

**COMMUNAUTE d'AGGLOMERATION
de la REGION NAZAIRIENNE
et de l'ESTUAIRE**



CHARTRE FONDATRICE

A stylized, blue, handwritten-style signature graphic consisting of several overlapping, wavy lines.

7 novembre 2000

1. La coopération intercommunale

- **Un contexte particulier peu favorable**

Les échanges et les coopérations n'ont pas été facilités par la géographie, l'histoire, l'économie, les particularismes et les stratégies du "chacun chez soi", caractérisant le pôle aval de l'estuaire.

L'estuaire de la Loire a toujours été difficile à franchir confortant une rive nord et une rive sud, un littoral nord et un littoral sud, une architecture aux toits d'ardoises au nord et aux toits de tuiles au sud ... et des appartenances culturelles très marquées.

Les marais salants et les marais de Brière ont toujours été de vastes espaces sensibles difficiles à pénétrer ou à contourner.

Les villes, grandes et petites, qui quadrillent ce vaste territoire, ont des parcours très différents, des spécificités et des aspirations très variées.

La vie administrative, économique et sociale, s'est organisée pendant des siècles autour du Croisic, de Guérande, de Savenay ou de Paimboeuf. Ces villes préexistaient bien avant La Baule, Saint-Nazaire ou Saint-Brévin, villes récentes. Parmi celles-ci, la plus grande est également la plus récente : Saint-Nazaire, construite et reconstruite en moins d'un siècle.

Les activités industrielles et portuaires ont marqué et caractérisent encore fortement l'économie et la sociologie d'une partie du territoire. A l'opposé, les activités littorales et balnéaires restent l'essentiel de l'économie de la Presqu'île.

Ces spécificités socio-économiques ont participé à une division caricaturale du territoire en deux entités considérées parfois même comme totalement antinomiques.

Les documents d'urbanisme ont également conforté le cloisonnement entre le pôle nazairien et la Presqu'île, en instaurant notamment la coupure verte du SDAU entre Pornichet et Saint-Nazaire.

Les identités qui composent le territoire sont réelles et fortes : appartenir au pays blanc ou au pays noir, à l'estuaire rive sud ou rive nord, à la baie de la Baule ou à la grande ville, ...

Mais cette diversité fonde également la richesse de qualité de vie de cette région, où les paysages les plus contrastés, les villes et les bourgs ne sont jamais distants de quelques dizaines de minutes.

Au sein du bassin d'emploi, le bassin de vie compte 150 à 200 000 habitants répartis en petites unités urbaines très différenciées, allant des hauteurs de Savenay à la pointe du Croisic, de Piriac à Pornic.

• La coopération nécessaire au développement

Si les habitants de ce bassin de vie sont très attachés à leurs communes, à leurs bourgs, à leurs communautés, ils organisent leur vie quotidienne autour des différents pôles qui structurent cet espace.

En une dizaine d'années, les déplacements quotidiens se sont multipliés entre les lieux de résidence et les lieux de travail, entre les pôles de formations, d'achats, de loisirs et de culture.

Ils habitent les îles de Brière, les villages de la Turballe ou de Mesquer, et viennent travailler sur les terminaux portuaires, les grands sites industriels ou à Saint-Nazaire.

Si le concept d'intercommunalité intégrée est encore une notion abstraite pour beaucoup, la pratique intercommunale est une réalité grandissante pour nos concitoyens.

Mais la réalité c'est aussi une grande disparité entre les communes. La reprise de l'activité économique ne fait qu'accentuer l'écart de ressources entre les communes résidentielles et celles où se fait le développement, où s'installent les nouvelles entreprises.

Or les communes de résidence constituent les entités de base de la communauté et elles doivent pouvoir répondre aux besoins des habitants en matière d'équipements, de commerces de proximité, d'offre différenciée de logements, de transports adaptés, ...

