

SCHEMA DE MUTUALISATION COMMUNAUTE URBAINE DU GRAND NANCY

La loi du 16 décembre 2010 portant Réforme des Collectivités Territoriales a précisé le cadre de référence de la mutualisation ; ce processus, jusqu'alors plus pragmatique que juridiquement défini, a ouvert de nouvelles perspectives aux pratiques locales.

Les incertitudes juridiques, notamment en termes de compatibilité avec une réglementation européenne privilégiant la mise en concurrence, ont eu pour effet de développer des formes originales de réalisations communes sur les territoires.

Désormais, l'article 67 de cette loi a posé un objectif qui s'impose aux Etablissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I.) : l'obligation pour ceux-ci d'établir un rapport sur les mutualisations de services entre les communes et l'E.P.C.I. Cet outil doit comporter un projet de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat, en prévoyant l'impact sur les effectifs des partenaires et sur leurs dépenses de fonctionnement et en imposant des points d'avancement annuels à l'occasion de la préparation budgétaire, de façon à garantir la continuité de ce processus.

Au-delà de ce schéma, ce cadre juridique rénové a ouvert des perspectives de travail en commun d'une manière générale, sans risque d'exposition des acteurs locaux à des atteintes aux règles européennes.

Le schéma du Grand Nancy s'inscrit bien sûr dans ce cadre, mais il offre également l'occasion de refléter les collaborations existantes, qui se sont construites sur son territoire en réponse à des besoins, selon la libre volonté des acteurs du territoire.

Un tel schéma doit être un outil prospectif permettant de relayer un projet de territoire, témoignant des synergies volontaires des acteurs.

Faire ensemble sur le territoire

Dans le contexte actuel, le secteur public en général et les collectivités territoriales et leurs groupements en particulier sont confrontés à des évolutions qui imposent une réactivité en matière de réponse qui doit s'affranchir d'un modèle d'intervention historique du « chacun chez soi » sur « son périmètre ».

La mutualisation, qui peut prendre de nombreuses formes différentes, constitue l'une des réponses, un levier pertinent de l'action publique.

Plusieurs éléments expliquent aujourd'hui cette évolution :

Tout d'abord, les personnes publiques font face à une demande évolutive et exigeante de leurs administrés en matière de services nouveaux, tant quantitativement que qualitativement. Les quelques exemples suivants : l'explosion

du numérique dont la dimension humaine doit rester fondamentale, la demande sociale notamment en matière d'emploi, la demande en matière de sécurité, de mobilités, d'économies pour la vie quotidienne notamment en matière d'énergie, montrent que ce n'est pas tant le périmètre administratif de traitement qui compte que l'organisation de services en cohérence avec la façon dont les gens vivent, ou la dimension d'action qui fait que l'on peut avoir un impact réel sur celle-ci.

En effet la notion de coût / efficacité qui interpelle sur le bon niveau de traitement de la demande, et la notion de rationalité de l'action publique apparaissent comme indispensables au moment où les deniers publics se font rares.

D'autre part, le contexte actuel de réforme territoriale, qui oriente de plus en plus l'organisation administrative vers des collectivités plus grandes et plus intégrées et vers une décentralisation plus poussée de l'Etat, offre aussi la possibilité de s'affranchir des limites administratives dans lesquelles elles agissent. Il s'agit de « faire ensemble », de « faire mieux ensemble » à des échelles différentes des structures administratives actuelles, et plus pertinentes eu égard au fonctionnement du territoire.

C'est en ce sens que se développent aujourd'hui les métropoles et les grandes régions, et que se pose la question des nouvelles répartitions de compétences.

Une démarche de mutualisation ancrée depuis toujours au Grand Nancy

Le Grand Nancy, en tant qu'intercommunalité déjà ancienne, s'est doté au fil du temps de compétences transférées qui lui confèrent un coefficient d'intégration fiscale très important, et qui le rapprochent aujourd'hui des compétences dont sont pourvues les Métropoles réaffirmées par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 portant modernisation de l'action publique territoriale.

Cette adaptation continue illustre la dynamique d'évolution des actions sur le territoire.

Certes, le transfert de compétences peut être analysé comme la forme la plus ultime de la mutualisation, mais c'est aussi une preuve de l'habitude du « Faire ensemble » au sein de la communauté urbaine. Les deux approches ne sont d'ailleurs pas incompatibles puisque parallèlement à cela, d'autres formes de mutualisation ont été expérimentées.

