



HAL
open science

”La fusion/mutualisation : une solution idéale ?”

Jennifer Marchand

► To cite this version:

Jennifer Marchand. ”La fusion/mutualisation : une solution idéale?”. colloque Quels territoires pour demain ?, Jennifer Marchand, MCF en droit public, CMH EA 4232-UCA, Sep 2017, Clermont-Ferrand, France. hal-04435875

HAL Id: hal-04435875

<https://uca.hal.science/hal-04435875v1>

Submitted on 2 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

QUELS TERRITOIRES POUR DEMAIN ?

Table ronde : une nouvelle dynamique au service des territoires ruraux ?

La fusion/ mutualisation : une solution idéale ?

Par

*Jennifer MARCHAND, Maître de conférences en droit public
École de Droit, Université Clermont Auvergne,
Centre Michel de l'Hospital, EA 4232*

1. Définition des territoires ruraux: Les définitions du rural le définissent généralement comme le négatif de la ville, lieu d'agglomération d'activités productives et de population. Le territoire rural est alors un espace à faible densité de population, aux sols peu artificialisés, à forte prégnance agricole. Selon l'INSEE, le chiffre de 2000 habitants agglomérés délimite la frontière entre l'urbain et le rural¹. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. Sont considérées comme rurales les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine. L'urbain ainsi défini représente la ville, le rural la campagne. Cette approche binaire conduisant à surestimer le territoire urbain a été combinée par la suite à une approche fonctionnelle reposant sur la définition de l'aire urbaine². Le rural se définit alors par le résidu de l'urbain. Avec de telles définitions, « la majorité des communes deviennent des communes sous influence urbaine. Elles disparaissent donc en qualité de communes rurales ». Or, avec le développement des villes, les liens des territoires ruraux avec celles-ci se sont intensifiés, que ce soit en termes d'emploi ou d'accès aux services et commerces. C'est désormais plus un cadre de vie, la nature des paysages et leurs ressources qui définissent les espaces ruraux. Pour tenir compte de ces évolutions, l'Insee propose aujourd'hui une grille plus continue, fondée sur le degré de densité de population des territoires. En application du critère du degré d'urbanisation, le chiffre des territoires ruraux change de dimension dès lors que 90% des communes sont considérées comme peu denses en France, pays où la densité est presque partout réduite.

2. Réforme territoriale et territoires ruraux : L'importance quantitative – au regard des définitions ci-dessus- et qualitative des territoires ruraux est indéniable. Ils disposent d'un potentiel de développement pour peu que les freins majeurs à l'attractivité résidentielle et professionnelle de ces territoires soient enfin levés (santé, désenclavement numérique, transport...). Or, les dernières réformes territoriales³ se sont focalisées sur l'urbain. S'appuyant sur des critères de « rentabilité » ou

1 Le chiffre de 3500 habitants est celui des communes membres de l'Association des maires ruraux de France qui rassemble près de 10000 maires ruraux.

2 Une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

3 Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

« d'efficacité »⁴, les différentes lois de décentralisation ont promu les dynamiques de concentration métropolitaine sans déterminer la part devant nécessairement relever d'une politique volontariste d'égalité entre territoires et de reconnaissance des spécificités et de la diversité des territoires ruraux.

3. Taille critique/Échelle pertinente de l'action publique/Territoire de projet. Nous nous situons dans un contexte de repositionnement des territoires ruraux entre régionalisation et métropolisation. Nous assistons dans ces conditions au changement dans le mode de gouvernance des territoires ruraux par le recours à des procédés politiques et juridiques fondés sur les notions de mutualisation, de développement, de communautarisation. Les discours réformateurs mobilisent également des notions telles que « taille critique », « économie d'échelle », « identité territoriale » ou encore « périmètre et/ou territoire pertinent ». De manière générale, c'est la question du Faut-il jouer compact ou voir en grand ? qui se pose. Or, la pertinence d'un périmètre est difficile à appréhender. Elle résulte d'un rapport de force entre les avantages et inconvénients d'agglomération, avec d'un côté la possibilité de réaliser des économies d'échelle et de l'autre la perte d'efficacité démocratique.

