

■ L E S A M I S D E ■
l'École de Paris

<http://www.ecole.org>

**Les Petits Déjeuners
"Confidences"**

Accenture
Air Liquide*
Algoé**
ANRT
AtoFina
Caisse Nationale des Caisses
d'Épargne et de Prévoyance
CEA
Chambre de Commerce
et d'Industrie de Paris
CNRS
Cogema
Conseil Supérieur de l'Ordre
des Experts Comptables
Centre de Recherche en gestion
de l'École polytechnique
Danone
Deloitte & Touche
DiGITIP
École des mines de Paris
EDF & GDF
Entreprise et Personnel
Fondation Charles Léopold Mayer
pour le Progrès de l'Homme
France Télécom
FVA Management
Hermès
IDRH
IdVectoR
Lafarge
Lagardère
Mathématiques Appliquées
PSA Peugeot Citroën
Reims Management School
Renault
Saint-Gobain
SNCF
Socomine*
THALES
TotalFinaElf
Usinor

*pour le séminaire
Ressources Technologiques et Innovation
**pour le séminaire
Vie des Affaires

(liste au 1^{er} juin 2001)

LA GESTION DE LA VILLE

par

Jacques MARSAUD
Secrétaire général de la Mairie de Saint-Denis

Séance du 29 mars 1995
Compte rendu rédigé par Mathieu Dunant et Vincent Schächter

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse
des comptes rendus ; les idées restant de la seule responsabilité de leurs auteurs.
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

© École de Paris du management - 94 bd du Montparnasse - 75014 Paris
tel : 01 42 79 40 80 - fax : 01 43 21 56 84 - email : ecopar@paris.ensmp.fr - <http://www.ecole.org>

EXPOSÉ

Le management public local est une pratique ancienne, mais c'est aussi un concept neuf. Les trente-six mille maires de France n'ont en effet pas attendu le développement des récentes théories sur la gestion des collectivités locales pour définir des politiques et s'intéresser au fonctionnement de leur municipalité, et il y a bien longtemps que nombre d'entre eux - avec des fortunes diverses, il est vrai - font du management local sans le savoir ! Néanmoins, ce constat d'évidence ne doit pas pour autant masquer la richesse de la réflexion, née il y a maintenant un peu plus d'une décennie, et consacrée, sous l'influence de plusieurs facteurs convergents, à la problématique du management des collectivités territoriales.

Quelle est la cause de ce tournant du début des années 80, date à laquelle on a commencé à conceptualiser la notion de gestion locale ? J'avancerai pour ma part plusieurs explications. Il faut d'abord mettre l'accent sur le nouveau cadre institutionnel et politique de l'époque, apparu avec les lois Deferre sur la décentralisation, qui eurent pour conséquences un élargissement substantiel du champ de responsabilité des collectivités territoriales, et, corrélativement, un accroissement du dynamisme local.

Ensuite, je pense qu'il ne faut pas non plus perdre de vue le fait que ces années furent marquées par la crise économique, qui entraîna des déséquilibres budgétaires graves dans de nombreuses collectivités locales. Celles-ci durent évidemment réagir, en recherchant des modes de gestion plus efficaces.

La dernière raison, enfin, est à mes yeux plus sociologique : depuis une dizaine d'années environ, le personnel "municipal", tant politique qu'administratif, est beaucoup mieux formé qu'auparavant, et n'hésite plus à tirer parti des méthodes modernes de gestion pour améliorer l'efficacité de leurs politiques et le fonctionnement de leurs services.

Ainsi, le management public local est donc un concept relativement récent : tout au plus quinze ans d'âge. Mais quinze ans, c'est déjà suffisant pour regarder derrière soi, et mesurer le chemin parcouru ! Je vais donc tenter de vous faire partager mon expérience de secrétaire général d'une grande mairie, expérience certes spécifique, mais à mon avis tout à fait significative de l'évolution constatée récemment dans la gestion des collectivités locales.

Saint-Denis, son histoire, sa municipalité, son organisation...

Cela fait aujourd'hui presque une quinzaine d'années que je dirige l'administration municipale de Saint-Denis, puisque j'ai été nommé à mon poste en 1981. Auparavant, et après mes études de Droit, j'avais déjà exercé des responsabilités similaires en Touraine, puis à Noisy-le-Sec.

Saint-Denis, qui compte 91 000 habitants, est, comme vous le savez, une ville chargée d'histoire, mais elle est aussi fortement industrialisée et urbanisée. Zone de contrastes, à la fois ville centre et ville de banlieue, elle peut s'appuyer sur un service public très développé. L'administration communale compte en effet 2 800 agents, dont 2 200 à temps complet. Son budget est supérieur à un milliard de francs, et plus de 300 millions sont chaque année consacrés aux investissements.

