

# ↳ CHARTE DE MUTUALISATION

## Note de présentation

### > Le contexte

Selon un rapport du Sénat de 2010, « la mutualisation peut se définir comme la mise en place, temporaire ou définitive, d'une logistique commune à deux ou plusieurs personnes morales ». Il est proposé de retenir ici une définition plus simple, tenant compte de ce que la mutualisation recouvre en réalité plusieurs dispositifs : la mutualisation, qui peut prendre diverses formes, permet la mise en commun, par des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), de moyens, équipements, matériels ou personnels.

Elle s'inscrit, sur le territoire de la CCEG, dans un contexte général de développement de l'intercommunalité fondé initialement et essentiellement sur des transferts de compétences, mais également et de façon croissante, sur la mise en commun de moyens dans une logique, non d'exercice par l'EPCI de politiques publiques confiées par les communes (cela est l'objet du transfert de compétences), mais de gestion dans le but de développer des services « identiques » dans les communes (développement de services et équité territoriale)

L'évolution récente de la loi et de la jurisprudence, visant à rationaliser et conforter la mutualisation, a apporté des opportunités et des contraintes nouvelles aux collectivités territoriales conduisant à s'interroger sur les enjeux et modalités d'une démarche de mutualisation organisée à l'échelle du territoire de la CCEG, conformément à la loi et dans une logique de partenariat entre la Communauté de communes et ses communes membres.

I - Etat des lieux - constat : les mutualisations – en tant qu'outils de gestion en commun de moyens- font déjà partie du processus global de développement de la CCEG, mais elles ont été mises en œuvre au coup par coup et le plus souvent sur la base d'une formalisation inachevée voire inappropriée

Le développement de la CCEG a été fondé initialement et pour l'essentiel sur des transferts de compétences :

La CCEG, constituée sous sa forme actuelle depuis 2002 entre les communes de Casson, Fayde-Bretagne, Grandchamp-des-Fontaines, Héric, Les Touches, Nort-surErdre, Notre-Dame-des-Landes, Petit-Mars, Saint-Mars-du-Désert, Sucé-sur-Erdre, Treillières et Vigneux-de-Bretagne, s'est dotée en 2004 d'un projet de territoire reposant sur trois enjeux transversaux majeurs : la préservation du niveau de vie, le rééquilibrage actifs-emplois, et la construction d'un espace de solidarité.

Aux compétences initialement transférées – liées au développement économique, à l'aménagement de l'espace communautaire, à la protection et la mise en valeur de l'environnement (déchets, SPANC, éducation à l'environnement), à l'habitat, à l'accueil des gens du voyage, aux voiries d'intérêt communautaire, à l'emploi et la formation, à des actions dans le domaine culturel, au recensement, aux bornes d'incendie, et aux transports scolaires, d'autres se sont ajoutées depuis malgré une pause décidée au début de l'actuel mandat, telles que : eau et milieux aquatiques, logement, énergie, équipements aquatiques, et, très récemment, PLUi et projet culturel du territoire.

**Le transfert de compétences** des communes vers un établissement public de coopération intercommunale signifie faire à la place de, partager.

Il induit une forme d'imperméabilité résultant des principes d'exclusivité et de spécialité qui exigent la définition d'un intérêt communautaire, et repose sur les moyens –matériels et humains - de l'EPCI (transférés de plein droit par les communes), les pouvoirs de décision et de gestion relevant de la seule communauté de communes.

Le transfert de compétences s'accompagne donc obligatoirement d'un transfert de charges avec un principe strict de neutralité financière

Le **transfert de compétences** est donc, en soi, potentiellement un processus non achevé- il se justifie lorsque les communes entendent confier l'exercice d'une politique publique à la Communauté de communes. Il n'est donc pas une alternative à la mutualisation ni exclusif de celle-ci. Il s'agit là en effet de deux processus parallèles et complémentaires de développement de l'intercommunalité à finalités différentes (politiques publiques / gestion de moyens mis en commun)

Depuis quelques années, les communes ont, de fait, eu de plus en plus besoin d'avoir recours à la CCEG pour la prise en charge de missions et d'acquisitions hors transferts de compétences ; cela s'est traduit par :

- des groupements de commandes (les premiers, d'ailleurs précurseurs, ont été constitués pour le transport des jeunes)
- des missions d'étude/conseil/accompagnement de démarches imposées aux communes par la loi (DOCU d'évaluation des risques professionnels, élaboration de PAVE et réalisation de diagnostics d'accessibilité des ERP, tous coordonnés dans le cadre de groupements de commandes)
- la création et la mise à disposition de services correspondant à des besoins communs en expertise et équipements liés au développement de nouvelles technologies (SIG, informatique et sites web, plate-formes de dématérialisation de procédures)
- la création de postes de chargés d'études et de missions, mis à disposition en tout ou partie des communes, à fin d'expérimentation/préfiguration de mutualisation

En parallèle, ont été mises en œuvre diverses mutualisations ascendantes, le plus souvent sur la base de conventions de mise à disposition, ou de façon non formalisée à titre d'expérimentation. Exemples : (mise à disposition de personnel technique de communes pour le Tout Petit Festival, le Salon du Livre Jeunesse, mise à disposition d'agents communaux pour l'accompagnement dans les transports scolaires)

Ont été également développées des mutualisations « horizontales » entre plusieurs communes sur des parties du territoire (Relais d'assistantes maternelles, Animation Jeunesse)

Sont venues s'ajouter enfin d'autres **outils de la relation de partenariat communes – communauté de communes**, proches de la mutualisation que sont : les réseaux d'échanges de pratiques, de matériels ; la coordination (enfance-jeunesse) ; les cofinancements de projets ou d'équipements (fonds de concours)

**La CCEG et les communes expérimentent donc déjà la « mutualisation »**

(au sens de « mise en commun, temporaire ou pérenne, de ressources humaines, techniques, patrimoniales ou financières »)

On constate ainsi que le partenariat CCEG/ communes repose sur deux logiques :

- > La CCEG n'est pas seulement « gestionnaire » de compétences transférées, et donc de politiques publiques confiées par les communes
- > Elle est aussi gestionnaire de moyens mis en commun pour développer des services optimisés et équitables dans les communes