4. Problématique : Pour plus de simplicité l'étude se concentrera sur le bloc communal qui connaît de profondes mutations⁵. Les discours récents sont axés sur le renforcement du fait urbain et le rôle de la métropole qui n'est plus vécue comme un élément de déséquilibre territorial mais comme le moteur d'un développement supposé rejaillir sur les territoires les plus fragilisés et notamment ruraux⁶. Face à la prégnance d'un sentiment d'un manque de stratégie de l'État en matière de développement du territoire rural : quels sont les outils pour dynamiser le développement des territoires ruraux ? **Dans quelle mesure les formes du (re)découpage territorial peuvent-elles être un frein ou, au contraire, un atout, pour l'équipement des territoires ruraux ?**

5. Plan : La réforme territoriale présente deux aspects majeurs : la réforme des structures – des territoires plus grands doivent avoir des compétences plus importantes –, et la recherche d'une rationalisation de l'action publique – marquée par la recherche d'économies de fonctionnement⁷. Ces deux objectifs emportent deux dynamiques qui semblent traverser, impacter les territoires ruraux, celle de leur recomposition (I) et celle de leur coopération (II).

4 F. BOTTINI, « L'impact du *New public management* sur la réforme territoriale », *RFDA* 2015, p.717

5 La commune n'épuise pas la réalité administrative et politique du territoire rural. Le département est en effet historiquement ancré dans la France rurale. Il assure en matière d'aménagement la compétence de l'équipement rural, le soutien en matière d'ingénierie. C'est la manque de maturité des intercommunalités rurales qui justifie le maintien des départements dans les territoires ruraux notamment pour la prise en charge de la compétence de l'action sociale qui deviendrait vacante si le département venait à disparaître. La question se pose différemment en milieu urbain où le département est directement en concurrence avec des intercommunalités mieux structurées.

6 A. HASTINGS-MARCHADIER, B. FAURE (dir.), *La décentralisation à la française*, LGDJ, coll. Systèmes pratique, 2015 ; Rapport A. BERTRAND, *Hyper-ruralité* (2014)

7 Y. LUCHAIRE, *Réforme territoriale. Des métropoles aux grandes régions.*, *Economica*, 2016, p. 1

I. LA RECOMPOSITION DES TERRITOIRES RURAUX

L'émiettement communal mais aussi intercommunal est à l'origine de questionnements sur l'attractivité, le développement et la desserte des espaces ruraux en matière d'équipements. Il apparaît, de manière générale, que la fusion doit permettre de répondre aux contraintes propres aux territoires ruraux. Le maillage du bloc communal connaît des évolutions rapides - marquées par l'« intercommunalisation » des territoires ruraux (A) et la création de communes nouvelles en zone rurale (B) -, évolutions qui reflètent souvent des visions divergentes des acteurs locaux sur leur territoire et sur l'organisation de la politique locale.

A. L'« intercommunalisation » des territoires ruraux (≠émiettement intercommunal)

Les différentes lois de décentralisation ont transféré de nombreuses compétences aux communes (urbanisme, lutte contre les pollutions de l'air, de l'eau et du sol, développement de l'habitat social...). Ces transferts ont rapidement dépassé les capacités de la grande majorité des communes d'abord parce que la plupart sont de petite taille en nombre d'habitants comme en moyens financiers, matériels et humains et ensuite parce que les compétences se sont complexifiées. Dans ces conditions, l'intercommunalité s'est imposée et est devenue une absolue nécessité. Encouragée par la loi RCT, la recentralisation des groupements communaux a été renforcée à la suite des lois MAPTAM et NOTRe.

Les communautés de communes – EPCI le plus adapté aux territoires ruraux - dont certaines ont été constituées dans un but défensif par rapport à des communautés d'agglomération, ont longtemps reposé sur des territoires exigus. Cela a eu des répercussions sur l'exercice des compétences en raison d'une masse financière insuffisante pour porter des projets à moyen terme⁸. Avec l'achèvement de la carte intercommunale, elles doivent désormais absorber la réorganisation des périmètres et du seuil désormais fixé à 15000 habitants avec néanmoins le maintien d'un seuil minimum de 5000 habitants qui concerne plus particulièrement les territoires ruraux⁹.

