

Proxima2024 : Toulouse Métropole se ré-invente (à l'horizontale)

Depuis plus d'un an, Toulouse Métropole a enclenché une petite révolution interne, baptisée Projet Proxima2024. Complètement méconnue du public, cette transformation devrait pourtant faire évoluer les relations entre l'institution et les habitants de la Métropole. Pour y voir plus clair, le Codev est allé à la rencontre d'Eric Ardouin, DGS de la ville de Toulouse et de Toulouse Métropole.



REPENSER LE PAQUEBOT "TOULOUSE MÉTROPOLE"

*"Ce qui fait la réactivité des collectivités,
c'est d'être à proximité d'engueulade et de remerciements**"*

Toulouse Métropole est une grosse machine. Avec plus de 15 000 agents entre la ville de Toulouse et son établissement de coopération intercommunale (EPCI), on est à peine en dessous du géant Airbus, qui compte environ 25 000 salariés dans l'agglomération. Avec un budget de 2,1 milliards par an, dont 870 millions en investissement, Toulouse Métropole est aussi un des plus gros investisseurs du territoire. Évidemment, l'administration de la Métropole est très hiérarchisée et spécialisée entre une douzaine de directions générales, chacune ayant son domaine de compétences et d'expertise.

Au fur et à mesure de la croissance de l'agglomération, l'administration en charge de celle-ci a progressivement grossi, et elle est devenue de plus en plus verticale. Il s'agit là de faiblesses inhérentes à toute administration de cette taille. Par ailleurs, le législateur avait conçu les EPCI comme des organisations techniques et pas comme des institutions au contact de l'utilisateur. Les interfaces directes avec la population se sont développées au fil du temps, mais pour les habitants, c'est « *la mairie* » qui reste le guichet d'entrée de l'administration.

Dans ces conditions, il est difficile pour les acteurs du territoire d'identifier des interlocuteurs au sein de l'administration, alors que toute demande un peu "en dehors des clous" d'un administré nécessite un arbitrage entre plusieurs directions et plusieurs élus pour savoir qui doit y répondre.

Le projet de réorganisation Proxima2024 a justement pour objectif de pallier ces faiblesses, en donnant une plus grande capacité d'initiative aux agents de terrain et en les rapprochant des usagers (et de leurs collègues en charge du même territoire). Pour cela, elle se base sur les pôles territoriaux, services déconcentrés de la Métropole qui géraient déjà des services de proximité comme la voirie et la maintenance des réseaux. Redesignées et rebaptisées "directions de territoires", ces entités vont désormais intégrer des services liés à l'urbanisme, aux services à la population, à la démocratie locale ou encore à la culture. Ce ne sont pas moins de 3 500 agents qui seront ainsi installés sur le terrain, soit 1/4 de l'effectif total de l'administration.

Le projet prévoit également la création d'une direction générale des transitions (transitions numérique, écologique et démocratique) avec pour mission d'arrimer les services aux évolutions de la société : transitions écologique, démocratique, numérique. Il prévoit aussi la création de Maisons Toulouse Service, sorte de guichet unique de proximité.

LE DIABLE DE LA RÉORGANISATION SE LOGE DANS LES DÉTAILS DU MANAGEMENT

"Ce qui marche, c'est que le système est moins lourd, moins hiérarchique, plus réactif. Le risque, sur lequel nous seront vigilants, c'est que des coûts de transaction – la réunionite permanente - se substituent au coût de la lourdeur de la structure"*

Si on regarde ce qui s'est passé du côté des services de l'État, déconcentration a souvent rimé avec diminution du nombre de fonctionnaires. Si bien qu'aujourd'hui, les services locaux de l'État n'ont pas toujours les moyens humains de répondre aux injonctions qui lui viennent de tous les ministères. A Toulouse, le projet Proxima2024 se fait à effectif constant. La mise en place d'une bourse au poste en interne (BOP) accessible à tous les agents, met l'accent sur l'opportunité de cette restructuration pour évoluer dans sa carrière. Mais le fait de réaffecter une part importante du personnel ne se fait évidemment pas sans heurt.

Certains agents voient leur poste supprimé et n'ont pas d'autre choix que de changer de mission, de lieu de travail et/ou de collègues. D'autres critiquent le manque de concertation en amont, ou l'opacité du fonctionnement de la BOP et des critères de réaffectation des agents.

En interne, la réorganisation fait craindre qu'il y ait des gagnants et des perdants, mais difficile d'en tirer pour l'instant un bilan précis, même si une étude indépendante commandée par les syndicats met en avant l'augmentation des risques psycho-sociaux. La seule certitude, c'est un profond renouvellement, qui devrait affecter le fonctionnement normal de l'administration début 2024 (certains détracteurs évoquent une année potentiellement chaotique), alors qu'une partie des cadres sont déjà "à cheval" sur leur ancien poste et leur nouveau.