Cependant les formes de mutualisation mises en œuvre l'ont été :

- **De façon empirique**, au coup par coup, sans s'inscrire dans un schéma ou document programmatique faisant la part de ce qui devrait/pourrait relever du transfert de compétences ou de la mutualisation (nécessitant : approche juridique; stratégie politique et financière; pragmatisme)
- **Et surtout sur la base d'une formalisation** (bases conventionnelles, partage des charges notamment) **inachevée, voire inappropriée** (services communs hors transferts de compétences)

## 2 - Opportunités et contraintes résultant de l'évolution récente de la loi et de la jurisprudence

- **La loi portant réforme des collectivités territoriales (loi RCT) de 2010 a clarifié et élargi les dispositifs de mutualisation mais imposé une formalisation et un partage des coûts** (mutualisation / non gratuité)

Elle distingue :

- Les services de nature à être rattachés à des compétences et donc susceptibles de **mise à disposition**
- Les services fonctionnels, non directement rattachés à des compétences et pour lesquels elle prévoit une formule de mutualisation plus intégrée : **les « services communs »**

Qu'il s'agisse de mutualisation de service ou de service commun, la loi impose un dispositif conventionnel fixant notamment les modalités de remboursement par les collectivités bénéficiaires de ces dispositifs.

La loi RCT, par ailleurs, permet à un EPCI d'acquérir des biens qu'elle partage avec les communes, même en-dehors des compétences qui lui sont été transférées, sous réserve de formalisation via un règlement de mise à disposition, sans obligation de partage des coûts.

• Par ailleurs la loi RCT impose une **obligation nouvelle** au couple Communauté de Communes / communes membres : **l'adoption avant fin 2015 d'un schéma de mutualisation**, qui devra être mis en œuvre pendant la durée du prochain mandat, ce quelles que seront les formes de mutualisation appliquées

Ce schéma constituera un élément d'un Rapport sur la mutualisation des services qui sera soumis pour avis aux conseils municipaux avant d'être proposé à l'approbation du Conseil de Communauté.

Chaque année (lors de la discussion du DOB) le président de la CCEG devra communiquer au Conseil de communauté l'état d'avancement du schéma de mutualisation.

N.B : ce rapport devra obligatoirement faire apparaître l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de la CCEG et des communes ainsi que sur leurs dépenses de fonctionnement

## LES ENJEUX

La loi RCT de 2010 visant à conforter et rationaliser la mutualisation – et notamment la mutualisation de services - est un levier de l'objectif national de réduction de la dépense publique à l'horizon 2017, auquel le chef de l'Etat et le Gouvernement ont appelé le couple communes/intercommunalité à participer.

Pour autant ce n'est pas le seul prisme par lequel doit être envisagée la mutualisation ; les enjeux de celle-ci sont aussi et surtout, pour le territoire d'Erdre et Gesvres, d'ordre stratégique et juridique.

**En termes de stratégie pour le territoire, la mutualisation sera un levier déterminant pour :**

. Renforcer l'efficacité et la cohérence de l'action publique au service des usagers à l'échelle du territoire conformément au projet de territoire (renforcer le projet communautaire et les modes de coopération)

. Renforcer l'intégration intercommunale tout en garantissant aux communes de conserver un rôle d'acteurs à part entière

. Conforter le couple communes/ communauté de communes au regard des enjeux de recomposition des territoires dans le cadre du SDCI, du développement de nouveaux partenariats intercommunautaires dans le périmètre du pôle métropolitain, et de projets impactant le développement du territoire

Sur le plan juridique, l'évolution s'impose : les mutualisations déjà existantes / entreprises sur le territoire l'ont été de façon empirique et sans stratégie globale. Or il n'est plus possible de continuer ainsi : **en termes de risques (juridique, financier) et de cohérence, les enjeux sont en effet importants :**

. Non-conformité à la loi RCT de 2010 et donc risque de requalification juridique contrainte (contrôle de légalité, contrôle de la Chambre régionale des comptes – qui a déjà formulé des observations à cet égard en date du 14 décembre 2012 – contentieux administratif) avec conséquences en termes de contribution financière pour les communes

. Aptitude de la communauté de communes à porter seule le financement des formes de mutualisation, dans un contexte de resserrement des finances publiques et au regard de la nécessité de préserver ses marges financières pour financer ses futurs équipements structurants ? La loi RCT impose le partage des coûts entre CC et communes (mutualisation / non gratuité)

. Viabilité d'une mutualisation au coup par coup, sans stratégie politique (cohérence avec le projet de territoire, voire le Pacte fiscal et financier ?) ni réflexion intégrée et prospective notamment sur la ressource humaine disponible, la valorisation des expertises et des savoirs ?

**La loi RCT de 2010 a clarifié et élargi les dispositifs de mutualisation.**

Elle a ouvert le champ des possibles (c'est le cas notamment des services communs pour les services dits « fonctionnels » correspondant aux fonctions ressources à la croisée des besoins des collectivités, et de la possibilité pour la CC d'acquérir des biens qu'elle partage avec les communes, même en dehors de compétences transférées) pour s'engager dans de nouvelles mutualisations. **Cependant ces mutualisations devront nécessairement être prévues et organisées dans un cadre structuré et prospectif** avec l'obligation de les inscrire dans un schéma de mutualisation à partir de fin 2015.

