

# GUIDE DES COOPÉRATIONS

à l'usage des collectivités locales  
et de leurs groupements



# ÉDITO

*Les collectivités territoriales, et à travers elles les plus de 500 000 élus qui maillent notre pays, jouent un rôle essentiel pour répondre au besoin de proximité, qu'expriment nos concitoyens. En tant qu'élu de la République, votre engagement quotidien est essentiel pour que nos territoires se développent au plus près des attentes et des réalités du terrain. Grâce à votre action, vous contribuez à transformer le quotidien de nos concitoyens.*

*Pour que vous puissiez continuer à jouer ce rôle, nous avons à cœur de soutenir l'initiative locale et de vous donner plus de souplesse et de liberté dans l'administration de votre collectivité. C'est pour nous la condition essentielle d'une action territoriale encore plus efficace.*

*Souvent les collectivités s'estiment démunies pour envisager des coopérations ou des mutualisations alors que c'est une source d'efficacité publique et d'économie budgétaire. Beaucoup d'outils ou d'instruments existent déjà, ils sont souvent méconnus.*

*C'est le sens de ce « Guide des coopérations », dont l'objectif est de vous fournir un ensemble d'outils vous permettant de mettre en commun vos moyens, de créer des groupements de commandes ou des centrales d'achat, procéder à des prêts de matériel ou encore envisager des fusions de services.*

*En outre, sachez que votre préfet et sous-préfet se tiennent à votre entière disposition pour vous accompagner, sur le plan juridique, dans vos démarches libres et volontaires de mutualisation.*

*Ce guide s'inscrit, plus globalement, dans le cadre d'une volonté du Gouvernement de trouver un chemin entre la notion d'égalité et le respect des spécificités locales, dans le cadre d'une logique de concertation et de dialogue avec les élus qui est la nôtre.*



**Jacqueline Gourault**

Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales



**Sébastien Lecornu**

Ministre auprès de la Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, chargé des Collectivités territoriales

# Introduction

---

**L**e droit des mutualisations permet de retenir des solutions différenciées, « sur mesure », en fonction des besoins propres à chaque territoire. Pour que les élus qui le souhaitent puissent le mobiliser en toute sécurité juridique, le Gouvernement a souhaité mettre à disposition des collectivités et de leurs groupements un guide qui recense les différents dispositifs, essentiellement conventionnels, existants.

Si la notion de mutualisation et de coopération ne fait pas l'objet d'une définition juridique précise dans le Code général des collectivités territoriales, ce dernier prévoit un ensemble d'outils permettant aux collectivités et à leurs groupements de mettre en commun leurs moyens et de coordonner leur action en vue de l'élaboration de leurs projets.

Définie comme la mise en place, temporaire ou pérenne, de moyens communs à deux ou plusieurs personnes morales<sup>1</sup>, la mutualisation peut être conventionnelle ou passer par la création d'un organisme de coopération.

La coopération conventionnelle entre communes constitue la forme la plus ancienne de coopération intercommunale, à l'exemple des commissions syndicales gérant les biens indivis et des ententes qui ont précédé la création des premières formes de structures intercommunales. La coopération interdépartementale, prévue par l'article 91 de la loi du 10 août 1871, constitue également une forme ancienne de coopération.

Le droit des mutualisations s'est construit progressivement, parallèlement au développement de l'intercommunalité. Il a d'abord eu pour vocation de sécuriser des pratiques locales préexistantes. Le législateur, avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, a perfectionné les outils de mutualisation, tout en étendant leur champ.

Le droit de l'Union européenne, et notamment la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, a joué un rôle important dans l'encadrement des pratiques de mutualisation. La Cour de justice a ainsi été amenée à se prononcer

---

<sup>1</sup> Sénat, Rapport d'information n° 495 (2009-2010) fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur la mutualisation des moyens des collectivités territoriales par MM. Alain LAMBERT, Yves DÉTRAIGNE, Jacques MÉZARD et Bruno SIDO.

sur la soumission d'une coopération contractuelle aux règles de mise en concurrence (CJUE, 18 novembre 1999, *Teckal*, affaire C-107/98). À cette occasion la juridiction a utilisé pour la première fois la notion de « *in house* », qui suppose que les collectivités territoriales exercent sur la personne en cause un contrôle analogue à celui exercé sur leurs propres services, et que cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent. Dans un autre arrêt (CJUE, 6 juin 2009, *Commission c/République fédérale d'Allemagne*, affaire C-480/06), la Cour a jugé que ne relève pas du droit des marchés publics la gestion en commun d'un service public par des personnes publiques dans le cadre d'une coopération horizontale.

