

# ↳ 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 oeuvre, 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 19 décembre 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