## LA DEMARCHE AYANT CONDUIT A L'ELABORATION D'UNE CHARTE

**L'écriture de la présente charte résulte d'une volonté partagée de s'engager sur un cadre de référence commun pour porter un projet politique de mutualisation à l'échelle du territoire**

**En 2010-2011**, a été engagée, auprès des élus communautaires et du groupe des directeurs des services communaux et intercommunaux, **une démarche de sensibilisation et de mobilisation de ces acteurs** pour amorcer une appropriation commune de la consistance et des enjeux de la mutualisation, à travers :

- la formation des DGS et DGAS de la CCEG ainsi que de quelques DGS de communes
- et un **séminaire en mai 2011 réunissant des élus communautaires et le groupe des DGS**, comprenant une présentation du contexte et des enjeux de la mutualisation par un consultant (Damien CHRISTIANY) ainsi que des ateliers thématiques

A l'issue de ce séminaire, les participants se sont accordés sur les **constats et enjeux suivants** :

- la mutualisation est un outil au service d'un projet politique ; elle ne constitue pas une fin en soi
- cependant elle nécessite un portage politique et l'implication de l'ensemble des conseillers municipaux (appropriation d'une culture commune, validation partagée d'objectifs et d'une méthode de démarche à mener en commun)
- la mutualisation est nécessairement progressive et peut être à géométrie variable (le vocable regroupe en réalité diverses mutualisations, qui peuvent s'appliquer à la mise en commun aussi bien de services que d'équipements ou de procédures)
- elle doit répondre aux enjeux de proximité ainsi que de valorisation et de consolidation des ressources humaines

En 2012, le Bureau élargi de la CCEG a souhaité, sur proposition du groupe des DGS du territoire, associer les conseils municipaux dans la poursuite de cette dynamique.

Le Président et le 1er Vice-Président ainsi que le DGS et la DGAS de la CCEG ont donc été invités à :

- présenter l'état des lieux de la relation CCEG/communes
- faire le point sur les opportunités et contraintes résultant de la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 et des évolutions jurisprudentielles européenne et nationale
- et relancer un débat sur la mutualisation au sein de chaque conseil municipal.

C'est au cours du dernier trimestre 2012 que se sont ainsi déroulées leurs interventions, en binômes élu/technicien, articulées autour des quatre questions suivantes :

- quelle place et quelles formes de la mutualisation à ce jour dans les relations de coopération / partenariat entre la CCEG et les communes ?
- pourquoi engager un débat sur la mutualisation et pourquoi maintenant ?
- en quoi le contexte territorial est-il un atout ?
- comment s'engager pour régulariser ce qui existe et préparer l'après 2014 ?

L'objectif était qu'un débat s'engage au sein de chaque conseil municipal en vue de définir une stratégie commune en amont du prochain mandat, compte tenu de la nécessaire régularisation juridique de certaines mutualisations existantes ou engagées, et de l'obligation nouvelle, pour le couple communes / communauté de communes, d'adopter avant fin 2015 un schéma de mutualisation ainsi que, pour le Président de la CCEG, de présenter chaque année, à compter de cette échéance, un rapport sur l'état des projets et réalisations conduites en matière de mutualisation des services.

A l'issue des discussions qui ont eu lieu dans chacun des conseils municipaux, [le Bureau élargi du 27 février 2013 a convenu de la nécessité d'avancer sur la mutualisation](#) mais à une double condition :

- disposer, pour ce faire, du consensus le plus large entre les conseils municipaux
- que la démarche soit clairement énoncée

et sous réserve d'ouvrir en parallèle le débat sur le transfert, par les communes, de nouvelles compétences à la CCEG.

[La charte proposée par le groupe des DGS du territoire et amendée par le Bureau élargi de la CCEG, est un document d'engagements visant à constituer un cadre de référence pour :](#)

- régulariser dès à présent, sur les plans juridique, financier et organisationnel, les mutualisations déjà existantes ou engagées qui ne sont pas conformes à la loi RCT de 2010
- anticiper dès maintenant le désengagement de l'Etat en matière d'instruction des autorisations de droit des sols et d'ATESAT
- permettre aux prochaines équipes municipales et communautaire de s'engager rapidement dans l'élaboration du schéma de mutualisation qui devra, conformément à la loi RCT, être adopté dès 2015 en s'accordant dès maintenant sur des objectifs généraux et une méthodologie – étant entendu que, s'il est déjà d'ores et déjà possible d'identifier de nouveaux chantiers de mutualisation susceptibles d'être ouverts, il reviendra précisément à ce schéma de déterminer, à l'aune du projet politique des nouveaux élus, les champs à investir, quand et comment.

Elle est complétée par une annexe méthodologique qui précise les modalités de gouvernance ainsi que le contenu des documents-cadres.

Dans la continuité de la démarche engagée depuis 2010 sur le champ de la mutualisation et conformément aux principes de co-construction et partenariat qui animent, depuis son origine, le projet communautaire, la présente charte a été présentée au Bureau élargi puis au Conseil de Communauté qui en ont pris acte.

Le Conseil de Communauté a également été invité à approuver un plan d'actions pour l'année 2014, dans la perspective et en anticipation – à fin de mise en conformité avec la loi et d'adaptation à de nouvelles charges transférées par l'Etat à nos collectivités - du schéma de mutualisation qui devra être adopté avant fin 2015. Ce plan d'actions a été approuvé par 32 voix pour (5 abstentions).

# ↳ CHARTE DE MUTUALISATION

## > Préambule

LA MUTUALISATION, QUI PEUT PRENDRE DIVERSES FORMES, PERMET LA MISE EN COMMUN, PAR DES COMMUNES ET EPCI, DE PERSONNELS ET DE MOYENS – ÉQUIPEMENTS OU MATÉRIELS.

Elle s'inscrit, sur le territoire de la CCEG, dans un contexte général de développement de l'intercommunalité fondé initialement et essentiellement sur des transferts de compétences, mais également et de façon croissante, sur la mise en commun de moyens dans une logique, non d'exercice par l'EPCI de politiques publiques confiées par les communes (cela est l'objet du transfert de compétences), mais de gestion dans le but de développer des services optimisés et équitables pour tous les usagers des communes et de l'intercommunalité.

Les mutualisations – en tant qu'outils de gestion en commun de moyens - font déjà partie du processus global de développement de la CCEG, mais elles ont été mises en œuvre au coup par coup et le plus souvent sur la base d'une formalisation inachevée voire inappropriée.

La loi de 2010 portant réforme des collectivités territoriales, visant à rationaliser et conforter la mutualisation, a ouvert le champ des possibles pour s'engager dans de nouvelles mutualisations tout en imposant un cadre structuré et prospectif – avec notamment l'obligation de les inscrire dans un schéma de mutualisation à partir de 2015.