DU COUPLE VILLE-CENTRE MÉTROPOLE VERS PLUS D'INTERCOMMUNALITÉ ?

"À ce stade, il ne s'agit pas d'une mutualisation à la carte"*

Dans la Métropole (37 communes), la ville de Toulouse pèse pour plus de la moitié de la population et des emplois, et concentre aussi les grands équipements. Politiquement, ce décalage de taille entre ville-centre et périphérie fait que le Maire de Toulouse devient quasi-mécaniquement Président de Toulouse Métropole. Ces deux éléments ont contribué à créer de fortes porosités entre ville-centre et Métropole, pouvant parfois laisser penser qu'on mettait au second plan les 36 autres communes de la Métropole.

Est-ce que Proxima2024 a vocation à faire évoluer les relations inter-communales ? A priori, les maires de petites communes voient Proxima comme une opportunité de faire assurer par les nouvelles directions territoires des missions de service public que leur moyens réduits ne permettent pas de prendre en charge directement. En revanche, les maires des grosses communes, généralement en première couronne et mieux dotées en moyens humains, pourrait craindre au contraire de voir remis en cause les équilibres entre leur administration et celle de la Métropole, avec l'arrivée de ces nouvelles "super directions de proximité" dont le niveau d'expertise est similaire aux leurs.

Face aux doublons, Proxima pourrait être une occasion de mutualiser les services communaux. Mais la coopération à marche forcée, qui fait toujours craindre une réduction du pouvoir des maires, n'est pas vraiment dans la tradition toulousaine. A Bordeaux par exemple, qui a un historique de

coopération entre communes plus ancien, la mutualisation des services à la carte était une composante de la réorganisation des services. Même s'il n'y avait pas de demande a priori, les maires se sont peu à peu laissés tenter par la perspective de sous-traiter à la Métropole des services coûteux ou problématiques à mettre en œuvre. A Toulouse, malgré la crainte de disparaître, il est probable que la mutualisation des services se mette aussi en œuvre progressivement, poussée par la hausse du coût des prestataires, du niveau de technicité requis dans certains domaines et de l'insécurité juridique pour les élus. En dotant les directions territoires de la Métropole de fonctions et de compétences qui sont aussi municipales, Proxima2024 ouvre donc le champ des possibles en matière de coopération intercommunale.

UNE ÉVOLUTION DANS L'AIR DU TEMPS... MAIS QUI NE VA PAS DE SOI

"Il faudra faire la preuve du succès de cette organisation, faute de quoi il y aura une tentation permanente de revenir à un système plus centralisé, moins efficace mais plus lisible"*

La petite révolution qui touche Toulouse Métropole ne sort pas de nulle part. La création des pôles territoriaux était un prélude, inspiré par d'autres exemples. Ailleurs en Europe, le système le plus proche du nôtre est celui de Barcelone. Beaucoup de départements français ont aussi mis en œuvre des chantiers de ce type du fait de la croissance rapide des effectifs à une période de leur histoire. Cette réorganisation, bénéfique pour ces collectivités, n'a jamais été remise en cause.

Peu de Métropoles ont en revanche osé se lancer à l'heure actuelle. Nantes, longtemps préceuse, est revenue partiellement en arrière en re-centralisant une partie de ses services : le système déconcentré était plus complexe et moins lisible pour une nouvelle équipe qui prenait ses marques.

A Bordeaux, la déconcentration des services s'est accompagnée d'une mutualisation de services avec les communes périphériques (21 communes concernées). Les performances des services ont largement augmenté une fois passée la phase d'adaptation, en permettant des économies d'échelle. En revanche, la gouvernance politique locale fonctionne assez mal : on a pas su trouver, au sein des conférences territoriales qui réunissent les maires, des thèmes fédérateurs au niveau infra-métropolitain.

A Toulouse, pour éviter les litiges entre élus thématiques et territoriaux, on a imaginé un système à trois niveaux : en plus des budgets centraux (pilotés par l'élu thématique), s'ajoutent des budgets territoriaux (pilotés par les territoires), et des lignes de crédit mutualisées entre territoires et services centraux, qui permettent de garder une certaine flexibilité. Il y a donc une volonté de rééquilibrer au profit de la proximité.

En conclusion, la gestion des arbitrages entre les orientations définies par les services centraux de la Métropole et les choix privilégiés au sein des Directions Territoires et par élus de terrain semble être un point central, une des clés du succès de Proxima2024.

* Citations d'Eric Ardouin, présentation Proxima2024 du 30 mai 2023