Le développement du territoire ne peut pas se concevoir durablement sans un engagement volontaire et collectif, pour faire disparaître les points noirs, les zones d'exclusion, les disparités exacerbées.

C'est pourquoi les grands objectifs de l'intercommunalité doivent consister à enrayer la concurrence entre les communes, notamment avec l'instauration de la taxe professionnelle unique, à rechercher les complémentarités, à maîtriser et réguler le développement, à mutualiser et solidariser, à mieux répartir les ressources, pour bâtir une agglomération toujours plus attractive, équilibrée, solidaire et démocratique.

• Une intercommunalité récente et prometteuse

Rappel

Le Syndicat Intercommunal de la Région Nazairienne (SIRNA) fut créé en 1984 entre les communes de Saint-Nazaire et de Trignac pour développer le transport urbain.

Le premier contrat de ville fut signé entre l'Etat et l'APECABL en 1990.

En 1991, huit autres communes rejoignent le Syndicat pour former le Syndicat Intercommunal de l'Estuaire et de la Région Nazairienne (SIERNA), regroupant plus de 100 000 habitants.

En moins de dix ans, la coopération intercommunale animée par les maires, est devenue une réalité pour les habitants, notamment avec les transports collectifs.

Les élus et leur président ont su construire ensemble différentes politiques structurantes pour le développement de l'espace intercommunal : les Transports en Commun, l'Habitat, le développement économique, la qualité de vie dans les quartiers et les centres, le Social avec le Contrat de Ville, l'Insertion par l'économie avec le PLIE, les Etudes nécessaires au développement, à la reconnaissance et au positionnement du pôle aval de l'estuaire.

- **Les grandes étapes du processus de création de l'intercommunalité**

Le 18 novembre, les maires décidaient de créer et d'animer autant de commissions que de compétences proposées par la Loi, pour donner un contenu au développement de la future intercommunalité.

Plus de 130 élus et techniciens ont travaillé très sérieusement à l'élaboration de propositions tant dans le domaine de l'économie, de l'habitat, du social, du sport, de la culture, des transports, de l'aménagement urbain, du tourisme, de l'environnement que des grands services publics, comme l'Eau, l'Assainissement et les Ordures Ménagères.

Après plus d'une trentaine de réunions décentralisées, la synthèse de ces travaux a été restituée collectivement par les maires le 18 mai, permettant ainsi de dégager les grandes orientations pour un projet de développement et une nouvelle forme de coopération intercommunale. L'ensemble des travaux était remis à tous les participants.

Le 22 juin, la maquette du projet de coopération intercommunale était présentée à l'ensemble des maires : les élus de la rive sud de l'estuaire ne semblaient pas tous prêts à rejoindre le projet de communauté d'agglomération, mais parallèlement les communes de Besné et de la Chapelle des Marais se déclaraient prêtes à s'inscrire dans la démarche.

Elaboré collectivement, le projet de Communauté a été formalisé dans le protocole d'accord (document provisoire) adopté le 3 juillet. Ce document a permis aux maires, après une large concertation propre à chaque commune, de proposer à leurs conseils municipaux respectifs de délibérer pour la création d'une communauté d'agglomération de plus de 100 000 habitants, regroupant neuf communes de la rive nord de l'estuaire, pour le 1^{er} janvier 2001.

Les neuf conseils municipaux ayant délibéré à l'unanimité, le Préfet prenait son arrêté de périmètre le 23 septembre.