Néanmoins, par-delà ces opportunités et contraintes d'ordre juridique, ainsi qu'un relatif enjeu – à nuancer selon les champs de mutualisation – de réduction de la dépense publique, ce sont surtout des finalités d'ordre stratégique pour le développement du territoire d'Erdre et Gesvres qui justifient l'engagement des communes et de l'intercommunalité dans un processus visant à définir ensemble les conditions de la mise en œuvre d'une démarche de mutualisation, notamment :

. Renforcer l'efficacité et la cohérence de l'action publique au service des usagers à l'échelle du territoire conformément au projet de territoire (renforcer le projet communautaire et les modes de coopération)

. Renforcer l'intégration intercommunale tout en garantissant aux communes de conserver leur identité territoriale et un rôle d'acteurs à part entière

. Conforter le couple communes / communauté de communes au regard des enjeux de recomposition des territoires dans le cadre du Schéma départemental de la coopération intercommunale (SDCI), du développement de nouveaux partenariats inter-communautaires dans le périmètre du pôle métropolitain, et de projets impactant le développement du territoire.

## UNE CHARTE POUR S'ENGAGER SUR UN CADRE DE RÉFÉRENCE PARTAGÉ AFIN DE CONSTRUIRE NOTRE PROJET DE MUTUALISATION

Cette affirmation est le résultat d'une démarche engagée depuis 2010 auprès des élus communautaires et du groupe territorial des directeurs des services, puis de l'ensemble des élus municipaux, visant à l'appropriation partagée et la mise en débat de la consistance et des enjeux de la mutualisation pour le territoire d'Erdre et Gesvres.

A l'issue de discussions qui ont lieu dans chacun des conseils municipaux, le Bureau élargi du 27 février 2013 a convenu de la nécessité d'avancer sur la mutualisation à la double condition de disposer pour ce faire du consensus le plus large entre les conseils municipaux et que la démarche soit clairement énoncée.

La présente charte, proposée par le groupe territorial des DGS et validée par le Bureau élargi de la CCEG, est un document d'engagements, visant à constituer **un cadre de référence, en termes de principes généraux et de méthode, pour :**

- **Régulariser dès à présent**, sur les plans juridique, financier et organisationnel, **les mutualisations déjà existantes ou engagées** conformément à la loi portant réforme des collectivités territoriales (loi RCT) de 2010
- Permettre aux prochaines équipes municipales et communautaire **d'étudier, décider et mettre en oeuvre de nouveaux chantiers de mutualisation**, lesquels devront, à partir de 2015, s'inscrire dans un schéma et faire l'objet d'un rapport annuel de présentation.

**En signant cette charte, en tant que Maires et Président de la CCEG, nous nous engageons solennellement sur :**

- **des objectifs généraux**
- **une méthode commune** à tous les chantiers de mutualisation
- des principes visant à **la prise en compte de la dimension ressources humaines** dans tout projet de mutualisation à venir

Les objectifs opérationnels de la régularisation des mutualisations existantes ou déjà amorcées, et de l'engagement, le cas échéant, de nouveaux chantiers, ainsi que le calendrier de leur mise en œuvre, feront l'objet d'**un programme d'actions annexé à la présente charte**. A partir de 2015, le schéma de mutualisation imposé par la loi portant réforme des collectivités territoriales de 2010 se déclinera également chaque année, de façon opérationnelle, dans un plan d'actions.

# 1 - Nos objectifs

Tout processus de mutualisation qui sera engagé sur le territoire de la CCEG devra s'inscrire dans tout ou partie des objectifs généraux ci-après qui énoncent notre vision commune de ce que nous voulons réaliser à travers la mutualisation et de la façon dont nous voulons que celle-ci soit conduite.

## POURQUOI NOUS ENGAGER DANS LA MUTUALISATION

- pour **améliorer le service rendu à l'utilisateur** (assurer la présence, l'efficacité et la qualité du service public local) et développer, par la gestion en commun de moyens, **des politiques publiques plus ambitieuses au service des usagers**
- pour **développer les expertises et les ressources sur le territoire, améliorer et valoriser les compétences et savoirs**, c'est-à-dire :
  - s'appuyer sur les compétences des services municipaux pour les partager à l'échelle intercommunale
  - inversement mettre à disposition des communes, qui ne pourraient les assumer seules, des expertises et compétences créées et co-financées dans le cadre communautaire ; développer des compétences nouvelles pour le territoire susceptibles de bénéficier aux communes qui ne disposent pas de ces compétences et/ou qui en exprimeraient le besoin
- pour **préserver la proximité, l'accessibilité des services** – à apprécier cependant au regard de l'efficacité et de la qualité du service pour l'utilisateur compte tenu de ses attentes mais aussi de la réalité de ses besoins (ne pas réduire au seul objectif de ne pas éloigner physiquement le service de l'utilisateur)
- pour **rationaliser les dépenses publiques** en cherchant à mutualiser les activités effectuées de façon similaire et qui pourraient être optimisées si elles étaient exercées en commun – à ne pas confondre avec les économies d'échelle qui sont incertaines à court et moyen termes sur le champ de la mutualisation des ressources humaines, et plus évidentes par contre pour la mise en commun d'outils et de matériels sous réserve de prendre en compte les coûts directs et indirects
- pour **rationaliser les structures et organisations** – décloisonner les structures ; mettre en relation des problématiques similaires pour les traiter à une échelle plus vaste que la commune
- pour **renforcer la solidarité entre les collectivités du territoire** par la mise en commun des expériences, expertises et compétences, en acceptant le principe que la mutualisation puisse être à géométrie variable en fonction des besoins des communes, en prenant notamment en considération les capacités et besoins des plus petites collectivités
- pour **développer des services optimisés et équitables** pour tous les habitants des communes du territoire

## COMMENT NOUS VOULONS MUTUALISER

- **Un socle, le projet politique** : la mutualisation n'est pas une fin en soi ; c'est un outil au service d'un projet politique. Il convient de définir préalablement le projet politique – enjeux, objectifs, stratégie – avant de choisir l'outil de la mutualisation et le dispositif associé.

- **Souplesse et adaptation** : la mutualisation doit être conçue comme un processus évolutif (avec réversibilité possible en fonction des besoins et au regard d'une volonté d'expérimentation à visée collective, sous réserve de cohérence), pouvant être à géométrie variable et reposant sur le principe du volontariat des collectivités qui y participent.