Au 1^{er} janvier 2017, le nombre d'EPCI a diminué de 40% : on compte 1 019 communautés de communes, 218 communautés d'agglomération, 15 communautés urbaines et 14 métropoles. **Conséquence directe de cela, l'intercommunalité rurale est prépondérante en France. Par contrecoup à l'affirmation des métropoles, l'intercommunalité rurale est elle-même en cours de recomposition**¹⁰. Les nouvelles intercommunalités sont de grande, voire de très grande taille, en population mais surtout en nombre de communes et superficie. En moyenne les communautés regroupent 30 communes. La moyenne s'établit à 12,5 intercommunalités par département. Au final, 20% seulement des EPCI demeurent, sous la barre des 15 000 habitants mais au dessus de 5 000 habitants, ce qui montre l'effet marginal du dispositif dérogatoire. **Un autre constat est celui de la multiplication d'intercommunalités rurales XXL avec des regroupements de plus de 50 communes**¹¹. Plusieurs SDCI organisent le département en 4 ou 5 communautés sur la base des pays ou des PETR existants (Manche, Ariège, Creuse par exemple). Ces communautés XXL, soit s'organisent autour d'une commune centre relativement importante par rapport à sa couronne, unissant communes urbaines et communes rurales – les territoires perdent alors progressivement leur spécificité. Ils ne sont plus uniquement ruraux, urbains ou périurbains - **soit ce qui est nouveau, sont exclusivement rurales**¹².

8 N. DANTONEL-COR, « les réaménagements des compétences entre les intercommunalités et les collectivités territoriales », p. 49 et s. in, P.-Y. MONJAL et V. AUBELLE, La France intercommunale – Regards sur la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, Paris : L'Harmattan, 2013

9 Art. L. 5210-1-1 du CGCT ; S. JOUBERT, « L'inscription des territoires ruraux dans la décentralisation », in M. Ch. STOCKEL-ASSOUERE, La recomposition territoriale : la décentralisation entre enjeux et obstacles, L'Harmattan, 2016, p. 177 et s.

10 A. TAILLEFAIT, « Les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux », AJDA 2014. 625

11 Nous pouvons citer celle du Pays Basque qui réunit 158 communes (295 971 habitants) ; dans la Manche, celle du Grand Cotentin en rassemble 210 (205 428 habitant) et celle de l'Avranchin et Mortainais 163 (104 151 habitants).

12 L'intercommunalité contre les communes, *36000 communes*, Hors série, janvier 2017

Selon une typologie des territoires intercommunaux réalisée par l'ADCF, **l'intercommunalité rurale est composite**. De cette nomenclature, deux relèvent expressément de l'espace rural :

- Les communautés formées autour d'un pôle rural et les communautés rurales sans pôle. Hyper rurales, il s'agit des communautés des grands espaces : ce profil de communauté est remarquable en cela qu'il n'est sous l'influence ni du grand urbain, ni des relais de croissance régionaux avec moins de 1% de communes urbaines (à la croisée du Centre- Val de Loire, de la Nouvelle-Aquitaine, de la Bourgogne-Franche-Comté et de l'Auvergne-Rhône-Alpes par exemple).
- Deux autres catégories sont plus ambivalentes : les communautés des franges urbaines formées pour partie de communes périurbaines et pour l'autre partie de communes rurales et les communautés périurbaines : leur cas est plus difficile à trancher car il revient à une remise en cause du principe même du classement de l'INSEE. La taille démographique et les densités moyennes des communes du périurbain, qui se traduisent par des besoins et des modalités de l'intervention publique locale particulières, les apparentent plus aux espaces urbains. A contrario, la dynamique de l'emploi les associe davantage aux espaces ruraux. Ces deux dernières catégories peuvent néanmoins avoir un visage rural affirmé malgré la proximité d'un pôle urbain.

Quelle que soit la définition de l'intercommunalité rurale adoptée, elle concerne l'essentiel du territoire et un quart de la population française. Elle dispose néanmoins de moyens limités car l'essentiel des ressources locales réside dans la présence d'habitants ou d'activités. La question de la définition du périmètre pertinent se pose¹³. La notion de périmètre au cœur de cette logique de rationalisation impose un choix de société : veut-on que l'intercommunalité devienne un pur outil de gestion publique locale, ou doit-elle également incarner des qualités de démocratie locale¹⁴ ? **L'extension des périmètres intercommunaux ne peut que contribuer à renforcer les interrogations sur la capacité des structures intercommunales à répondre à la partie des compétences pour lesquelles des réponses immédiates doivent être apportées.** Le territoire de projet est l'espace de référence qui a du sens pour l'action des acteurs. Dans le cadre des communautés XXL, une attention particulière doit être portée à la notion de proximité, préoccupation d'autant plus importantes que les grandes intercommunalités auront à relever le défi de la dimension et de l'hétérogénéité de leurs périmètres. **La proximité dans les communautés rurales XXL doit s'appréhender dans la capacité à pouvoir fournir des services publics locaux de qualité.**