Ce tableau d'ensemble étant maintenant brossé, je crois qu'il est important de vous dire deux mots des circonstances qui sont à l'origine des changements intervenus à partir du début des années 1980.

Naturellement, les contraintes furent d'abord d'ordre économique et financier, et tenaient au contexte général français du début de la dernière décennie, comme je l'expliquais à l'instant. Mais un deuxième facteur, propre à notre ville, s'avéra également décisif : 1983, année des élections, vit en effet la réélection à la mairie de l'équipe sortante, mais sur un programme où la

volonté de rigueur dans la gestion des affaires municipales avait été clairement affichée. Succédant à une décennie de fort développement, le mandat 1983-1989 s'affichait sous le signe de la rigueur et de la gestion, afin de permettre une meilleure utilisation des moyens existant. Je tiens à souligner que, sans cette demande politique forte, rien n'aurait été possible. Je peux en effet vous citer de nombreux exemples de municipalités, dans lesquelles, malgré de grands efforts, l'administration locale n'a pas réussi à rationaliser ses modes de gestion, faute du soutien des élus.

Nous connûmes alors successivement plusieurs temps forts dans notre recherche d'une meilleure efficacité ; j'y distinguerai pour ma part quatre grandes phases :

- la phase instrumentale, qui correspond à la mise en place d'outils et de procédures de gestion,
- la phase de gestion des ressources humaines,
- la phase des politiques publiques locales, au cours de laquelle la démarche s'est en quelque sorte externalisée,
- la phase démocratique, enfin, qui s'est caractérisée par la recherche d'une participation plus active des citoyens à la mise en oeuvre et à la réussite de ces politiques publiques.

Revenons plus en détail, si vous le voulez bien, sur chacun de ces quatre moments clé de notre action dans la ville de Saint-Denis.

La phase instrumentale

La phase instrumentale correspond, comme je l'ai dit, à l'identification et à la mise en œuvre de procédures et d'outils de gestion adéquates. De façon plus imagée, on pourrait dire qu'il s'agit de la période pendant laquelle, répondant ainsi aux souhaits des élus, l'administration s'est mise à fouiller dans la "boîte à idées", afin d'en extraire de bons outils de management pouvant être utilisés à Saint-Denis.

J'aimerais à ce propos vous rapporter une petite anecdote. Au moment où nous recherchions les moyens de rationaliser ou d'optimiser le fonctionnement de nos services, nous eûmes le plaisir d'accueillir une charmante jeune femme, stagiaire de l'ENA. Qu'allions-nous donc en faire ? Nous prîmes la décision de la charger de mettre en place un service de contrôle de gestion à la mairie. Deux ou trois semaines passèrent, au cours desquelles je ne la vis que peu. Je l'imaginai alors en train de travailler d'arrache-pied à la mise en œuvre d'un système qui allait révolutionner la municipalité, jusqu'au jour où elle revint me voir, un peu gênée. Elle finit par m'avouer, je la cite, qu'elle ne "voyait pas comment faire du contrôle de gestion, car il n'y avait rien à contrôler !"

Pas d'usine à gaz à Saint-Denis

L'objection était de taille, et de fait parfaitement justifiée, comme j'ai pu m'en apercevoir par la suite. Aucun objectif n'était en effet précisément défini, les règles à appliquer étaient souvent très floues, bref, on ne voyait pas trop ce que l'on pouvait contrôler, et moins encore à quoi tout cela aurait pu servir ! C'est donc ainsi, grâce à cette jeune stagiaire, que nous avons finalement décidé de procéder différemment, en créant plutôt un service "analyse de gestion". Celui-ci s'est avéré très performant, puisqu'il nous a permis de rassembler des éléments que nous avons par la suite utilisés, pour mieux comprendre le coût et l'impact des activités municipales ainsi que le fonctionnement de notre administration. En suivant cette voie modeste et pragmatique, nous avons pu échapper au travers dans lequel sont tombées de nombreuses villes, qui ont fini par se transformer en véritables "usines à gaz", à force de mettre en place des systèmes de contrôle de gestion et de comptabilité analytique dont l'essentiel de l'activité, faute d'autres objectifs tenables, s'est souvent réduit à déterminer les coûts de la gestion et du contrôle de gestion.

Deuxième évolution marquante : la mise en place des procédures déconcentrées de recrutement et de gestion du personnel. Auparavant, le personnel était administré, mais pas vraiment géré : en fait, on recrutait beaucoup plus en fonction des grades que des qualifications.