En ce sens, toutes les communes ne sont pas obligées de participer à tous les dispositifs et peuvent s'engager diversement dans ceux-ci. Cependant chaque commune s'engage à respecter le processus et le calendrier de toute mutualisation

- **Un préalable : évaluer le besoin et analyser la pertinence**. Il convient de mutualiser en fonction de la pertinence des dispositifs au regard des critères d'efficacité et d'efficience de l'action publique, afin d'éviter l'effet mille-feuilles, l'alourdissement des coûts et procédures, la perte de sens pour les citoyens et les agents des collectivités.

Tout engagement dans un projet de mutualisation doit être systématiquement précédé des justifications du recours à celle-ci plutôt qu'au transfert de compétence ou à d'autres modes de partenariat, voire au fait de confier la gestion du service public concerné à des prestataires ou délégataires, ces processus n'étant ni concurrents ni exclusifs les uns des autres.

- **Une méthodologie commune** : Pour garantir le succès des mutualisations, il est impératif de s'appuyer sur une méthodologie commune déclinable pour tout projet de mutualisation, avec diagnostics/enjeux, objectifs/résultats, faisabilité/opportunité et indicateurs pour l'évaluation

- **La lisibilité pour tous les acteurs** : pour que la mutualisation soit réellement partagée et faciliter ainsi sa mise en œuvre, doivent être prises en compte les exigences de transparence, communication et respect de chacun des acteurs

- **Une intégration en amont des enjeux de ressources humaines** : il est impératif d'intégrer systématiquement la dimension ressources humaines (plus de 800 agents au total dans les communes et à la CCEG sont susceptibles, à un moment ou un autre, d'être impactés directement ou indirectement par des projets de mutualisation). Pour les élus comme pour l'encadrement, il faudra en effet répondre aux questionnements légitimes que va inévitablement soulever de leur part cette charte de mutualisation à l'échelle du territoire. Il convient d'anticiper les freins et résistances aux changements qui vont en découler, souligner les opportunités et faciliter la mobilité le cas échéant. L'appropriation de la présente charte par l'ensemble des agents est, dans cette perspective, un préalable indispensable à l'élaboration du schéma de mutualisation.

## 2 - Une méthodologie commune

### POUR GARANTIR, PAR LA GOUVERNANCE, LA COHÉRENCE ENTRE LES CHOIX STRATÉGIQUES ET LA CONDUITE OPÉRATIONNELLE DES PROJETS

Un Comité de pilotage stratégique fixe les orientations générales et évalue leur mise en œuvre dans le respect des principes de la présente charte.

**Ce Comité de pilotage est constitué de la « Conférence des maires » élargie aux membres du Bureau.**

Les orientations stratégiques, appelées à figurer dans le schéma de mutualisation imposé par la loi RCT de 2010, sont définies par ce Comité de pilotage. Ce schéma de mutualisation devra être adopté avant fin 2015.

Chaque année, un nouveau plan d'actions est défini par ce Comité de pilotage stratégique pour la mise en œuvre du schéma de mutualisation.

Chaque projet de mutualisation est piloté dans le cadre d'un Comité opérationnel d'élus et de techniciens.

### POUR S'ASSURER DE L'EFFICACITÉ ET DE L'EFFICIENCE DE NOS PROJETS DE MUTUALISATION

**Fonder nos projets sur une démarche encadrée...**

Tout projet de mutualisation doit s'inscrire dans une démarche s'appuyant sur un document de lancement, dénommé « lettre de mission » qui a vocation à définir la mission du responsable du projet et vaut autorisation, par le Comité de pilotage stratégique, d'engager le projet de mutualisation et de mobiliser les moyens nécessaires.

**...Pour des engagements volontaires et volontaristes**

Aucune mutualisation n'est imposée. Toute collectivité reste libre de s'inscrire ou non dans un projet de mutualisation et de s'engager in fine via la signature de la convention propre au dispositif mobilisé selon ce que prévoit la loi (groupement de commandes, service commun, ou convention de mise à disposition).

Pour autant, en adhérant à la présente charte, chaque collectivité signataire s'engage à concourir de manière constructive et volontariste, dans un objectif de partenariat, à la conduite des projets de mutualisation dans lesquels elle s'est inscrite, et à la prise de décisions effectives, selon les modalités et calendriers convenus en Comité de pilotage stratégique, pour s'engager ou non dans la réalisation de ces projets.

Le détail de cette méthodologie commune est précisé à l'annexe 2

## 3 - Intégrer systématiquement la dimension ressources humaines dans le processus

L'engagement dans l'élaboration du schéma de mutualisation sera précédé d'un véritable diagnostic de la ressource humaine à l'échelle du territoire. Une consultation sera entreprise à cet effet dès le début de l'année 2014. Ce diagnostic aura une visée exhaustive à l'échelle du territoire, sur tous les champs jugés pertinents au regard des processus de mutualisation et de transferts de compétences.

En amont de chaque projet de mutualisation, il est de plus nécessaire :

- D'étudier l'impact de celui-ci sur les ressources humaines des communes et de la Communauté de communes, notamment sur les éléments suivants : différences statutaires, traitements, régimes indemnitaires, avantages acquis, temps de travail, lieux d'affectation
- De permettre la mise en réseau d'acteurs professionnels, pour choisir un outil commun et travailler ensemble sur la base de procédures communes, notamment par l'affectation et la valorisation d'un temps dédié à ce processus
- De veiller à ne pas complexifier la relation hiérarchique
- De favoriser l'adhésion en amont des agents aux projets de mutualisation et notamment des cadres – les impliquer dans le processus de mutualisation.  
Les Comités techniques paritaires seront saisis pour avis de tout projet de mutualisation impactant collectivement les agents conformément aux dispositions de la loi RCT.
- De rechercher, via la mutualisation, l'élargissement des opportunités d'évolution en termes de mobilité au sein des collectivités du territoire ; améliorer l'équité de leurs conditions de travail et de leurs statuts. La mutualisation peut être un levier du changement et de l'évolution professionnelle et peut être valorisée en tant que telle auprès des agents

## 4 - Nos principes et engagements en termes de financement

La loi RCT de 2010 impose désormais un partage des coûts entre la Communauté de communes et les communes pour financer la mutualisation, qui ne peut plus être gratuite pour les collectivités en bénéficiant.