A l'échelle **infra communautaire**, les prises de compétences successives ont progressivement rationalisé les organisations (eau, assainissement, voiries, habitat, environnement, ...), tout comme les mutualisations déjà opérantes (informatique et télécommunications, instruction des autorisations d'urbanisme).

Ce creuset d'expérimentation de la mutualisation s'est construit progressivement, en tenant compte des besoins identifiés, et non par mécanisme juridique imposé. C'est ainsi que des collaborations croisées efficaces ont été mises en place.

Cette expérience s'est également forgée **dans le cadre de l'inter-territorialité** : des services tels que les déchetteries, la fourniture de l'eau, mais aussi plus récemment celle de l'achat de gaz et d'électricité ont donné l'occasion de partager une solution à la satisfaction d'un besoin avec des acteurs locaux qui ont pu profiter des moyens et de l'ingénierie du Grand Nancy.

Dans un tel contexte et armé de telles prédispositions, le Grand Nancy ne peut que s'engager dans une démarche de mutualisation au sens large dans un intérêt qui lui est propre mais qu'il partage avec d'autres pour pourvoir à la satisfaction des usagers par des moyens adaptés et raisonnables

Les évolutions du contexte local susceptibles d'orienter les axes prioritaires de la mutualisation

- le projet d'agglomération

La révision du projet d'agglomération engagée s'appuie précisément sur un contexte en évolution qu'il convient de traduire dans ce document stratégique pour le développement du territoire.

En ce sens, toutes les formes de mutualisation doivent être prises en considération pour donner sens à la cohérence des actions conduites sur le territoire.

Le projet d'agglomération intégrera le schéma de mutualisation et inversement, compte tenu de l'évolution de celui-ci, il prendra lui aussi en considération les éléments du projet d'agglomération.

- la candidature au statut de métropole

La perspective de reconnaissance du statut de métropole au Grand Nancy peut également orienter les perspectives du schéma de mutualisation. Dans cette démarche, il a d'ailleurs été largement démontré le fort degré d'intégration de la communauté urbaine, les transferts étant souvent issus de la volonté de coopération des acteurs locaux.

Dans le cadre de cette préparation, certaines compétences nouvelles devront relever de l'intercommunalité du fait de ce nouveau statut, qu'elles soient déléguées ou transférées, notamment une partie de celles du Département : un environnement propice à de nouvelles relations se créera de ce fait, suscitant des interventions à articuler harmonieusement et efficacement.

Cette étape sera l'occasion de s'interroger sur d'autres collaborations visant à une efficacité et une rationalisation de l'action publique en général, au bénéfice de la population ainsi que du rayonnement et de l'attractivité de l'agglomération.

La redéfinition de l'intérêt communautaire engendra nécessairement une redistribution des interventions sur le territoire, pour un niveau de service globalement accru.

- les attentes partagées entre communes

L'interrogation systématique sur les modes de réalisation coordonnées à une échelle mutualisée a eu pour effet de susciter l'expression de besoins de coordination entre communes sur des sujets relevant de leurs compétences propres, auxquelles l'intercommunalité n'est pas partie.

Ces pratiques de « mutualisation horizontale », même si elles ne sont pas réglementairement intégrées dans le schéma de mutualisation (relevant de l'EPCI), ont été identifiées comme nécessaires à la compréhension des modalités du « faire ensemble » sur le territoire (ex : cantines/ activités périscolaires, accueil de la petite enfance...).

Il est donc proposé que le schéma s'en fasse l'écho, considérant que cette dimension constitue une approche complémentaire structurante des actions mutualisées. Cette ouverture d'esprit se justifie d'autant plus que la loi NOTRe, en son article 72, a autorisé les mutualisations entre communes membres d'un même EPCI

Qu'est-ce que la mutualisation ?

Les exigences du schéma

Le schéma tel que qu'il est prévu dans les textes doit poser le projet de mutualisation des services entre l'EPCI et ses communes membres au cours du mandat.

Ce cadre de référence institutionnalisé doit offrir l'occasion aux intercommunalités de susciter un nouveau dialogue entre les communes et l'intercommunalité, chacun exerçant ses compétences, dans un souci d'optimisation des moyens et d'amélioration des services à la population.