B. La fusion de communes en communes nouvelles (≠émiettement communal)

Dans la perspective de la dissolution de petites communautés de communes au sein de vastes ensembles, certains acteurs se sont saisis d'une opportunité proposée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et renforcée par la loi du 16 mars 2015: la création de « *communes nouvelles* » avec pour objectif de répondre à la nécessité de conserver un degré de proximité qu'est la commune tout en garantissant l'efficacité des services à la population. Dans le détail, 24 139 élus des 1760 communes fondatrices se sont lancés dans l'aventure et 1243 communes ont été supprimées faisant ainsi passé la France sous la barre symbolique des 36000 communes. Les 517 communes nouvelles totalisent précisément 1 734 619 d'habitants et regroupent en moyenne 3,4 communes. Celles composées de deux communes représentent 55 % du total. Le phénomène reste encore fortement rural : 47,5 % de communes fondatrices comptent moins de 500 habitants. Ce qui n'empêche pas de fortes variations dans les communes nouvelles dont les

13 Cour des comptes, Rapport particulier relatif à l'intercommunalité, 2005, p. 63 et s. ; Cour des comptes, Rapport relatif aux finances publiques locales, 2014, p. 99 et s. : « En dépit de l'objectif de rationalisation fixé par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, les périmètres d'intercommunalité sont encore souvent éloignés des territoires pertinents »

14 http://www.cnfpt.fr/sites/default/files/quentin_frere.pdf?gl=ZDYxYmM1NTk

populations vont de 114 habitants à Val-d'Oronaye (04) à 121 809 habitants à Annecy (74).

Pourquoi créer une commune nouvelle ? En quoi, est-elle intéressante pour les communes et territoires ruraux ?

- Préparer l'avenir : *Maintenir et renforcer la capacité d'action des communes : répondre à la nécessaire mutualisation des moyens, assurer les projets d'investissements et continuer à offrir des services aux populations.*
- Renforcer la place de la commune et disposer d'une influence plus importante au sein d'une communauté : *Anticiper l'élargissement prochain des intercommunalités : dans des ensembles plus vastes, quel sera le poids des petites communes ?* La création d'une commune nouvelle n'est pas un mécanisme alternatif à l'adhésion à un EPCI mais un moyen de rassembler les forces parfois disséminées de certains territoires à travers une multitude de communes sans moyens réels en une nouvelle structure plus forte au sein des EPCI élargis. Néanmoins, la compétition entre échelon ne doit pas prendre le pas sur la coopération entre communes.
- Se regrouper avec la ville centre et créer ou renforcer un centre-bourg
- Pallier la baisse des dotations de l'État : la création de commune nouvelle est sous-tendue par des incitations financières temporaires qui concernent les seuls territoires ruraux ou petites communes, étant réservées aux communes fusionnées de moins de 10000 habitants.
- Anticiper l'intégration dans une communauté moins intégrée : *Protéger des compétences intercommunales qui pourraient devenir « orphelines »*
- Aller au bout de la logique intercommunale néanmoins certains élus, sur le modèle des intercommunalités XXL, contestent la logique de centralisation du pouvoir.

Si la commune nouvelle permet de se mettre à l'abri de la baisse des dotations, cela n'épuise pas la question de la capacité de financement des services publics en milieu rural ou périurbain, ce qui requiert d'engager une réflexion sur les priorités en terme de service rendu. L'argument financier doit plutôt être vu comme un catalyseur. Certaines communes nouvelles n'atteignent pas le seuil de 1000 habitants qui permet de bénéficier d'un bonus de 5% de la DGF. Alors pourquoi une telle création? **En milieu rural, la commune nouvelle est devenue l'emblème d'un nouveau référentiel d'action publique. La commune nouvelle n'est alors plus vue comme une contrainte mais comme une opportunité de redonner au maire un certain pouvoir d'agir et de redynamiser le monde rural.** Une meilleure articulation dans l'exercice des compétence entre l'EPCI de rattachement et la commune nouvelle peut alors s'organiser. Certains élus y voient une opportunité pour structurer différemment le bloc communal, la commune nouvelle gérant la proximité (social, santé, état civil...) et la communauté assumant les compétences stratégiques de développement (SCOT, développement économique, urbanisme...). Avec une telle articulation, la commune nouvelle permet de faire exister et structurer les territoires ruraux (tandis que l'EPCI devient l'interlocuteur face à la région)¹⁵.

