter les tensions et à introduire de la cohérence.

JD

Lors de vos différents postes, vous avez dû « gérer » la présence d'un cabinet politique. Quel rôle jouait-il, quelles étaient ses activités ? Comment avez-vous fait face à ses interventions ?

JM

Mes deux premières expériences en tant que DGS furent singulières : à Noisy-le-Sec, pas de cabinet. Les fonctions dévolues habituellement à un cabinet étaient réparties entre le Maire et le DG. Situation confortable dont je me suis accommodé, mais j'ai vite ressenti que l'absence de cabinet était un problème dans la mesure où, lorsque le DG joue peu ou prou ce rôle, c'est au détriment de ses responsabilités de DGS.

Lorsque le Maire de Saint-Denis m'a recruté, il m'a informé de la présence d'un directeur de cabinet, en m'indiquant de ne pas m'inquiéter, qu'il ne m'ennuierait pas... Il m'a d'ailleurs toujours confié le soin de le recruter ainsi que les autres membres du cabinet. Les choses étaient claires : le directeur de cabinet était sous la responsabilité du DGS.

Dans le Val-de-Marne, un cabinet pléthorique qui m'a fait poser des questions précises au Président au moment de mon recrutement, et à demander à rencontrer le directeur de cabinet pour m'assurer que celui-ci n'empiétait pas sur les prérogatives de DGS. Tel fut le cas, et ma collaboration avec le directeur de cabinet fut exemplaire.

À Plaine Commune, disons que j'ai retrouvé à peu près la même situation qu'à Saint-Denis, question de culture locale.

À la RATP, le Dir.Cab. avait une fonction bien définie auprès du PDG, et n'interférait en aucun cas avec les responsabilités des membres de la direction générale.

J'ai conscience d'avoir vécu des situations très privilégiées par rapport à nombre de mes collègues. Cela tient je crois à deux facteurs : la conception qui était la mienne du DG, principal collaborateur du Maire ou Président, et la présence du règlement de la décision dont nous avons parlé, qui

consacrait un chapitre au positionnement du cabinet, en formalisant clairement son rôle et ses relations avec l'administration.

JD

Ainsi quelle serait la répartition fonctionnelle satisfaisante entre élus, cabinet et direction générale ?

JM

Le rôle du cabinet : Conseiller politique du Maire ou du Président, gérer son environnement politique : relations avec les groupes politiques, coordination des élus de la majorité, relations avec le monde politique environnant, préparation des aspects politiques des assemblées, agenda et plume du Maire ou du Président. Le cabinet ne doit pas donner des instructions directement aux services. Les interventions auprès de l'administration doivent être impérativement médiatisées par les membres de la direction générale en vertu du sacro-saint principe de l'unité de direction.

Pour que tout cela se passe au mieux : une exigence : une réunion hebdomadaire, conséquente, entre le Maire-Président, le premier adjoint ou vice-président, le DGS et le directeur de cabinet. Là se règlent tous les problèmes ; là se forge une équipe unie.

JD

Dans cette perspective et pour conclure sur ce point, quels sont les positionnements à assurer ainsi que les postures à privilégier

en tant que cadre dirigeant pour « optimiser » ses relations avec « ses » élus et/ou « son » exécutif ? Et quels sont les pièges à éviter ?

JM

Affirmer la direction générale, DG et DGA, comme seule responsable de l'administration. Éviter autant que faire se peut que le Maire ou le Président donne des instructions directement au service. De même, affirmer le directeur ou le chef de service comme unique interlocuteur du Maire-adjoint ou du vice-président. Ce sont là des principes énoncés dans le règlement de la décision évoqué précédemment, et appelé pour la circonstance : « Rapport d'orientation sur le fonctionnement de la municipalité et ses relations avec l'administration ». Ajoutons à cela la quête de la confiance réciproque avec ses deux corolaires : la loyauté et la proactivité.

Un piège à éviter pour le DGS : se mêler de politique.

JD

Comme nous l'avions pointé tout à l'heure pour l'exercice de la fonction de direction générale, quels sont les changements ayant impacté la gestion de l'interface politique/administration avez-vous pu identifier sur ces trente dernières années ?

JM

J'ai le sentiment que nous avons affaire à des élus plus « managers » et moins « politiques » qu'auparavant, et aussi à des cadres dirigeants moins politiques. De ce

fait, les cabinets prennent de plus en plus d'importance. Le contexte est donc souvent différent de ce que j'ai pu connaître. Pour autant, je pense que, pour le cadre dirigeant, le DG, les règles de base doivent rester les mêmes : jouer la confiance, bien percevoir les attentes du politique, y répondre avec loyauté et proactivité.