Mais cette contrainte minimale peut être dépassée pour que le document prospectif exprime de façon cohérente, dans une même logique, l'ensemble des synergies partagées sur le territoire.

Les différentes formes

La mutualisation peut prendre plusieurs formes, plus ou moins intégrées.

L'exercice en commun de missions de service public ne répond donc pas à une quelconque automaticité de solution, mais se décline en fonction de l'analyse réalisée au cas par cas qui doit permettre de dégager une réponse adaptée à aux situations et besoins.

C'est pourquoi chaque action entreprise doit désormais légitimement et systématiquement susciter des interrogations quant à l'intérêt du « Faire ensemble », qu'il s'agisse de traitement de solutions du quotidien tout aussi bien que de la prise en considération des grands enjeux du territoire, visant à l'organisation d'une politique publique par ce moyen.

La palette d'outils à disposition des personnes publiques pour satisfaire cet éventail de situation est variée, en étant plus ou moins intégrée :

- Au plus bas de cette échelle, le **groupement de commandes**, formule d'achat en commun, permet de bénéficier des atouts de l'achat groupé et de l'ingénierie d'un coordonnateur, tout en permettant une totale autonomie des participants, y compris dans la définition de leurs besoins.

En matière de prestations de fournitures, cette solution est particulièrement adaptée : le Grand Nancy le pratique déjà pour les matériels informatiques ou les carburants, le met en place actuellement pour la fourniture de gaz, mais pourrait aussi l'imaginer pour des acquisitions de vêtements de travail, de fournitures de mobilier, de véhicules ...

- La formule de la **mise à disposition** de personnes ou de service est une réponse à un besoin ponctuel, par le partage de moyens pour des besoins parfois ponctuels. Par exemple, dans la perspective d'une mise en place de prestations socio-médicales, ou d'ingénierie européenne, cette forme de mutualisation « à la carte » serait sans doute dans ce type de cas parfaitement adaptée
- Le **service commun** permet le recours à un outil unique dans d'autres types de cas comme la mise en place d'un service mutualisé d'instruction des permis de construire qui est en cours de construction, ou encore la constitution d'un centre de surveillance urbain
- Enfin, la création d'une **structure dédiée** à une échelle inter-territoriale peut être la solution adaptée pour la prise en compte d'enjeux supra communautaires (mobilités, développement économique, ...) : les SPL (sociétés publiques locales) ou syndicats mixtes peuvent répondre à ces objectifs par exemple.

Les enjeux de la mutualisation

A l'échelle nationale

Les arguments souvent mis en exergue au plan national pour faire valoir les atouts de la mutualisation sont de différents ordres, adaptables aux circonstances et aux domaines concernés :

La détermination des enjeux se situe nécessairement à la croisée de ces objectifs :

- la rationalisation de l'action publique dans le cadre de la réforme territoriale ;
- la recherche d'économies
- l'efficacité des acteurs publics
- une réponse à la diversification et au renouvellement des besoins de la population

A l'échelle locale

Les ambitions du territoire

La volonté de susciter une dynamique et des habitudes de travail commun intelligent sur un bassin de vie conduit à favoriser tous les moyens de faire ensemble d'une manière générale, sans considération exclusive de la forme juridique du partenaire ; c'est davantage une logique d'intelligence de la collaboration qui oriente les actions communes.

C'est pourquoi la mutualisation peut tout d'abord s'entendre à l'échelle infra-communautaire : la Communauté urbaine, en s'interrogeant sur la rationalisation de ses moyens, peut identifier des sources de mutualisation entre ses propres services qui, s'ils ne sont pas toujours gages d'économies, peuvent optimiser le service au public en étant gages de rationalité et d'efficacité.

C'est dans cette logique qu'a été entreprise récemment la recomposition de l'organisation des services communautaires, autour d'un recentrage des pôles.

L'échelon suivant, qui est spécifiquement visé par la loi et qui reste encore le plus souvent mobilisé, est la coopération entre l'EPCI et ses communes membres, libérée des carcans juridiques auxquels elle s'est heurtée par le passé (par crainte d'une confusion entre les missions qui n'étaient que mutualisées alors qu'elles étaient susceptibles de transfert).

L'évidence des actions en commun ne fait plus de doute sur le territoire intercommunal.