Nous nous sommes également préoccupés pendant cette période d'améliorer la gestion financière, notamment celle de la trésorerie et des emprunts. Dans ce domaine, les communes sortaient à peine du Moyen-Âge, et on ne comprenait pas vraiment ce qu'était une trésorerie, peut-être à cause de l'absence de communication entre le donneur d'ordre et le comptable. Lorsqu'à cette époque, nous prévoyions un investissement, il était aussitôt inscrit au budget primitif de l'année, et notre objectif essentiel consistait à vouloir réaliser l'emprunt correspondant le plus tôt possible ! Bien sûr, la Caisse des Dépôts essayait bien de nous expliquer que nous n'avions pas réellement besoin de cet argent tout de suite, mais nous ne voulions rien entendre, prenant cela pour une tentative de tutelle mal placée ! Il faut savoir que l'argent en caisse dans les collectivités locales ne leur rapporte rien, puisque les trésoreries ne peuvent être placées. À Saint-Denis, du jour où nous avons compris que l'on pouvait gérer la trésorerie et les emprunts de façon dynamique, nous sommes restés plus d'un an sans réaliser un seul emprunt ! Cela peut vous donner une idée des possibilités qui n'étaient pas exploitées auparavant !

Aujourd'hui, ces techniques financières n'ont heureusement plus de secrets pour les villes. C'est en 1985, qu'a été mis en place un plan d'investissement et un plan financier à 5 ans. Ces deux plans, basés sur un compte d'exploitation simplifié, nous permettent, grâce à l'analyse de paramètres tels que la fiscalité, le niveau d'endettement ou notre capacité d'autofinancement, d'examiner nos marges de manœuvre prospectives et de dégager nos capacités d'investissement. Ils sont d'ailleurs soumis au Conseil Municipal et votés chaque année avant le budget, avec le programme biennal d'investissement, lequel, également voté par le Conseil, détaille les investissements sur les deux années à venir et vaut autorisation de programme.

Dépenser moins, dépenser mieux

Quant à la nouvelle procédure d'élaboration budgétaire également inaugurée au cours de la phase instrumentale, elle allait être appelée à devenir la nouvelle clé de voûte de notre système de gestion. Nous nous sommes en effet livrés à une véritable remise à plat du système, inspirée, de très loin certes, de la méthode venue d'outre-Atlantique et appelée BBZ, ou "Budget Base Zéro". Notre première décision fut ainsi de déconcentrer le budget, en créant vingt-cinq centres de responsabilité autonomes. Chacun de ces centres allait désormais recevoir en début d'année une enveloppe globale correspondant à son budget de l'année précédente, mais diminuée de 2 % à 5 %. L'objectif fixé à chaque centre est de parvenir à ne pas réduire le niveau des activités, tout en réalisant des économies. Je tiens ici à insister sur le fait que dans cette démarche, nous avons procédé à dose homéopathique, afin d'éviter de destabiliser l'institution comme cela fut le cas dans certaines villes où des consultants venus d'ailleurs ont financièrement manqué de doigté et conduit leurs expériences à l'échec.

Notre ambition ne se limita naturellement pas à demander aux différents centres de responsabilité de se livrer à de simplistes exercices de cost-cutting ! Tout en réduisant leur enveloppe de fonctionnement à périmètre constant, nous prîmes donc l'habitude de demander à ces centres de nous présenter des projets de développement de leurs services, assortis des évaluations financières correspondantes. Les économies réalisées permettaient en effet d'envisager de tels développements, et les ressources disponibles furent ainsi régulièrement réparties par la municipalité lors de ses arbitrages budgétaires, en fonction de la qualité des propositions faites, d'une part, et des priorités politiques déterminées par les élus, d'autre part.

Ces nouvelles pratiques, vous l'imaginez, ont provoqué une évolution sensible des comportements dans notre administration et suscité des réactions et initiatives intéressantes. C'est ainsi que nous avons vu apparaître ce que nous appelons le budget de développement gagé sur ressources internes : tout centre de responsabilité réussissant une contraction budgétaire supérieure au minimum exigé ou un redéploiement ou bien encore dégageant de nouvelles recettes peut conserver le bénéfice des gains pour développer ses propres activités.

Il serait intéressant de dire un mot des processus de négociation qui en ont découlé. Je vais prendre, parmi bien d'autres, l'exemple de la Direction de la Santé. Depuis des années, il nous

semblait que les 2,5 ou 3 actes médicaux à l'heure réalisés dans le Centre de santé était une règle qui pouvait être améliorée. Le jour où le médecin chargé de ce service a été rendu responsable de son budget, nous sommes soudainement passés à plus de 3 actes à l'heure dégageant ainsi sans dépenses supplémentaires plusieurs millions de recettes. De cette façon, et grâce donc à une meilleure mobilisation de ses collaborateurs, ce secteur a étendu quantitativement son service à la population et a réussi à autofinancer le développement de nombreuses activités. C'est ce que nous appelons à la mairie de Saint-Denis "l'intéressement professionnel collectif".