2. Neuf communes pour une Communauté

- **Neuf identités pour une première Communauté**



BESNE

Maire : Alain PENY

2 083 habitants



DONGES

Maire : René DROLLON

6 356 habitants



LA CHAPELLE DES MARAIS

Maire : Jacques BOISSON

3 031 habitants



MONTOIR DE BRETAGNE

Maire : Michèle LEMAITRE

6 368 habitants



SAINT ANDRE DES EAUX

Maire : Alain DONNE

3 647 habitants



SAINT JOACHIM

Maire : Marc JUSTY

3 849 habitants



SAINT MALO DE GUERSAC

Maire : Roger DAVID

3 209 habitants



SAINT NAZAIRE

Maire : Joël-Guy BATTEUX

68 616 habitants



TRIGNAC

Maire : Jean-Louis LE CORRE

7 299 habitants

• Le principe d'une Charte fondatrice

Les neuf maires et les neuf conseils municipaux de la future Communauté d'agglomération, ont pris la décision de s'organiser pour mettre en place un projet de développement pour l'espace communautaire, pour leurs communes et leurs concitoyens, porté par une nouvelle forme de coopération intégrée. Cette création ex-nihilo constitue un acte d'une grande importance.

Refusant de se regrouper pour faire de la simple gestion de services et de procédures, ils ont opté pour une intercommunalité de projets, dans l'intérêt de tous, sur la base du "tous gagnants", dans un rapport de confiance fondamental pour l'avenir de la coopération.

Préalablement, les discussions ont porté sur le projet à développer pour les six années à venir, sur la meilleure façon de s'organiser, sur l'articulation entre les communes et le futur Etablissement Public de Coopération Intercommunale, sur la place des commissions, sur le rôle des maires et la nécessité de prendre les décisions tous ensemble dans la plus grande transparence.

Pour accueillir de nouvelles activités, diversifier l'économie locale, créer de nouveaux emplois, réaliser les équipements dont les populations ont besoin, gommer les disparités de ressources entre les communes, il faut pouvoir disposer d'une intercommunalité forte, solidaire, fondée sur les communes et la proximité.

Cet enjeu de développement du territoire, au bénéfice de tous, doit faire l'objet d'une adhésion collective, politique, géographique et d'une forte mobilisation des élus et des techniciens.

Pour pouvoir disposer d'une intercommunalité opérationnelle au 1^{er} janvier 2001, et bénéficier d'une Dotation Globale de Fonctionnement maximale, les élus veulent se doter d'une Charte exprimant les grands principes fondateurs devant être respectés par tous. Sans empiéter sur les prérogatives du futur Conseil Communautaire, ils tiennent à ce que la Charte exprime clairement leurs engagements :

- les motifs qui les ont amenés à choisir la Communauté d'agglomération privilégiant le développement, la solidarité, la proximité et la démocratie
- les principes qui doivent présider la nouvelle intercommunalité, comme l'exigence de transparence et la recherche systématique du consensus pour toutes les décisions importantes, afin de garantir le développement de l'agglomération dans le respect de l'identité des communes qui la composent
- dans le domaine fiscal et financier, c'est le principe du "tous gagnants" qui devra guider l'action communautaire : pour être partagée et soutenue par tous, c'est l'agglomération toute entière qui doit gagner au renforcement de l'intercommunalité
- l'objectif central de la communauté est de générer de la croissance, pour permettre progressivement un développement harmonieux des communes appartenant au même bassin de vie, notamment à travers un bon niveau de services offerts à leurs populations, sans augmenter la fiscalité des ménages
- ils considèrent que la création de la Communauté doit permettre de garantir à tous, l'amélioration et le développement des services publics rendus, dans le plus grand respect des personnels concernés (conditions de transferts, préservation des acquis ...)
- le renforcement de l'intercommunalité sur l'agglomération nantaise, conforte le poids de celle-ci : refusant de n'être qu'un territoire d'appoint, la nouvelle intercommunalité se veut être un partenaire respectueux, respecté et ouvert, un acteur déterminé pour le développement de la façade maritime de la métropole
- compte tenu du rôle central joué par les maires dans la construction de l'intercommunalité, ils considèrent que le président de la future Communauté, doit être l'un des leurs, et que la Conférence des maires doit avoir une place déterminante dans la relation entre l'EPCI et les communes, dans la recherche systématique des consensus dynamiques nécessaires à la mise en œuvre du projet intercommunal.