La mise en place du schéma de mutualisation et de services communs en anticipation de celui-ci étant l'un des éléments majeurs d'un plan d'actions et de développement visant à actualiser notre projet de territoire, c'est via le Pacte financier et fiscal adopté par le conseil de communauté le 13 novembre 2013 et restant à approuver par l'ensemble des communes, que la mutualisation sera financée.

La présente charte est un élément indissociable de ce nouveau Pacte.

## > Dispositions finales

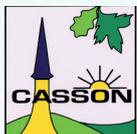
En signant la présente Charte, nous, en tant que Maires et Président de la CCEG, entendons affirmer que chacune de nos collectivités sera pleinement partie prenante de l'élaboration du futur schéma de mutualisation et de la poursuite du processus de mutualisation en anticipation de celui-ci.

La mutualisation telle que nous l'avons conçue aura en effet vocation à s'inscrire dans un objectif de mise en conformité avec la loi et à participer de la mise en oeuvre et de l'actualisation de notre projet de territoire visant la construction d'un espace de solidarité.

Nous actons que la présente charte pourra ainsi évoluer et être amendée par décisions concordantes de la CCEG et des communes membres

---

À Grandchamp-des-Fontaines, le 21 mars 2014



Le Maire de Casson



Le Maire de Fay-de-Bretagne



Le Maire de Grandchamp-des-Fontaines



Le Maire d'Héric



Le Maire de Les Touches



Le Maire de Nort-sur-Erdre



Le Maire de Notre-Dame-des-Landes



Le Maire de Petit-Mars



Le Maire de Saint-Mars-du-Désert



Le Maire de Sucé-sur-Erdre



Le Maire de Treillières



Le Maire de Vigneux-de-Bretagne



Le Président de la Communauté de Communes d'Erdre & Gesvres

# ↳ CHARTE DE MUTUALISATION

## Le plan d'action 2014

Conformément aux dispositions de la Charte de mutualisation signée par la Communauté de communes d'Erdre et Gesvres et ses communes membres, un plan d'actions sera défini annuellement et, sur proposition du groupe des DGS du territoire, soumis à la validation par le Comité de pilotage stratégique.

Dans l'attente des nouvelles règles de gouvernance qui seront adoptées, le cas échéant, après les élections municipales, le Bureau élargi du 22 janvier 2014 a approuvé la proposition ci-après de plan d'actions pour 2014, en vue de le soumettre au Conseil de Communauté à la date du 26 février 2014, qui l'a, à son tour, validé par 32 voix pour (5 absentions).

Compte-tenu du calendrier d'approbation de la Charte de mutualisation, des changements à venir d'équipes municipales et communautaire, ainsi que des contraintes imposées par la Loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 en termes de formalisation des dispositifs de mutualisation et de nécessité d'anticiper l'obligation d'adopter un schéma de mutualisation avant fin 2015, le Plan d'actions pour 2014 distingue les actions qui devront être entreprises avant le renouvellement électoral de mars 2014, dans une double logique de mise en conformité et d'anticipation, et celles qui seront conduites après cette échéance, avec les nouveaux élus en tant qu'elles engageront des choix politiques et moyens pour le prochain mandat.

## I – Actions à engager dès le début de l'année 2014

### 1 – ENGAGEMENT D'UNE CONSULTATION POUR LA RÉALISATION D'UN DIAGNOSTIC DES RESSOURCES HUMAINES À L'ÉCHELLE DU TERRITOIRE

La mission, qui sera confiée à un prestataire spécialisé au terme d'une consultation avec mise en concurrence, comportera 3 phases :

- Etat des lieux exhaustif auprès des communes et de la CCEG sur toutes les composantes des ressources humaines
- Diagnostic pour analyser les forces, faiblesses, opportunités et menace de la structure et de l'organisation des ressources humaines à l'échelle du territoire > facteurs de succès, freins existants ou possibles, notamment au regard des objectifs de valorisation et d'amélioration des compétences et expertises, de rationalisation, d'équité territoriale, et d'amélioration de la mobilité des agents / identification des évolutions prospectives RH

- Propositions de principes méthodologiques pour aborder les questions de RH au regard des transferts de compétences et mutualisations envisagées ainsi que dans la perspective de l'élaboration d'un schéma de mutualisation.

## 2 – RÉGULARISATION DES MUTUALISATIONS DÉJÀ EXISTANTES ET DONT LA NON-CONFORMITÉ À LA LOI A FAIT L'OBJET D'OBSERVATIONS.

Sont concernés, au regard des observations formulées par la Chambre régionale des comptes, et des nouvelles règles fixées par la loi RCT de 2010 :

- **Le « service commun » TIC-SIG** identifié comme tel dans les statuts de la communauté de communes sans répondre aux exigences de la loi.

Une réflexion sera engagée, au sein du Comité de pilotage TIC renforcé par la chargée de mission SIG ainsi que par le responsable des affaires juridiques de la CCEG, pour requalifier juridiquement les missions assurées par les services TIC et SIG à l'interface des communes, interroger la création de services communs au sens de la loi RCT au regard d'autres dispositifs de mise à disposition ou de partenariat entre collectivités, et à tout le moins proposer une modification de la rédaction figurant à ce jour dans les statuts afin de la rendre conforme à la loi.

- **La mise à disposition, par la CCEG, au profit des communes, d'équipements et notamment de logiciels métiers**, qui est conforme aux nouvelles dispositions introduites par la loi RCT mais doit reposer sur des règlements de mise à disposition actant notamment les responsabilités de chaque signataire et le principe de mise à disposition gratuite

## 3 – CRÉATION D'UN SERVICE COMMUN DE CONSEIL EN ÉNERGIE PARTAGÉ

L'objectif d'un tel service – dont la création est soutenue par l'ADEME – est de permettre aux collectivités de mener ensemble une politique énergétique maîtrisée sur leur patrimoine ; il s'agira donc d'un service doté de missions d'expertise fonctionnelle, qui seront confiées à un agent employé à temps non complet dans ce cadre mutualisé.