Où le secrétaire général découvre qu'il fait du contrôle de gestion sans le savoir

Finally, la mise en place de ces nouveaux principes budgétaires a donc donné lieu à des processus de négociation, qui nous ont conduit à déterminer des objectifs quantifiés. Et c'est à ce moment que nous nous sommes rendu compte que nous faisons du contrôle de gestion ! La boucle était bouclée ! Reprenons le cas du Directeur de la Santé. Lorsque celui-ci nous dit : "si je passe à trois actes à l'heure, je veux que sur les deux millions de recettes supplémentaires, la moitié au moins soit attribuée à ma direction", avant de lui redonner ce million, nous procédons à un contrôle de sa gestion, car nous voulons être sûrs qu'il a atteint ses objectifs. Nous avons donc mis en place un tableau de bord mensuel des dépenses et des recettes, direction par direction. Et c'est très naturellement que le contrôle de gestion s'est introduit, à partir de contrats d'objectifs.

Vous l'avez compris, c'est donc par la porte d'entrée budgétaire et financière que l'évolution du système de gestion est arrivée à Saint-Denis. Ce fut un vrai plaisir de voir, dans les premiers temps, outre les économies substantielles que nous réussissions à faire, l'imagination collective pour développer l'action de la municipalité. Pourtant, après quelques années, les responsables des différents services eurent plus de difficultés à "passer dans les budgets minimums", les réserves s'amenuisant. Pourtant elles demeurent importantes et résident dans le domaine de la gestion des ressources humaines, qui n'avaient pas suivi les progrès réalisés dans le domaine budgétaire.

La phase de gestion des ressources humaines

L'objectif principal de notre deuxième phase consista alors à tenter d'élargir la démarche participative des centres de responsabilité. En effet, l'organisation décentralisée mise en place réussit très bien à mobiliser les cadres, mais malheureusement, elle contribua aussi à creuser un fossé entre ces derniers et le reste du personnel : seuls les cadres, qui ne représentent que 20 % des effectifs, étaient bien intégrés dans les processus prévisionnels et décisionnels, alors que les 80% restant étaient tenus à l'écart des démarches participatives. Nous avons donc instauré des procédures de négociation des objectifs et des critères d'évaluation du travail des agents. Toute administration est astreinte, comme vous le savez, à l'obligation de noter ses fonctionnaires : nous avons dû, nous aussi, maintenir ce système, mais nous l'avons fait en tentant de transformer le principe de la notation administrative en véritable outil de gestion des ressources humaines. Pour cela, nous évaluons régulièrement le travail effectif de chaque agent en le comparant à des objectifs qui ont été fixés un an auparavant. Une fiche est remplie pour chaque employé de la municipalité, au cours d'un entretien rassemblant l'évaluateur et l'évalué.

Au cours de ce tête-à-tête, les deux se mettent d'accord pour :

- redéfinir le poste de travail, en essayant de le rendre plus intéressant,
- évaluer les résultats par rapport aux objectifs fixés,
- déterminer les objectifs à atteindre pour l'année à venir,
- décider d'une éventuelle formation complémentaire adaptée...

Auparavant, tout le personnel était noté selon un barème s'échelonnant de 16 à 20 : un agent en fin de carrière obtenait systématiquement entre 19,5 et 20, et un jeune employé appliqué ne pouvait espérer dépasser 17 ! En réalité, lorsque nous nous sommes penchés sur le problème, nous avons eu beaucoup de mal à faire accepter à nos fonctionnaires la suppression du principe

de notation à l'ancienneté. Mais nous y sommes néanmoins parvenus, et désormais, dans le cadre du nouveau système, la progression professionnelle des agents est beaucoup plus liée que dans le passé à la qualité de leur travail :

- les agents qui ont pour note 18, vont profiter des possibilités d'avancement au choix, et bénéficient du régime indemnitaire maximal,
- les agents qui ont pour note 14 ne touchent qu'une demi-indemnité, et doivent progresser s'ils veulent continuer à pouvoir avancer au choix,
- les agents notés 10 avancent uniquement à l'ancienneté, et n'ont droit à aucune indemnité.

Nous avons ainsi indirectement instauré un mécanisme d'intéressement financier du personnel aux "résultats". Cependant, nous avons rencontré de grandes difficultés dans sa mise en œuvre. L'évaluation de 2 500 agents nécessite en effet une grande mobilisation de l'encadrement et une réelle qualification. L'effort a donc dû porter sur la formation du personnel d'encadrement : c'est ce que nous avons fait depuis deux ans, en considérant que la formation constitue non seulement un objectif à atteindre, mais aussi un prétexte permettant aux cadres de se remettre en question. À l'heure actuelle, le plan de formation consacré à la gestion des ressources humaines est en place, et il faut noter que la municipalité a d'ailleurs multiplié par trois la part de son budget relative à ce type d'actions.