JD

Compte tenu, de la diversité des organisations dans lesquelles vous avez travaillé, quelles différences (et points communs) avez-vous notés dans les relations entre Exécutif et cadres dirigeants dans le municipal, l'intercommunal, le départemental et en entreprise publique ?

JM

Il y a plus de points communs me semble-t-il que des différences. Les principes restent les mêmes. S'il y a différence, cela tient à l'éloignement croissant du politique quand on passe du communal à la régionale en passant par l'intercommunalité et le département. Pour l'entreprise publique, là, on se retrouve dans le même contexte que celui de la fonction publique de l'État : le politique est très loin.

JD

Compte tenu de votre riche et longue expérience, peut-on profiter de cet entretien pour porter un regard sur les réformes institutionnelles territoriales ? Quel bilan faites-vous de ces différentes réformes menées en France depuis 2010 ? En quoi ont-elles impacté la gestion locale

de proximité ? Ainsi que les rôles des élus et des cadres dirigeants ?

JM

Il y a eu les actes I et II de la décentralisation, et puis, à partir de 2010, nous connaissons une recentralisation rampante. Le découpage de la France en communautés de communes ou d'agglomération XXL est un non-sens. Il ne s'agit pas de coopération intercommunale comme on a su le préserver dans d'autres pays, mais de supra-communalité, avec l'objectif pour l'État de réduire la dépense publique, et à terme, le nombre de communes, au détriment du service public et de la démocratie de proximité. Les élus ont perdu de leurs pouvoirs et de leur crédibilité. Cela n'est pas sans conséquence bien évidemment sur l'exercice du métier de cadres dirigeants qui se retrouvent avec un champ d'action plus restreint et plus contraint, moins responsabilisant et moins gratifiant.

C'est pourtant au niveau de la commune, dans ce monde en crise, que l'on peut préserver un rapport de qualité du citoyen à la politique, au politique, que l'on peut construire un service public de qualité. La commune est un repère historique et culturel. Le grand nombre de communes en France est une chance, un atout, qu'il aurait fallu préserver ; assorti bien évidemment d'une coopération intercommunale à géométrie variable et librement consentie.

Plutôt que redonner du pouvoir et des moyens aux collectivités territoriales, mieux encore décentraliser, on les étouffe.

JD

Avant de nous quitter, et pour conclure, comment qualifieriez-vous votre engagement pour la défense de « la territoriale » à travers la promotion de formations spécifiques au management territorial (Cycle supérieur de management à Fontainebleau, puis à l'INET, Cycle de direction générale à l'INET ...) ou la reconnaissance d'un cadre distinctif de la fonction publique territoriale ?

JM

Mon engagement pour la fonction publique territoriale ? Passionné, et militant. Passionné parce que j'ai eu la chance de découvrir et d'exercer un métier passionnant, varié, au service du bien commun, au plus près du terrain, de la

population, du politique ; mais aussi un métier où l'on gère de l'humain, du collectif, pour mobiliser des équipes autour d'objectifs gratifiants. C'est de là que viennent aussi ma passion et mon engagement militant pour la fonction publique territoriale, sa spécificité, pour le management public territorial et ses cycles de formation.

Au sein de la fonction publique, notre métier à nous les territoriaux, n'est pas le même que celui des fonctionnaires d'État. La proximité du politique, du terrain, du citoyen, l'ampleur de nos champs d'action commandent la spécificité de notre fonction, et donc de nos formations. C'est pourquoi il nous fallait une grande école de la fonction publique territoriale. Nous l'avons obtenue, il faut la préserver.

Éléments clés du témoignage : conjuguer la passion et la loyauté aux interfaces

(1) dialogue et collaboration : pour assurer le travail collectif avec les élus, les collaborateurs, les parties prenantes ... au service du bien commun

(2) respect et esprit d'initiative : dans la reconnaissance de l' élu décideur et de l'administration chargée de la mise en œuvre avec proactivité dans une logique coproduction des politiques publiques

(3) exemplarité et transparence : en restant fidèle aux valeurs d'intégrité et d'humanisme ; en donnant du sens à l'action des services et en explicitant les décisions politiques

(4) responsabilité et confiance : consacrer le DG comme clé de voûte de l'action publique tout en se prémunissant de toute ingérence dans le politique