II. LA COOPÉRATION DES TERRITOIRES RURAUX

La mutualisation des services publics locaux entre les communes et leur intercommunalité suscite des interrogations quant à sa pertinence : permet-elle une véritable économie d'échelle ou au contraire ne détruit-elle pas le lien entre territoire et population et ne provoque t-elle pas un éloignement des services publics pour les populations rurales et par conséquent un manque d'efficacité des politiques publiques et un manque de réactivité ? Dans les territoires ruraux, la mutualisation traduit à la fois une ambivalence des objectifs poursuivis (A) et la stimulation de la capacité d'innovation des territoires ruraux par référence aux codes de l'économie collaborative (B).

A. L'ambivalence de la mutualisation entre génération de nouveaux services et recherche d'économies budgétaires

La mutualisation consiste en la mise en commun de moyens entre différentes structures. Nous avons assisté à une mutation de la mutualisation avec le passage d'une mutualisation consentie à une mutualisation subie¹⁶. **D'un point de vue quantitatif, le procédé permet aux communes de créer ou simplement de sauvegarder des services publics facultatifs sur leur territoires et de sauvegarder des emplois dans les domaines variés de l'action culturelle, sportive, sociale. C'est une alternative aux conséquences de l'émiettement communal. D'un point de vue qualitatif, mutualiser est aussi un moyen pour le élus ruraux d'avoir des services plus étoffés, plus efficaces.** De manière schématique, la mutualisation peut prendre plusieurs formes, selon des degrés d'intégration croissants axés sur l'idée de partage :

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

Selon un rapport d'évaluation de la mutualisation au sein du bloc communal (IGA, IGF, 2014), dans un premier temps, la mutualisation n'a pas été motivée par la recherche d'économie budgétaire. La mutualisation a d'abord été comprise et mise en œuvre par les communes et les EPCI comme un outil d'extension des périmètres d'action et de génération de nouveaux services pour les usagers, ce qui a pu se traduire par une hausse des dépenses. Ainsi, les mutualisations sont associées à plusieurs objectifs:

→ *un objectif de couverture territoriale* : étendre la qualité de service de la commune la plus avancée aux autres qui participent à la mutualisation;

→ *un objectif de diversification des services* : diversifier la gamme de services proposés dans le cadre de la mutualisation;

→ *un objectif de mise en cohérence de l'action publique*: renforcer la cohérence des interventions des acteurs du bloc communal.

16 F. Bottini, « Les procédés de mutualisation au sein du bloc communal », *AJDA* 2016, p. 138

Dans les territoires ruraux et les petites communes, la mutualisation permet en particulier de répondre à la complexité croissante du service public, dans une perspective de mise en conformité:

→ *en matière de services fonctionnels*, la mutualisation accompagne la construction d'un environnement garantissant la sécurité juridique des structures locales par le développement de l'expertise en matière de droit (principalement en matière de commande publique) et de gestion des ressources humaines;

→ *en matière de services opérationnels*, la mutualisation permet de répondre aux obligations et évolutions législatives: il s'agit par exemple de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires qui accroît l'intérêt de mutualiser les services scolaires (gestion des nouvelles activités périscolaires). De même, depuis le 1er juillet 2015, avec la fin de la mise à disposition gratuite des services de l'État pour l'instruction des autorisations d'urbanisme dans les communes d'EPCI de plus de 10000 habitants, les communes sont incitées à mutualiser leurs services sur le territoire pertinent (EPCI voire le SCOT)

Dans un contexte de croissance de la contrainte budgétaire, les mutualisations sont désormais mieux perçues comme des outils de maîtrise des dépenses. Si les mutualisations ont jusqu'ici été principalement mises en œuvre en poursuivant un objectif d'homogénéisation voire d'amélioration du service rendu aux usagers, la contrainte financière a fait évoluer les perceptions. Plusieurs types d'économies sont possibles même si les coûts associés à la mutualisation réduisent le gain net:

→ *Les économies de masse salariale sont limitées dans un premier temps à la diminution des postes de direction et à la disparition ensuite des postes devenus vacants du fait de la suppression de doublons*. Les frais généraux (logistique, automobile, contrats d'approvisionnement en flux, téléphonie, entretien de l'immobilier) permettent de réaliser des économies dès la première année, mais les montants se stabilisent assez vite. La mutualisation permet rapidement des économies sur des dépenses doublonnées, comme celles de fournitures, d'abonnements, de matériels et de prestations externes (communication).

→ *La mutualisation est l'occasion de repenser l'organisation des structures*, de les mettre en capacité d'interroger la nature des services proposés et de prioriser les investissements. Elle incite à effectuer une revue des activités et à entamer une démarche de rationalisation.

