

N° 776

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 septembre 2012

PROPOSITION DE LOI

*tendant à **favoriser** le recours à la **mutualisation des moyens** au sein des **EPCI** par la création d'un **coefficient d'intégration fonctionnelle**,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Yves DÉTRAIGNE et Jacques MÉZARD,
Sénateurs

(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans un rapport adopté en mai 2010¹, la délégation du Sénat aux collectivités territoriales et à la décentralisation a émis un ensemble de propositions destinées à faciliter et à encourager la mutualisation des moyens entre les collectivités territoriales ainsi que dans le cadre intercommunal.

L'enjeu de la mutualisation des moyens entre les communes et leur intercommunalité est d'autant plus important que toutes les communes vont prochainement appartenir à une communauté et qu'il convient d'éviter que la généralisation de l'intercommunalité se traduise par une inflation des charges de fonctionnement – notamment des charges de personnel – au niveau communal et intercommunal.

Plusieurs des propositions faites par la délégation (du recours facilité à la voie conventionnelle au schéma de mutualisation) ont, dans leur substance et à l'initiative de notre assemblée, été reprises par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Tel n'a cependant pas été le cas de celle tendant à créer un coefficient d'intégration fonctionnelle destiné à mesurer le degré de mutualisation entre une intercommunalité et les communes membres. C'est cette idée avancée par notre collègue Philippe DALLIER dès 2006 que reprend la présente proposition de loi.

Le coefficient d'intégration fonctionnelle repose sur la même philosophie que le coefficient d'intégration fiscale dont il s'inspire, tant dans sa structure que dans son objectif :

- dans sa structure : de même que le coefficient d'intégration fiscale mesure le rapport entre les ressources affectées à la communauté et l'ensemble des ressources fiscales prélevées sur le territoire intercommunal (communauté et communes), le coefficient d'intégration fonctionnelle est

¹ « *Un nouvel atout pour les collectivités territoriales : la mutualisation des moyens* », rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation par Alain LAMBERT, Yves DETRAIGNE, Jacques MEZARD et Bruno SIDO (Sénat, 2009-2010, n° 495).

appelé à mesurer le rapport entre les moyens affectés à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et les moyens affectés à la fois à l'EPCI et aux communes membres ;

- dans son objectif : de même que le coefficient d'intégration fiscale sert à calculer une partie de la DGF, le coefficient d'intégration fonctionnelle est appelé à servir de référence pour le calcul d'une partie de la DGF dans le but d'inciter à la mutualisation des moyens entre les communes et leur communauté.

Ce coefficient d'intégration fonctionnelle n'est cependant pas un dispositif destiné à abonder la dotation globale de fonctionnement (DGF) : il ne s'agit pas de donner simplement un bonus aux EPCI qui mutualiseront bien. Le dispositif, *a fortiori* dans le contexte actuel, doit être neutre pour les finances de l'État. Le coefficient d'intégration fonctionnelle servira donc de support à un système de bonus-malus dans lequel les intercommunalités à faible taux de mutualisation verront leur dotation réduite, permettant de dégager des marges de manœuvre pour abonder celle des collectivités les plus engagées dans la lutte contre les doublons administratifs.

Le coefficient d'intégration fonctionnelle doit absolument reposer sur une mesure objective de la mutualisation, comme il en va pour le coefficient d'intégration fiscale calculé sur la base de chiffres établis en fonction de règles prédéterminées. Son calcul doit donc reposer sur des données répondant à deux conditions : exister dans tous les territoires intercommunaux et traduire des choix faits par les acteurs locaux.

Tel est le cas des dépenses de personnels affectées aux services fonctionnels (ressources humaines, finances, informatique...) qui existent dans tous les EPCI quelles que soient leurs compétences.

La loi du 16 décembre 2010 en a donné une définition qui permet de les identifier, répondant ainsi à la condition d'objectivité des données : « *Les services fonctionnels se définissent comme des services administratifs ou techniques concourant à l'exercice des compétences des collectivités intéressées sans être directement rattachés à ces compétences* » (art. L. 5111-1-1 du CGCT).

Il peut être déterminé en calculant le rapport entre :

- ce qui a été mutualisé, c'est-à-dire tous les frais de personnels afférents aux services fonctionnels et pris en charge par l'intercommunalité (que celle-ci soit l'employeur direct ou que les personnels soient mis à sa disposition) ;

- tous les frais en question, mutualisés ou non, c'est-à-dire toutes les dépenses que les communes membres et l'EPCI consacrent aux personnels des services fonctionnels.

Tel est l'objet de l'**article premier** de la proposition de loi.

Le coefficient d'intégration fonctionnelle, une fois défini, doit servir à moduler, à la hausse ou à la baisse, une partie de la DGF. Dans la mesure où il s'agit d'inciter à la mutualisation dans le cadre intercommunal, il serait logique que cette partie soit la dotation d'intercommunalité.

Pour autant, à l'heure où le législateur ne ménage pas ses efforts pour développer la péréquation, il serait sans doute malvenu de toucher à la part péréquatrice de cette dotation. Il est donc proposé que le coefficient d'intégration s'applique à la part forfaitaire de la dotation d'intercommunalité. Cette part sera « *pondérée* » en fonction du coefficient de chaque EPCI.

Tel est l'objet de l'**article 2**.

Compte tenu des délais nécessaires à l'établissement des données pour le calcul des coefficients d'intégration fonctionnelle de toutes les intercommunalités, l'**article 3** prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :
- ② « V. – Le coefficient d'intégration fonctionnelle d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est égal au rapport entre :
- ③ « - la rémunération, toutes charges comprises, de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels employés par l'établissement public, y compris les fonctionnaires et agents transférés ou mis à sa disposition en application des I, II et III ;
- ④ « - la rémunération, toutes charges comprises, de l'ensemble des personnels affectés au sein de services ou parties de services fonctionnels dans toutes les communes membres et au sein de l'établissement public.
- ⑤ « Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent paragraphe. »

Article 2

Au *a* du I de l'article L. 5211-30 du même code, après le mot : « pondérée », sont insérés les mots : « par le coefficient d'intégration fonctionnelle ainsi que ».

Article 3

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 2015.