La phase politique publique locale

La démarche a alors pu s'externaliser et se finaliser. Nous avons ainsi créé, auprès du Secrétariat Général, une fonction "études locales", afin de développer une meilleure connaissance de la population dionysienne et de ses besoins. Y contribuent, entre autres, un sociologue et un géographe. Le point de départ de notre travail fut le recensement de 1990, puis nous avons ensuite mis en place un certain nombre d'observatoires de proximité, car la société locale bouge très vite.

Le deuxième aspect de cette phase consista en un travail de formalisation des orientations et des objectifs. Dès le début du nouveau mandat, en 1989, l'administration fut invitée à se pencher sur l'analyse du programme municipal, appelé "Contrat communal", afin de traduire ses orientations politiques en objectifs concrets : il en résulta ce que nous appelons notre Projet de Mairie, qui fut élaboré de manière très participative par l'administration en liaison avec ses élus.

Nous avons également travaillé à l'amélioration des processus décisionnels, afin notamment de clarifier les relations entre les responsables politiques et l'administration. Le rôle et les missions de chacun furent ainsi explicitement précisés. C'est également au cours de ce mandat qu'apparurent des éléments d'évaluation des politiques conduites, chaque centre de responsabilité produisant annuellement un bilan d'activités, avec des indicateurs de coûts et d'impacts. Il y a deux ans, une cellule "suivi de gestion" a donc été mise en place auprès du Secrétariat Général, afin de dégager ces éléments. Un "système de gestion intégré" permettant de mieux comprendre comment fonctionne la boucle entre les catégories d'acteurs que constituent la population, les élus et enfin l'administration s'est progressivement formalisé.

Enfin, c'est durant ce mandat, que nous nous sommes attachés à développer des actions transversales avec différentes techniques dont les groupes de projets, avec le but de compenser les inconvénients du fonctionnement en centres de responsabilité, ces derniers ayant tendance à être trop sectorisés.

La phase démocratique

La qualité de la relation entre la municipalité et le citoyen finit alors par évoluer, l'usager cédant la place au citoyen, acteur des politiques locales.

Cette volonté de travailler au plus près des besoins et des réalités s'est concrétisée à Saint-Denis par la création des "démarches quartier" : le Maire nomme un Adjoint par quartier, et le

Secrétaire général fait de même avec un Secrétaire général adjoint. L'un et l'autre sont chargés de coordonner l'intervention des élus et de l'administration communale sur le secteur, afin de prendre en compte la globalité de ses besoins et de ses problèmes. Pour cela, ils se sont entourés peu à peu, et de manière informelle, d'un conseil de quartier, constitué des représentants des institutions (îlotiers, assistantes sociales, directeurs d'école...), des associations (parents d'élèves notamment), et tout simplement des citoyens. Ce conseil de quartier se réunit tous les mois pour traiter d'un ordre du jour précis.

De même, sur le plan économique, l'association "Saint-Denis Promotion", regroupe 110 entreprises de la commune autour du maire. C'est d'ailleurs la première fois en France qu'une association patronale a un président communiste ! Au moment du projet du Grand Stade, Saint-Denis Promotion a élaboré une charte pour l'emploi, à laquelle 250 entreprises ont adhéré. Ces dernières se sont engagées, en signant cette charte, à créer un contrat à durée indéterminée pour chaque part de marché d'un million obtenue, et un emploi d'insertion pour dix emplois nouveaux.

Apparaît peu à peu dans les discours et les comportements, le notion d'entreprise citoyenne. Ainsi le citoyen prend à Saint-Denis une part de plus en plus importante dans la vie de la cité. Nous sommes convaincus qu'une bonne politique, efficace, c'est une politique qui a été mise au point et mise en oeuvre avec la participation active des citoyens concernés.

DÉBAT

Un intervenant : *Vous avez mentionné le fait que le Maire de Saint-Denis est communiste. Ce point a-t-il de l'influence sur les choix réalisés en matière de gestion locale ?*

Jacques Marsaud : La ville de Saint-Denis est en effet dirigée par une coalition de type "Union de la Gauche", avec un maire communiste. Sur ce point qui nous intéresse aujourd'hui, je pense que la couleur politique n'a pas une très grande importance, et nous pouvons constater les mêmes évolutions dans la gestion de toutes les communes, indépendamment des attaches partisans de leur équipe municipale.

On peut néanmoins ajouter que les grandes villes ayant à leur tête un maire communiste ont plutôt tendance à être en avance dans la mise en oeuvre des solutions innovantes de management public : ces municipalités sont en effet fortement attachées à l'idée de Service Public, et souhaitent donc la revaloriser en faisant la preuve de son efficacité. Elles ont tendance en outre, à valoriser l'administration et à lui laisser jouer tout son rôle.