• Les compétences nécessaires au projet

Pour conduire dans les meilleures conditions leur projet de développement équilibré et solidaire, dans l'intérêt d'une communauté forte de plus de 100 000 habitants, les maires ont estimé devoir proposer à leurs différents conseils municipaux de prendre tout de suite 9 compétences, puis celles de l'Eau et de l'Assainissement en 2002, après avoir fait faire les études techniques et financières nécessaires

⇒ **Compétences obligatoires, telles que formulées par la Loi (Article L 5216.5)**

1. **en matière de développement économique :**

création, aménagement, entretien et gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire.

2. **en matière d'aménagement de l'espace communautaire :**

schéma directeur et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi.

3. **en matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :**

Programme Local de l'Habitat ; politique du logement, notamment du logement social d'intérêt communautaire, et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

4. **en matière de politique de la ville dans la communauté :**

dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.

⇒ **Compétences optionnelles, telles que formulées par la Loi (Article L 5216.5)**

1. **création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;** création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.

2. **en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie :**

lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence dans les conditions fixées par l'article L 2224-13 du Code général des collectivités territoriales.

3. **Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire**

⇒ **Compétences facultatives retenues**

Développement touristique et études générales d'intérêt communautaire

⇒ **Compétences optionnelles et facultatives à prendre**

1. **Eau et Assainissement devant être prises en 2002**

2. **Le développement de la Formation et de la Recherche à envisager**

• Les principes de fonctionnement

Les neuf maires fondateurs de la nouvelle coopération intercommunale, basée sur les communes, la proximité et la citoyenneté, proposent quelques grands principes de fonctionnement pour la future Communauté : commissions ouvertes et travaux préparatoires, rapports préalables à toute décision, recherche systématique du consensus, ... pour prendre les décisions collectives nécessaires à un développement solidaire de l'agglomération, assumées par tous.

Ils entendent donner un rôle central aux élus : tous les maires des communes de l'agglomération doivent être membres du Bureau et vice-présidents de la Communauté ; au sein de la Conférence des maires, ils devront se prononcer sur les grandes orientations à prendre, statuer sur les gros dossiers, préparer consensuellement les travaux du Bureau et du Conseil, communiquer ensemble, à l'interne comme à l'externe.

Les rapports entre les Communes et la Communauté

Bien qu'il appartiendra à la future équipe communautaire de définir précisément son mode de fonctionnement, d'ores et déjà, les maires à l'initiative du projet, retiennent quelques principes de base :

- l'information, la concertation, l'association des populations concernées par l'activité de la Communauté et de son EPCI, devront être largement privilégiées
- toute réunion publique d'information ou de concertation organisée par la Communauté, sur le territoire d'une commune, dans le cadre de ses compétences, devra être présidée par le Maire de la commune, ou son représentant
- le Président de la Communauté, ou son premier Vice-Président, ou son représentant, devra également exposer aux élus et techniciens des communes, un rapport sur l'activité et les projets de l'intercommunalité, parallèlement, les délégués communautaires doivent rendre compte, deux à trois fois par an, à leurs conseils municipaux respectifs, de l'activité de la Communauté
- la gestion des compétences, tant dans leur contenu que dans leur évolution, devra être débattue dans les commissions ouvertes, présidées par les Vice-Présidents, ou maires de l'agglomération
- l'accord de toutes les communes devra être systématiquement recherché pour définir l'intérêt communautaire des actions ou projets à mettre en œuvre
- en préalable à la réalisation de toute action ou de tout projet communautaire, l'accord de la commune ou des communes concernées territorialement, doit être également systématiquement recherché
- l'articulation entre le futur EPCI, les communes et les cadres communaux, devra être très étroite : le rôle des communes, comme structures de démocratie de proximité étant essentiel
- la Direction des Services de l'EPCI devrait être assurée par une personne de confiance, ayant en outre une certaine conception de l'intercommunalité, du développement solidaire et équilibré du territoire, privilégiant l'intercommunalité de projet, à l'intercommunalité de gestion.