## 4 – MISE À L'ÉTUDE DE LA CRÉATION D'UN SERVICE COMMUN D'INSTRUCTION DES AUTORISATIONS DE DROIT DES SOLS

Il s'agit d'anticiper le désengagement de l'Etat qui semble se confirmer pour 2015. Cette étude sera confiée à un Comité de Pilotage ad hoc.

Sera associée à cette réflexion la mise à l'étude d'un dispositif spécifique de mutualisation entre les trois communes de Fay-de-Bretagne, Héric et Notre-Dame-des-Landes suite au désengagement également annoncé par l'Etat au titre de l'ATESAT.

**Remarque :** la mise à l'étude de la création d'un service commun pour l'instruction des A.D.S, et d'un service commun de conseil en énergie partagé servira de « laboratoire » d'expérimentation (formalisation du cadre juridique, modalités d'organisation, répartition des charges notamment) pour la mise à l'étude, dans la perspective du schéma de mutualisation d'autres services communs après le renouvellement électoral.

## II – Actions à engager après le renouvellement électoral de mars 2014

### 1- MISE À L'ÉTUDE DE NOUVEAUX CHAMPS DE MUTUALISATION

Relevant pour certains à ce jour de **fonctions d'études, d'expertise et de conseil**, et proposés sans formalisation sur la base d'une expérimentation progressive, tels que :

- Ingénierie financière et accompagnement au montage de projets
- Affaires juridiques- marchés publics
- Hygiène et sécurité des conditions de travail
- Handicap

Pour d'autres relevant de **fonctions ressources** qui pourraient répondre à des besoins communs ; par exemple dans les domaines suivants:

- Finances
- Service de remplacements / accueil
- Communication / infographie
- Ressources humaines
- Formation

Cette mise à l'étude sera confiée au groupe des DGS sur la base des orientations et du périmètre qui devront être arrêtés par le Comité de pilotage stratégique prévu par la Charte de mutualisation, à titre d'éléments de préfiguration destinés à s'inscrire dans la démarche d'élaboration d'un schéma de mutualisation.

Il est souligné que la **mutualisation**, sous ses différentes formes, **sera systématiquement mise en perspective** – à titre d'alternative ou de complémentarité – **du transfert de compétences** (ex : handicap-santé ; instruction des ADS – compétence PLUi), **voire d'autres modes de partenariat communes – EPCI** (ex : fonds de concours, commandes groupées ou recrutements complémentaires à l'exemple de ce qui s'est fait en matière de TIC), ou enfin du recours à des prestataires ou à des délégataires de service public.

### 2 – ELABORATION DU SCHÉMA DE MUTUALISATION

Par-delà les actions précitées qui constitueront autant d'éléments pré-requis et/ou parties de cette démarche, celle-ci devra être formalisée dans le cadre d'orientations et sur la base d'un calendrier, arrêtés par le Comité de pilotage stratégique de la mutualisation au cours du 4ème trimestre 2014.

Il est rappelé que l'élaboration et l'adoption de ce schéma devront respecter les principes suivants fixés par la loi RCT de 2010 (art L 5211-39-1 CGCT) :

. Le Président de la Communauté de communes devra établir, dans l'année 2015, un rapport relatif aux mutualisations entre les services de la CCEG et les services des communes, qui sera transmis pour avis à chacun des conseils municipaux (3 mois pour se prononcer, à défaut avis réputé favorable)

. Ce rapport comportera un « projet de schéma de mutualisation des services » à mettre en œuvre pendant la durée du mandat

Ce projet de schéma devra prévoir l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et ceux des communes et sur leurs dépenses de fonctionnement. Il sera adopté par le conseil de Communauté puis adressé à chacun des conseils municipaux.

. Le Président de la Communauté de communes fera une communication annuelle sur l'avancement de ce schéma au moment du DOB ou à défaut du vote du budget.

Pour autant, dans la mesure où, hormis la disposition relative à l'impact prévisionnel sur les effectifs, la loi ne contient aucune prescription sur le contenu du rapport ni du schéma, il appartiendra au Comité de pilotage stratégique de fixer des orientations en la matière et notamment, comme cela a été dit plus haut, de déterminer le périmètre de mise à l'étude des prochains champs de mutualisation.

# ↳ CHARTE DE MUTUALISATION

## Annexe méthodologique

### Une gouvernance destinée à garantir la cohérence entre les choix stratégiques et la conduite opérationnelle des projets

Un Comité de pilotage stratégique fixera les orientations générales et évaluera leur mise en œuvre dans le respect des principes de la présente charte

Les orientations stratégiques, appelées à figurer dans le schéma de mutualisation imposé par la loi RCT de 2010, seront définies par ce Comité de pilotage constitué du Bureau élargi (Président, Vice-Présidents de la CCEG, et Maires). Ce schéma de mutualisation, à mettre en œuvre pendant la durée du prochain mandat, sera intégré au « rapport relatif aux mutualisations entre les services de la CCEG et ceux des communes » que devra établir, avant fin 2015, le Président de la CCEG ; ce rapport sera soumis à l'approbation du Conseil de Communauté et à l'avis des Conseils municipaux.

Chaque année, un plan d'actions sera défini par ce Comité de pilotage stratégique pour la mise en œuvre du schéma de mutualisation.

Dans l'attente du schéma de mutualisation, le plan d'actions pour l'année 2014 annexé à la présente charte et soumis de la même façon au vote du Conseil de communauté ainsi que des Conseils municipaux, vaudra autorisation de s'engager, dès avant 2015, dans les régularisations qu'il énumère.

A l'issue de chaque année, le Comité de pilotage stratégique procèdera à l'évaluation de la mise en œuvre du plan d'actions, dans le cadre du rapport annuel sur la mutualisation qui sera présenté par le Président de la Communauté de Communes au Conseil de Communauté à partir de 2015 conformément la loi RCT de 2010.

Toute réunion de ce Comité de pilotage stratégique sera précédée d'une réunion du groupe territorial des DGS, qui vérifiera notamment le respect des dispositions de la présente charte, et la cohérence des plans d'actions et des projets en découlant avec le schéma de mutualisation.