Mais l'innovation provient sans doute de l'ouverture naturelle constatée vers les territoires ou des partenaires extérieurs à l'EPCI, qui partagent des intérêts communs : la coordination des actions s'avère d'une logique sans conteste à cette échelle inter-territorialisée et inter-partenariale.

Cette tendance qui s'est imposée par elle-même contribue de plus en plus à ce que le système judiciaire considère que les partenariats entre acteurs publics sortent aujourd'hui du secteur marchand soumis aux obligations systématiques de mise en concurrence. En d'autres termes, le conventionnement entre collectivités devient possible pour que les services des uns puissent bénéficier aux administrés des autres si leur tarification est commune et qu'il n'y a pas d'« enrichissement ».

Ainsi en est-il également de l'élargissement de la réflexion de mutualisation à des personnes publiques relevant de catégories jusque là « incompatibles » : en un même lieu, des établissements publics ou services de l'Etat, voire des syndicats mixtes, peuvent émettre le souhait de partager avec les communes et intercommunalités des services pour lesquels elles ont un intérêt commun.

Le processus de métropolisation peut également être interprété comme un renforcement des compétences de l'intercommunalité, de manière à la positionner comme un partenaire des territoires immédiatement voisins (sud Meurthe-et-Moselle) autant qu'un partenaire à l'échelle du Grand Est, à l'instar des processus collaboratifs déjà éprouvés dans le cadre du Sillon Lorrain.

La méthodologie

L'exigence d'établir un rapport sur les mutualisations et de le transcrire dans un schéma prospectif ne doit en aucun cas être interprété comme un engagement figé pour la durée du mandat. Il s'agit davantage de brosser un état des lieux, d'afficher des ambitions, qui seront déclinées annuellement, prenant en considération les données conjoncturels impactant le processus.

La mise en œuvre d'une méthodologie souple, ouverte et productive pour conduire à une mutualisation vivante et dynamique

Le rapport sur la mutualisation servira de support de réflexion à toutes les actions susceptibles de relever d'une démarche coordonnée ; cette ouverture potentielle doit permettre à la mutualisation de pouvoir s'adapter tant aux attentes sociétales renouvelées au fil du temps qu'aux évolutions contenues dans les réformes.

A cette fin, le schéma à construire doit être souple, en permettant de compléter les sujets susceptibles d'y figurer en vue de les soumettre à la réflexion quant à l'opportunité et la forme de la mutualisation.

Toujours dans ce même souci de rationalité, le système doit aussi offrir la possibilité d'adhésions au cas par cas, pour ne pas contraindre des personnes publiques à souscrire à des services inutiles, tout en profitant d'une efficacité de mise en commun sur d'autres.

Pour profiter aussi de toutes les échelles d'organisation, chaque service et chaque action seront analysés avec les acteurs les plus concernés, au niveau le plus adapté, qu'il soit interne à l'organisation communautaire, avec les communes de l'intercommunalité ou au-delà.

Mutualiser doit devenir une interrogation naturelle préalable.

A cette fin, il peut être imaginé qu'une piste de mutualisation fasse l'objet d'une analyse de pertinence de ce niveau de réflexion, par un groupe de travail ad hoc au sein de l'instance communautaire puis, lorsque l'intérêt sera avéré, au sein d'un groupe de travail élargi associant les personnes publiques extérieures.

Enfin, pour être crédible et mettre en place de nouveaux services correspondant à des besoins dans les délais requis, la mutualisation ne doit pas rester un principe mais elle doit se déployer sous des formes concrètes.

Ce mode d'organisation s'inscrit dans une logique d'efficience des services publics rendus aux usagers.

Cette remise en cause permanente des process répond à un souci de rendre compte de l'usage des deniers publics.

La mutualisation permet également de valoriser les métiers publics qui contribuent à l'exercice de ces missions de service public innovantes, par les démarches de communication et de participation qu'elle génère.

Une évaluation spécifique de chaque projet de mutualisation selon un mode opérationnel transversal

- Un portage politique global

Les actions de mutualisation naissent dans la déclinaison des projets politiques de la structure. Cela se vérifie à la fois dans le choix des thèmes qui seront retenus, mais aussi dans leur ordonnancement au cours du mandat.

La **Conférence des Maires** est l'instance naturellement privilégiée pour porter ces choix et les hiérarchiser, accompagnée de la Vice-Présidente en charge de la Mutualisation qui assurera la cohérence et la mise en œuvre des objectifs.