La gestion des arbitrages entre les Communes et la Communauté

Lorsque, sur un sujet de compétence communautaire, un arbitrage doit se faire entre la Communauté et une commune, s'appliquant au territoire de celle-ci, la méthode suivante pourrait être appliquée :

- la nécessité d'un arbitrage majeur ne pourrait se faire qu'à partir d'une politique énoncée de la Communauté, s'appuyant sur une procédure identifiée (schéma directeur, schéma sectoriel, Plan de Déplacement Urbain, Contrat de Ville, Programme Local de l'Habitat,...)
- l'officialisation de la différence de points de vue pourrait donner lieu à un échange de courrier entre le Maire de la commune concernée et le Président de la Communauté, ouvrant une période de six semaines pendant laquelle la Commune et la Communauté, développeraient toute recherche amiable de résolution de cette divergence
- si un accord intervenait, un nouvel échange de lettres permettrait de clore la procédure d'arbitrage interne. Si aucun accord n'intervenait, les Conseils respectifs prendraient acte de ce différend par des votes respectifs
- au terme de ce processus, la Communauté s'engagerait, dans un délai de 12 mois, à tout mettre en œuvre pour trouver un arrangement satisfaisant
- par la même, la Communauté et les Communes s'interdiraient d'utiliser tout recours contentieux respectif pour régler les différends, dans le domaine des compétences communautaires
- bien entendu, cette méthode de gestion des conflits, proposée, ne libérerait ni les Communes, ni la Communauté de l'application des lois et règlements en vigueur, sous le contrôle des Services concernés de l'Etat

• Principes de gestion du personnel

Les maires, initiateurs du processus intercommunal, considèrent que la création de la Communauté d'agglomération doit permettre de garantir à tous le maintien et l'amélioration des services publics rendus aux habitants.

Ces services, déterminants pour la qualité de vie, au quotidien, des citoyens continueront à être assurés prioritairement par les personnels des communes et du futur Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) en fonction du nouveau partage des compétences.

Ils souhaitent vivement que la création de la future intercommunalité soit l'occasion pour tous d'être impliqués dans le projet collectif. Ils veulent privilégier la formation, la qualification, la mobilisation autour du projet.

Pour la première phase de mise en œuvre de la communauté d'agglomération, il sera proposé à tous les personnels concernés, sans exception, d'intégrer l'EPCI, notamment pour les compétences Ordures Ménagères, Eau et Assainissement.

Pour ce qui concerne ces trois grandes compétences (Ordures Ménagères prévue au 1^{er} janvier 2001, Eau et Assainissement avec pour objectif le 1^{er} janvier 2002), ils privilégient la continuité avec le maintien du fonctionnement en régie directe pour les communes qui l'assurent actuellement (Donges, Montoir et Saint-Nazaire pour la Collecte des Ordures Ménagères ; Donges et Saint-Nazaire pour l'Eau et l'Assainissement).

Dans cette première phase, il va de soi que les personnels concernés de ces communes pourront continuer d'exercer leurs activités dans les mêmes conditions qu'aujourd'hui, et selon le même régime de travail et de congés.

Par ailleurs, en application de l'article 64 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, les maires rappellent que les personnels intégrant l'EPCI et issus des communes constituant la communauté d'agglomération pourront continuer, à titre individuel, à bénéficier des avantages collectivement acquis dans leur commune d'origine, au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions relatives à la Fonction Publique Territoriale. Cette disposition concerne notamment les primes annuelles ou 13^{ème} mois institués dans les communes avant le 26 janvier 1984, chaque agent continuant à percevoir l'équivalent de ce dont il aurait bénéficié s'il était toujours dans sa collectivité d'origine.