## CHAQUE PROJET DE MUTUALISATION SERA PILOTÉ DANS LE CADRE D'UN COMITÉ OPÉRATIONNEL D'ÉLUS ET DE TECHNICIENS.

Ce **Comité de pilotage** sera co-présidé par le Vice-Président en charge du domaine concerné (« élu référent ») et le VP en charge de la Mutualisation et de l'organisation des ressources (en tant que garant du respect de la stratégie globale du schéma de mutualisation et des principes fixés par la présente charte).

Il sera composé, outre des deux vice-présidents précités, d'élus communautaires et communaux, du responsable du projet, de techniciens communautaires et communaux, et en tout état de cause de techniciens en charge des ressources humaines, voire de représentants de partenaires éventuels et toutes autres personnes ressources dont la participation sera jugée utile. Cette composition – en particulier le nombre et la qualité des membres ainsi désignés – sera proposée par le responsable du projet et soumise à la validation du groupe des DGS du territoire, avant d'être arrêtée par le Comité de pilotage stratégique.

Ce Comité de pilotage aura pour rôle, sur la base des propositions faites par le responsable de projet (directeur de la CCEG ou directeur d'une commune/ cadre de la CCEG ou d'une commune), de s'assurer du suivi et de la réalisation de l'étude conformément aux dispositions de la présente charte et au plan d'actions pour l'année, jusqu'à la validation politique finale du projet de mutualisation (respect des objectifs, mobilisation des ressources – humaines, matérielles, financières – affectées, respect du calendrier).

L'élu référent aura un rôle d'orientation, d'instruction et de contrôle à l'égard du responsable du projet, ainsi que de proposition au Comité de pilotage stratégique et au Conseil de Communauté; il sera investi de la responsabilité et du portage politiques du projet de mutualisation.

Le Vice Président de la Mutualisation et de l'organisation des ressources sera le garant, au sein du Comité de pilotage, du respect de la stratégie globale du schéma de mutualisation et des principes fixés par la présente charte.

Le responsable de projet sera chargé de piloter l'élaboration ainsi que la réalisation et le suivi de la mise à l'étude du projet de mutualisation. En fonction des compétences concernées et des disponibilités, ce rôle de responsable de projet pourra être confié indifféremment à un directeur ou cadre de la CCEG d'une commune.

Selon la complexité du projet, le responsable de projet pourra être assisté d'une équipe projet associant des techniciens de l'intercommunalité et de(s) commune(s); celle-ci apportera son expertise au comité de pilotage, qui orientera et validera les étapes de la conduite du projet.

## UNE DÉMARCHE STRUCTURÉE SUR DES DOCUMENTS CADRES POUR S'ASSURER DE LA PERTINENCE ET DE L'EFFICACITÉ DES PROJETS DE MUTUALISATION

Tout projet de mutualisation devra s'inscrire dans une démarche s'appuyant sur **un document de lancement, dénommé « lettre de mission »**, qui aura vocation à définir la mission du responsable du projet et vaudra autorisation, par le Comité stratégique de pilotage, d'engager le projet de mutualisation et de mobiliser les moyens nécessaires.

Ce document sera rédigé par un Directeur de la CCEG ou d'une commune, le groupe des DGS du territoire étant le garant de ce que tout projet soumis à validation du bureau élargi ou du Comité stratégique de pilotage aura bien été précédé de la prise en compte de tous les éléments suffisants pour permettre d'apprécier son opportunité.

A cet effet, la lettre de mission devra contenir :

- . une description des constats et des besoins à l'origine du projet, des enjeux, des principaux objectifs visés, des acteurs concernés
- . une première estimation des moyens nécessaires à la conduite du projet
- . un calendrier prévisionnel

Elle devra systématiquement faire apparaître les justifications du recours à la mutualisation plutôt qu'au transfert de compétence ou à d'autres modes de partenariat, voire au fait de confier la gestion du service concerné à des prestataires ou délégataires.

La lettre de mission devra également indiquer si une **étude préalable de faisabilité et d'opportunité** sera nécessaire, étant entendu que celle-ci devra être systématisée s'agissant des chantiers de mutualisation à ouvrir conformément au futur schéma de mutualisation.

Cette étude de faisabilité – qui sera intégrée alors dans la lettre de mission – visera à évaluer les besoins et incidences du projet (plus-values, facteurs de risques, contraintes, modalités – notamment juridiques et organisationnelles- envisageables, évaluation de l'impact financier, analyse de l'impact en termes de proximité/ amélioration du service rendu, dimension RH - évaluation des moyens, analyse des incidences, étude des mesures d'accompagnement et de réorganisation nécessaires...).

L'étude de faisabilité sera réalisée par le responsable du projet, assisté ou non d'une équipe projet (associant le cas échéant des ressources externes), sous l'égide du Comité technique constitué à cet effet, et sera soumise à l'approbation du Comité de pilotage ad hoc (à revoir si comité mixte).

En fonction des éléments recueillis au cours de cette étude de faisabilité, la lettre de mission sera modifiée et complétée par le responsable du projet et sera alors dénommée **« note de cadrage »**. Elle devra être examinée par le groupe des DGS du territoire avant d'être soumise à validation par le Comité stratégique de pilotage.

En tout état de cause la lettre de mission ou note de cadrage, valant autorisation, par le Comité stratégique de pilotage, d'engager le projet de mutualisation, devra faire apparaître a minima :

- . le rappel du contexte
- . l'analyse détaillée des éléments justifiant la mise en œuvre de la mutualisation proposée
- . l'exposé des objectifs
- . l'analyse de la formule juridique retenue
- . l'analyse de l'impact financier de sa mise en œuvre
- . l'analyse de l'impact en termes de proximité/accessibilité et d'amélioration du service rendu
- . la dimension ressources humaines (évaluation des moyens, analyse de l'impact, mesures d'accompagnement et réorganisations nécessaires
- . les résultats attendus, indicateurs et critères d'évaluation
- . les délais et le calendrier
- . autres

La présente méthodologie sera complétée par les règlements et conventions -types propres à chaque dispositif de mutualisation (ex : règlement applicable à l'acquisition et la mise à disposition de logiciels métiers ; convention de mise à disposition d'équipement communautaire ; convention de service commun ; convention de mise à disposition de service ou individuelle).