Maire communiste, maire à plein temps

Dans ces villes, on peut également s'intéresser à une particularité d'ordre sociologique : les élus - qui sont beaucoup plus souvent, à l'origine, des salariés que des chefs d'entreprise ou des membres de professions libérales - empiètent peu sur les responsabilités de gestion quotidienne de l'administration, considérant, à tort ou à raison, qu'ils ne sont pas formés pour cela. Ils préfèrent, pendant ce temps, faire leur vrai métier d'élu, c'est-à-dire faire de la politique. Le partage des rôles entre le Conseil Municipal et l'administration y est ainsi plus harmonieux qu'ailleurs.

Int. : *J'ai beaucoup apprécié votre exposé, très fort, très clair et très gai. C'est sur cette gaieté que j'aimerais revenir, en soulevant des questions qui risquent d'obscurcir ce tableau quelque peu idyllique que vous nous avez brossé. Moi qui suis professeur, j'ai l'habitude d'envoyer chaque année quelques-uns de mes étudiants sur le terrain, dans des collectivités locales, pour qu'ils y réalisent une étude. Dans le cas particulier de Saint-Denis, je suis effaré par le nombre d'employés municipaux de cette ville ! En général, ils représentent de 1 % à 2 % de la population locale ; or, à Saint-Denis, le pourcentage serait plutôt de 3 %. C'est énorme. Comment expliquez-vous cela ?*

J. M. : C'est effectivement beaucoup. Le ratio de nos dépenses de personnel par rapport à nos dépenses de fonctionnement est d'ailleurs élevé, de l'ordre de 55 %. Et il est vrai qu'il y a dix ans, je tenais un discours très à la mode, en expliquant à l'envi que la modernisation devait commencer par la baisse des dépenses de personnel. J'en suis beaucoup moins sûr aujourd'hui. En effet, il est nécessaire d'expliquer que ce ratio n'a pas de signification absolue : il faut voir ce qu'il cache. Saint-Denis est par exemple une ville qui a très peu délégué : 300 agents s'y occupent de la propreté et des espaces verts, 250 entretiennent les écoles, et 300 travaillent dans le secteur de la santé. Il s'agit avant tout d'un choix politique, et c'est cela qui fait flamber les effectifs.

Ceci pourrait nous conduire à ouvrir le débat du choix entre la régie directe et la délégation. J'ai aussi plaidé pendant une période pour laisser au secteur privé ce qu'il faisait mieux que nous : la restauration, par exemple. J'ai un peu changé d'avis sur la question, car je me suis rendu compte que la population locale reste très attachée à certains symboles et que le coût des prestations n'est qu'un aspect de l'efficacité du service public. En réalité, les critères évoluent. Et je ne suis pas le seul à m'interroger : un de mes collègues et ami, Secrétaire Général à Nîmes, explique comment dans sa ville on "remunicipalise" des secteurs qui ont été délégués. Pour conclure sur cette question, je dirai que l'essentiel est de faire en sorte que tous les employés communaux travaillent efficacement. Notre principale préoccupation n'est pas de réduire leur nombre, mais de les faire travailler toujours mieux, car il y a beaucoup à faire.

Int. : *Vous avez vanté les vertus de la transparence, je vanterai pour ma part les vertus de l'obscurité : pour gouverner les peuples, il faut souvent s'entourer de mystère et de solennité. Les budgets municipaux sont souvent incompréhensibles pour les élus eux-mêmes, et je trouve cela très heureux ! Les délibérations du conseil municipal sont publiques, mais les gens n'y comprennent pas grand chose non plus... Tout ceci est à mon avis très sain ! Mais j'imagine que vous n'êtes pas du tout d'accord avec moi...*

J. M. : Vous allez sans doute me prendre pour un doux rêveur, mais je pense que l'efficacité de la gestion publique a pour point de départ le local, car c'est là que se nouent les liens de proximité, que les besoins peuvent être identifiés, que le dialogue peut s'engager. Et je pense que nous avons tout à gagner, dans un tel cadre, à faire de la transparence une vertu cardinale.

Du bon usage de la transparence

Pour vous donner un exemple concret, je peux vous dire qu'à Saint-Denis, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, puis du vote du budget, en mars, tous les conseillers municipaux ont entre les mains, à partir du mois de janvier, l'ensemble des données que possède l'administration : tout le monde travaille à partir des mêmes éléments. Autre illustration, le plan d'investissement est voté tous les ans par le Conseil municipal ; or il y a en réalité très peu de villes qui font voter un tel plan. Mais nous considérons qu'il constitue un engagement ferme utile et nécessaire, et par conséquent, nous nous y tenons.

Int. : *En réalité, la transparence n'est-elle pas un moyen particulièrement astucieux pour le Secrétaire Général de gérer son maire et les élus ?*

J. M. : Si, certainement. Mais la réciproque n'en est pas moins vraie, elle aussi : la transparence constitue un formidable moyen pour les élus de gérer leur administration et d'éviter la technocratie. Vous voyez que la transparence a des vertus : tout le monde y trouve son compte !