- Un cadre organisationnel propre à chaque projet mutualisé

Un pilotage de chaque sujet nécessitera la mise en présence des décideurs politiques et des techniciens en charge du sujet pour opérer la déclinaison pratique des orientations fixées par les Maires.

De manière récurrente, ces groupes intégreront :

- les élus communaux et intercommunaux en responsabilité sur le domaine
- des représentants des services communautaires et communaux :
 - * les *directeurs opérationnels et leurs collaborateurs* du Grand Nancy et des communes en qualité de conseillers,
 - * les *représentants des services financiers* pour valider la faisabilité et l'intérêt économique des projets mutualisés,
 - * les acteurs en charge des *ressources humaines*, qu'il s'agisse des DRH mais aussi, pour anticiper les effets induits au plan social, des représentants des organisations syndicales, dès lors que les perspectives de mutualisation sur un thème auront été précisées.

Focus sur les actions de mutualisation déjà mises en œuvre

Quelques exemples ...

... à l'échelon communautaire :

- Direction des Services d'Information et de Télécommunications (DSIT) mutualisée depuis 1999.

Les communes adhèrent à tout ou partie des services, et participent aux groupements de commandes en fonction de leurs besoins (téléphonie, matériel bureautique...)

- Mise à disposition des communes du réseau de radiocommunication du Grand Nancy (Laxou, Nancy, Villers-Lès-Nancy).

Ce système fonctionne sur le principe de la mise à disposition conventionnelle depuis

- Viabilité Hivernale : mise à disposition au Grand Nancy de personnels et de matériel par les communes

... avec les territoires voisins

- des groupements de commandes

- Services de la DSIT (Université de Lorraine, CHU, CCAS, Opéra...)

- Gaz et électricité

- des conventions sous forme de

- Prestations de services administratifs et/ou financiers : Sillon Lorrain, SCOT Sud Meurthe-et-Moselle

- prestations de services : fourniture d'eau (Messein, Brasseries de Champigneulle...)

- Ententes : accès aux déchetteries communautaires (Grand Couronné...)

Les propositions d'axes de mutualisation

Après les échanges croisés entre les communes et le Grand Nancy sur le sujet, un vivier de thématiques, non exhaustif, pose des axes de mutualisation qui pourront, au fil du temps, trouver à se réaliser en fonction des intérêts et des contraintes qui apparaîtront.

Les mutualisations récentes

Un service commun :

- ⇒ L'instruction des permis de construire (2015)

Des groupements de commandes :

- ⇒ L'ingénierie de l'accessibilité (2015)
- ⇒ L'achat de gaz (2014-2015)
- ⇒ L'achat d'électricité (2015-2016)

Les projets à moyen terme

- ⇒ un Centre de surveillance urbain
- ⇒ une plateforme médico-sociale
- ⇒ des formations des personnels
- ⇒ des mutualisations à l'échelle du Sillon Lorrain (Conservatoires...)

Le vivier des pistes de mutualisation

Cette liste de champs de mutualisations possibles est évolutive et n'exclut pas les réflexions sur des domaines qui n'auraient pas été listés

Fonctions ressources

- ⇒ Ressources Humaines
 - Paie
 - Formation
 - Prestations hygiène et sécurité et Ergonomie
- ⇒ Ingénierie :
 - Financière
 - Juridique
 - Européenne
 - Accompagnement dans la transition énergétique
- ⇒ Finances (missions relatives au mandatement)

⇒ Moyens généraux :

- fournitures de bureau, et notamment de papier
- acquisition de mobilier
- acquisition/ lavage des vêtements de travail
- Reprographie et achat de photocopieurs,
- Gestion des ressources documentaires
- Protocole et fonctions d'accueil

Compétences techniques

- Gestion des Espaces verts
- Gardiennage de locaux
- Matériel technique spécifique
- Véhicules : achat et gestion de pools
- Ressources techniques audiovisuelles

Sport Culture Loisirs

- Musées
- Autres domaines liés à la culture
- Gestion et Réservation centralisée d'équipements sportifs

Social

- Services liés à la petite enfance, aux personnes âgées
- Activités péri-scolaires, classes de découverte, restauration collective
- centres intercommunaux d'action sociale

Autres

- Services de participation citoyenne
- services de police (police intercommunale dans le cadre de la loi MAPTAM)