La revitalisation des territoires ruraux, des bourgs et petites communes suppose une réflexion et des choix à une échelle territoriale élargie (notamment pour services). Revitaliser un bourg, c'est un projet de territoire. **La mutualisation peut alors se présenter comme un outil efficace de revitalisation**. Outre un abaissement des coûts, la mutualisation des services apporte de l'animation, de la sociabilité, et étend les horaires « de vie » du village (une salle de sport ou une salle de réunion est ouverte plus tard que les commerces, une activité artisanale plus tôt. Cela étire les horaires d'animation, un souhait très souvent exprimé). Dans le cadre d'un programme expérimental interministériel de revitalisation des centres-bourgs lancé en 2014, la mutualisation des moyens comme celles des financements est recherchée pour dynamiser l'économie des bassins de vie ruraux et périurbains en développant les activités productives et résidentielles ou en améliorant les services¹⁷.

B. Mutualisation et économie collaborative, la capacité d'innovation des territoires ruraux

La réforme territoriale, le relèvement des seuils de l'intercommunalité, la création des communes nouvelles a introduit une réflexion d'ensemble sur les services offerts à la population dans leur ensemble. **La mutualisation est un moyen de répondre aux problématiques spécifiques des populations rurales en matière d'accessibilité des services publics**. La

¹⁷ http://www.auvergne-rhone-alpes.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/20170725-dreal-sgar-cerema_cb_synt_revital_vf.pdf

mutualisation des moyens entre plusieurs organismes, du même secteur d'activité ou non, peut permettre d'être plus efficace collectivement à moindre coût grâce à la mise en commun de locaux, de matériel, de personnels, de compétences, d'évènements, d'actions... Les exemples les plus connus sont les dispositifs *maisons de services publics* devenues *maisons de services au public* qui proposent un accueil, une information et une orientation inter-services de proximité. Les NTIC peuvent aussi être un outil pour désenclaver et moderniser les services (téléservices, téléprocédures, travail collaboratif à distance, visio rendez-vous, formation ouverte et à distance...). À condition toutefois de mutualiser les équipements et les dispositifs inter-connectables et que les machines ne remplacent pas l'accueil et la médiation humaine¹⁸.

Pour pouvoir continuer à investir et offrir des services plus efficaces à la population, les élus ont été contraints de faire évoluer leur organisation et d'innover en s'appropriant les **codes de l'économie collaborative**. **Les territoires ruraux ont fait preuve d'une capacité d'innovation** au cours de ces dernières années afin de répondre à l'ensemble de leurs enjeux : création des maisons de santé pluridisciplinaire, création de logement intergénérationnelle, création de tiers lieux et de cantine numérique. Avec le développement de l'économie numérique, plusieurs expériences de télétravail (pépinières d'entreprises, espaces numériques, fabLab....) ont été menées dans les territoires ruraux, offrant ainsi aux territoires concernés l'opportunité d'accueillir de nouveaux habitants et de créer des emplois¹⁹. L'autre enjeu du télétravail est la revitalisation des territoires ruraux. Il s'agit d'appuyer les activités liées au numérique praticables à distance pour maintenir et accueillir les populations actives. Le coworking (espaces commun de travail) tend également à se développer dans les territoires ruraux (projets lancés en Ariège, Cantal, Gers). Reliés au reste du monde grâce au développement des nouvelles technologies qui permettent d'abolir virtuellement les distances physiques, les territoires ruraux (re)deviennent plus dynamiques et attractifs. La réussite de ces projets de mutualisation suppose évidemment la résolution de la problématique de la fracture numérique.

* *
*

Les territoires sont soumis à des cycles : les territoires aujourd'hui apparemment moins dynamiques ont pu être très féconds, et pourraient redevenir plus tôt que prévu des supports de développement. Si les territoires ruraux n'ont pas été la cible première des dernières réformes territoriales, ils peuvent néanmoins s'emparer des mécanismes de fusion et de mutualisation pour construire un modèle de développement propre à leurs spécificités. Pour ce faire, les questions de seuils, de périmètre ou d'incitations financières ne doivent pas prendre le pas sur le projet de territoire.

18 J. HORGUES-DEBAT, « Services en milieu rural : les territoires innovent pour construire des services de qualité », *POUR*, 2011/1, n°208, p. 81-89

19 L. SALGUEIRO, G. PUEL, V. FERNANDEZ, « Localisation et effets des télécentres dans les territoires ruraux : le cas du Cantal (France) », *Revue européenne de géographie*, n°827, 2017