Int. : *Vous avez dit que les élus communistes n'étaient pas des notables ; je l'ai observé également. Par conséquent, ils sont en général des élus à plein temps. Passant toutes leurs heures à la mairie, ils finissent par s'impliquer de plus en plus dans l'ensemble des dossiers. Le problème est qu'ils perdent souvent pied lorsque la ville grossit, car ils ont du mal à abstraire, et ont des difficultés à voir les grands systèmes. Saint-Denis me paraît en la matière*

constituer un cas limite. Qu'en pensez-vous ? L'élue communiste à plein temps est-elle toujours sur le dos de son administration ?

J. M. : Effectivement, les élus communistes sont très souvent des élus à plein temps. Mais c'est une bonne chose : je suis persuadé qu'il ne peut y avoir de bon management sans action politique forte.

Pas de bonne gestion sans bonne politique

Le maire doit avoir les moyens de se pencher sur les problèmes de sa commune, et donc être disponible : celui qui ne passe que le soir dans son hôtel de ville n'a que peu de temps à consacrer au management public local. Mais naturellement, il ne faut pas pour autant que le maire et les adjoints se transforment en chefs de service ! En ce qui me concerne, j'ai la chance de travailler avec un maire pour lequel la répartition des rôles est parfaitement claire. D'ailleurs, un texte a même été voté en ce sens par le bureau municipal précisant les rôles respectifs et les relations entre l'élue et l'administration. En tout cas, je le répète une fois encore : j'ai besoin, pour faire de la bonne gestion, d'avoir des élus qui font de la bonne politique.

Int. : *Votre exposé reflète une harmonie entre le maire et le secrétaire général qui me paraît sortir d'un conte de fée. La guerre entre les élus et leur administration est pourtant l'un des grands classiques de la sociologie des municipalités ! Bien sûr, au lendemain des élections, règne la paix. Mais rapidement, le climat se gâte, et dégénère en un combat sanglant la veille des élections suivantes ! Comment faites-vous pour vous aimer autant à Saint-Denis ? Et depuis si longtemps ?*

Love story à Saint-Denis

J. M. : Oui, entre le maire de Saint-Denis et son secrétaire général, c'est un conte de fée depuis longtemps. Et c'est vrai, je peux vous l'avouer : on s'aime !

Mais vous savez, je crois que je serais incapable de travailler avec un maire que je n'admèrerai pas, en lequel je n'aurais pas la plus entière confiance. Je crois que c'est d'ailleurs réciproque. D'où cette nécessité de connivence, de complicité.

Mais que tout soit clair : je ne milite dans aucun parti politique, et si je travaille à la mairie de Saint-Denis, ce n'est pas du tout pour des raisons partisans, mais essentiellement parce que j'apprécie la façon dont les responsables politiques y conçoivent leur rôle.

Le tandem maire-secrétaire général est à mes yeux fondamental. Toute mon autorité, c'est du maire que je la tiens. Et de lui seul. C'est pour cela que j'estime que la possibilité pour le maire de choisir librement son collaborateur est l'un des principes les plus fondamentaux de la démocratie locale et de la décentralisation.

Int. : *Votre cas est-il particulier, ou la règle est-elle une bonne entente entre le maire et son secrétaire général ?*

J. M. : De plus en plus, les relations Maire-Secrétaire général sont bonnes. J'ai peur de paraître prétentieux en vous disant cela, mais je crois que l'on a souvent les élus que l'on mérite. Vous savez, je consacre près de la moitié de mon temps à "gérer l'interface politique-administration", à écouter les élus, à les comprendre, et à me faire comprendre d'eux. Mon métier consiste aussi à faire sans cesse des allers et retours entre les élus et l'administration.

Saint-Denis, modèle pour l'État ?

Int. : *Ce que vous dites me paraît très important, et explique à mes yeux toute la différence qui existe entre une mairie et un ministère. Je ne connais en effet pas un seul directeur d'administration centrale qui sache gérer son ministre.*

J. M. : Sans doute, mais c'est peut-être aussi parce qu'un ministre est plus éphémère qu'un maire. Il faut en tout cas avoir de grandes capacités d'adaptation. J'ai changé de maire il y a trois ans. Le nouveau a une personnalité très différente de celle du précédent. Le style de gestion n'est pas le même, et il a fallu que je m'adapte ! J'ai dû faire du chemin. Une chose au moins est certaine : devant mon administration, je suis toujours d'accord avec le maire, même si la discussion a auparavant été âpre dans son bureau.