Les Maires s'engagent, de plus, à maintenir aux agents municipaux intégrant l'EPCI le régime indemnitaire dont ils bénéficiaient, à titre individuel, dans leur collectivité d'origine, ainsi que tous autres avantages complémentaires éventuels.

Enfin, ils proposent d'instituer un comité de suivi émanant des organisations syndicales représentées dans les communes constituant la communauté d'agglomération, qui sera chargé d'examiner les différentes dispositions à prendre dans le cadre de la gestion du personnel de la communauté d'agglomération, et de vérifier la bonne application de l'ensemble de ces engagements.

• La représentation

Pour parfaire les bons rapports de confiance dans lesquels les neuf maires engagent durablement le processus intercommunal, la grande ville accepte une représentation "consensuelle" nettement inférieure aux dispositions offertes par la Loi.

L'article L 5216-3 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) dispose que le nombre et la répartition des sièges au sein du conseil de la communauté d'agglomération sont fixés, soit par accord amiable de l'ensemble des conseils municipaux des communes intéressées, soit en fonction de la population. Dans les deux cas, chaque commune dispose au minimum d'un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

L'article L 5211-10 dispose par ailleurs que le nombre de vice-présidents est librement déterminé par l'organe délibérant sans que ce nombre puisse excéder 30 % de l'effectif.

Considérant que la Communauté doit pouvoir évoluer dans le temps, parce que le nombre de communes peut évoluer, tout comme leurs poids de populations, il a été retenu le principe que chaque conseiller disposait d'une voix au sein du conseil communautaire.

Il est retenu comme principe de base que le nombre de vice-présidents doit être au moins équivalent au nombre de communes membres de la Communauté d'Agglomération.

Pour une agglomération de plus de 100 000 habitants, privilégiant la représentativité des maires, il est intéressant de disposer d'une quinzaine de vice-présidents, pour respecter l'esprit dans lequel le projet de coopération intercommunale est construit, pour respecter l'identité des communes quelque soit leurs tailles.

Communes de 5 000 habitants	3 représentants
Communes de 5 000 à 10 000 habitants	5 représentants
La ville de Saint-Nazaire	22 représentants
(42 % des sièges : accord consensuel)	

	population recensement 99	% population totale	Simulation consensuelle	Nombre d'habitants par représentant
Saint-Nazaire	68 616	65.68 %	22	3 118
Trignac	7 299	6.99 %	5	1 460
Montoir de Bretagne	6 388	6.11 %	5	1 278
Donges	6 356	6.08 %	5	1 271
Saint Joachim	3 849	3.68 %	3	1 283
Saint André des Eaux	3 647	3.49 %	3	1 216
Saint Malo de Guersac	3 209	3.07 %	3	1 070
La Chapelle des Marais	3 031	2.90 %	3	1 010
Besné	2 083	1.99 %	3	694
Total communes de – 10 000	35 862	34,32 %	30	1 195
Totaux	104 478	100 %	52	
<i>Nombre maxi de vice-présidents</i>			15	

- **La mise en œuvre du projet de développement**

Refusant de s'associer pour faire de la simple gestion, les maires ont opté pour une intercommunalité de projet, générant du développement.

- le projet de développement de l'agglomération proposé par la Délégation, doit être retravaillé en fonction des différentes observations formulées et du périmètre de la future Communauté d'agglomération
- il doit pouvoir faire l'objet d'un Contrat avec l'Etat, la Région et le Conseil Général, dans le cadre du volet territorialisé du Contrat de Plan
- il doit nourrir l'élaboration du Plan pluri-annuel d'investissement de la future intercommunalité, intégrant notamment la notion d'intérêt communautaire
- les projets et les actions proposés nécessiteront des études techniques et financières, à réactualiser régulièrement
- ces projets et actions feront l'objet de débats et d'arbitrages permettant de fixer les priorités pour la Conférence des maires, avant de soumettre l'ensemble des propositions au débat d'orientation budgétaire