Dans le cadre de cette jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, les lois n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT), n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ont réformé le cadre juridique des mutualisations, et ouvert de nouvelles possibilités.

Si la forme la plus achevée de mutualisation entre communes est leur regroupement au sein de structures de coopération intercommunale dotées de la personnalité juridique (telles que les établissements publics de coopération

intercommunale à fiscalité propre ou les syndicats), le législateur a entendu mettre à disposition des acteurs locaux plusieurs formes conventionnelles de coopération, en vue de la réalisation de leurs projets ou la gestion de leurs services.

Peuvent s'associer en vue d'une coopération des collectivités ou des groupements de collectivités ayant un lien structurel entre eux, par exemple un EPCI et ses communes membres. Par ailleurs, au sein de ces outils de coopération on distingue la mutualisation ascendante ou descendante. Lorsque les services d'une commune sont mis à disposition de l'intercommunalité, on parle de mutualisation ascendante. Lorsque l'intercommunalité réalise des services pour une ou plusieurs de ses communes membres, on parle de mutualisation descendante.

La coopération peut également intervenir entre plusieurs collectivités territoriales ou groupements, de même ou différentes catégories, sans lien structurel entre eux. Ainsi en est-il, par exemple, de l'assistance technique, que les départements peuvent apporter aux communes ou à leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Par ailleurs, la mise en commun des moyens peut porter sur les services supports ou missions fonctionnelles (administration générale, ressources humaines, ingénierie, études, informatique...) ou sur l'exercice des compétences ou missions opérationnelles.

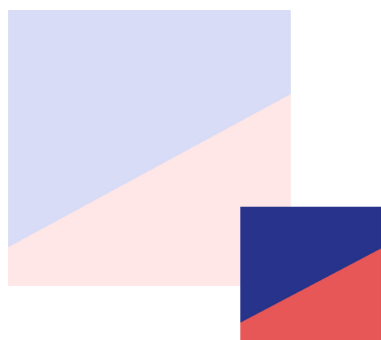
De manière schématique, les actions de mutualisation et de coopération peuvent prendre cinq formes différentes, selon des degrés d'intégration croissants<sup>2</sup>:

- 1/ une action est effectuée de manière coordonnée par deux ou plusieurs partenaires, sans création de structure commune (par exemple, dans le cadre d'un groupement de commande) ;
- 2/ un partenaire confie à un autre le soin de réaliser une mission pour lui (par exemple, dans le cadre d'une prestation de service) ;
- 3/ un partenaire met ses moyens au service des autres personnes publiques (mise à disposition de services ou d'équipements par voie de convention) ;
- 4/ un des partenaires crée en son sein un service mutualisé spécifique qui intervient pour tous les participants (création de service commun) ;
- 5/ les communes transfèrent une ou plusieurs de leurs compétences vers un EPCI qui les met en œuvre pour tout le territoire concerné.

### Le guide présente successivement :

- la possibilité de faire assurer par une autre personne publique des compétences ;
- le regroupement des services de plusieurs entités en vue de l'exercice en commun de compétences ;
- la possibilité de mettre à disposition ses services ou ses biens ;
- les autres dispositifs de mutualisation de moyens ;
- les dispositifs conventionnels de mutualisation spécifiques à la Métropole du Grand Paris, ses établissements publics territoriaux (EPT) et leurs communes membres ;
- des fiches relatives à la situation des agents concernés par les mutualisations.

Chaque élu, chaque fonctionnaire pourra ainsi, en fonction du besoin et du projet qu'il porte, s'informer sur la meilleure forme de mutualisation possible qui permettra de réaliser cet objectif.



<sup>2</sup> Cf. *Les mutualisations au sein du bloc communal, décembre 2014, rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration.*

[www.cohesion-territoires.gouv.fr](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr)



MINISTÈRE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES  
ET DES RELATIONS  
AVEC LES  
COLLECTIVITÉS  
TERRITORIALES