Int. : *Votre méthode de gestion est basée sur un fonctionnement très sectorisé et très cloisonné. Bien sûr, vous nous avez parlé de vos démarches dans les quartiers, mais malgré tout, il me semble que vous faites disparaître l'ancrage sur le territoire. La ville n'est pas seulement une juxtaposition de quartiers !*

J. M. : C'est en partie vrai, notre système de gestion nous conduit à une sectorisation sans doute excessive. Et les "démarches quartier" sont tellement dynamiques, que nous sommes presque obligés de remettre en place des éléments forts de centralité pour maintenir la cohésion d'ensemble de la ville. La difficulté consiste bien sûr à trouver le bon équilibre. Une des solutions pour lutter contre les cloisonnements consiste à mettre en œuvre des groupes de projet. Dans le cadre du groupe Grand Stade, par exemple, tous les secteurs de l'administration sont mobilisés pour insérer le projet dans la ville. Nous en discutons tous les mardis matin, et un collectif a pris le projet à bras le corps.

Nous venons également de mettre en place un groupe de projet consacré à la toxicomanie, et un troisième est actuellement en gestation : il s'intéressera à la prévention de la délinquance. Mais pour aller plus loin, je dois vous dire que la sectorisation n'est pas seulement administrative, elle est aussi bien souvent politique. Au sein du Conseil municipal, il faut donc décloisonner. Nous réfléchissons avec le maire à de nouvelles formes de travail, de délégations, croisées entre logiques sectorielles et transversales afin de mieux assurer ces équilibres.

Int. : *Quels sont les rapports de la ville de Saint-Denis avec les autres collectivités territoriales : communes avoisinantes, département, région ?*

J. M. : Nous travaillons beaucoup plus avec l'État qu'avec les autres collectivités. Sur le dossier de la Plaine Saint-Denis, nous essayons par exemple de mettre au point avec celui-ci des formes de partenariat innovantes, comme des contrats de développement urbain, qui permettent de partager à la fois le pouvoir et les risques financiers.

Pas de rififi à Saint-Denis

Int. : *Vous avez réformé la façon de travailler de l'administration municipale de Saint-Denis. Avez-vous rencontré beaucoup d'oppositions à votre volonté de changement ? Les conflits furent-ils nombreux ?*

J. M. : Non, notre volonté de changement n'a suscité aucune levée de boucliers de la part des employés municipaux. D'abord parce que cette volonté était avant tout politique, puisqu'elle émanait en premier lieu du maire, ce qui la rendait légitime. Et ensuite, parce que nous avons toujours adopté une démarche très pragmatique. Nous avons cherché à faire ce qu'il était possible de faire, nous l'avons fait, et souvent, c'est seulement après coup, en prenant du recul, que nous avons vraiment conceptualisé ce que nous faisons. Nous n'avons jamais tenté de passer en force, mais au contraire, nous avons toujours privilégié la concertation. Par exemple, au sein du comité technique paritaire, lorsqu'un projet ne faisait pas l'unanimité, il était systématiquement retiré de l'ordre du jour. Tout ceci explique que nous n'ayons jamais rencontré de grandes oppositions.

Int. : *Finalement, la façon dont vous managez la ville de Saint-Denis ne répond-elle pas beaucoup plus à une logique de gestion privée qu'à une logique de management public ?*

J. M. : Est-ce que nous utilisons des techniques du privé ? Oui, sans doute... mais aussi de plus en plus des méthodes spécifiques au management public. Le maire s'est beaucoup battu là-dessus, pour expliquer à tous que si nous employions de telles techniques, c'était justement pour mieux gérer le service public, bref, pour le développer et ne pas avoir à privatiser !

Int. : *Vous avez souvent fait référence à quelques-uns de vos collègues secrétaires généraux au cours de cette discussion. Vous rencontrez-vous beaucoup pour discuter, que ce soit de façon informelle, ou au cours de congrès, de colloques ? Pensez-vous former une sorte de confrérie ?*

J. M. : Les contacts sont fréquents entre secrétaires généraux. Il existe d'ailleurs plusieurs associations, comme l'Association nationale des administrateurs territoriaux, ou la Conférence des secrétaires généraux de la région parisienne, où nous nous retrouvons régulièrement pour travailler ensemble. De fait, on peut dire qu'un véritable esprit de corps est peu à peu en train de se constituer. Je m'en réjouis car je pense qu'il est nécessaire, pour affirmer encore plus les vertus de la décentralisation et la spécificité de la fonction publique territoriale, de faire contrepoids à la puissance de l'administration d'État. Je suis donc très satisfait de la décision prise il y a un an de créer à Fontainebleau une grande école de la fonction publique territoriale. Je suis en effet de ceux qui sont convaincus que ce n'est pas l'ENA qui pourra former demain les administrateurs territoriaux, alors qu'elle forme déjà imparfaitement les hauts fonctionnaires de l'État.