

De l'intérêt (et de la difficulté) des fusions de collectivités : perspectives corses

André Fazi

Parmi les facteurs d'efficacité de l'action publique, la question de l'échelle territoriale demeure âprement discutée. Si la petite taille rime normalement avec la proximité, l'accessibilité et la réactivité, elle peut aussi renvoyer à un fort déficit de moyens et de cohérence des politiques publiques. Afin de remédier à ces derniers écueils, la solution des fusions de collectivités et d'établissements publics est souvent avancée. À travers une petite série d'articles pour la [revue Robba](#), j'ai cherché à en caractériser les intérêts et les risques, tout particulièrement au niveau de la Corse.

Relativiser l'importance de la question institutionnelle est un exercice banal dans l'île. Chacun reconnaît que le processus de différenciation initié par le statut particulier de 1982, continué par les réformes de 1991, 2002 et 2017, n'a pas permis la définition et la mise en œuvre d'un modèle de développement satisfaisant pour l'île. Et chacun – y compris le président Gilles Simeoni – considère que le fonctionnement actuel de l'actuelle collectivité de Corse, dernier fruit de ce processus, doit être amélioré à l'échelle interne comme à celle de l'exercice des compétences.

Au demeurant, il convient de rappeler une évidence : il n'est de société prospère et heureuse sur le long terme sans des institutions qui fonctionnent bien. Parmi les contributions récentes sur le sujet, [celle d'Acemoğlu et de Robinson](#) est probablement la plus significative. Les institutions sont, par essence, un appareil de contrôle et de domination ; elles sont aussi des outils d'intégration sociale et politique, des dispensateurs de ressources indispensables à la population et des remparts contre l'arbitraire. La société américaine est aujourd'hui très divisée, marquée par la suspicion et la rancœur de dizaines de millions d'Américains, mais dans quelle situation serait-elle si l'institution judiciaire avait accueilli favorablement les requêtes en annulation de l'élection présidentielle formulées par Donald Trump et ses partisans ?

Depuis la démocratie athénienne et la république romaine, les régimes politiques les plus durables et admirés de l'Histoire ont affronté des crises institutionnelles. Certaines ont pu être résolues, d'autres ont entraîné la chute du régime, mais toutes rappellent que les institutions sont par nature évolutives, parce qu'elles doivent fondamentalement apporter des réponses aux problèmes et aux ambitions des hommes. Comme nous l'enseignait déjà Aristote, les institutions efficaces ne sont ni intangibles ni identiques dans tous les pays et territoires, mais cette quête d'efficacité ne saurait être abandonnée, et il ne s'agit pas d'établir un choix entre la stabilité et le mouvement mais un complexe équilibre des deux.

Parmi les questions institutionnelles posées en Corse depuis un demi-siècle, la focalisation sur l'étendue des pouvoirs territoriaux est patente alors que bien d'autres sujets mériteraient un intérêt accru. Certains sont largement ignorés au niveau de l'île, comme celui des mécanismes de démocratie participative. D'autres font l'objet d'une attention certainement incomplète. C'est notamment le cas des fusions institutionnelles, et c'est d'autant plus étonnant et dommageable que la Corse a connu en deux ans (2016-2017) des réformes considérables aux échelles intercommunale et territoriale, tout en restant insensible au mouvement de fusion de communes relancé en France depuis 2015.

Je voudrais donc essayer de situer un peu plus précisément les enjeux de cette complexe question, qui est en fait celle de l'optimisation des territoires de l'action publique. Si la proximité et la réactivité sont des vertus, il est bien trop facile de considérer que la meilleure administration est celle qui se situe au plus proche du citoyen. C'est faire fi d'autres dimensions tout aussi essentielles : particulièrement celle des ressources dont dispose l'acteur public et celle de la cohérence de l'action publique. À quoi sert d'être au plus proche du citoyen lorsqu'on n'a pas les moyens de satisfaire ses demandes ? Et jusqu'où peut-on envisager la mise en œuvre de politiques diamétralement opposées dans des territoires contigus ?

I. Considérations générales sur les fusions de collectivités

Dans cette première section, je vais revenir de façon générale sur les intérêts qui leur sont prêtés et sur leurs effets observés, en partant des justifications apportées par le gouvernement de Manuel Valls au sujet des fusions de régions continentales, décidées en 2015. Selon [l'étude d'impact](#), il s'agissait de « doter les régions françaises d'une taille critique qui leur permette d'exercer à la bonne échelle les compétences stratégiques qui leur sont attribuées, de rivaliser avec les collectivités comparables en Europe et de réaliser des gains d'efficience », de réaliser « des économies d'échelle importantes pour une meilleure administration des territoires ».

D'une part, il n'aura échappé à personne que les régions françaises sont restées des nains budgétaires par rapport à leurs homologues européennes. En 2019, le budget de la région Île-de-France était inférieur à 4,5 milliards d'euros, quand celui de la Lombardie – moins peuplée – dépassait les 24 milliards, et celui de la Catalogne – encore moins peuplée – les 30 milliards. En somme, augmenter la taille critique peut certainement avoir un intérêt, mais cela ne saurait combler un déficit colossal de ressources et de compétences.

Quant aux objectifs de réaliser des économies et des « gains d'efficience », la Cour des comptes a montré qu'ils étaient [très loin d'être atteints](#). Les quelques phrases de synthèse de la Cour sont même assez impitoyables :

« Les gains d'efficience visés par ces réformes restent aujourd'hui limités en raison de la reconduction, dans la majorité des cas, des modes de gestion préexistants. En matière de développement économique, la rationalisation des dispositifs d'intervention est inaboutie. Dans le domaine des transports, la continuité du service public a incité les régions à en maintenir les modalités antérieures et à différer les évolutions structurelles. De manière générale, la transition vers le plein exercice de leurs compétences dans le nouveau périmètre régional n'est pas achevée. À l'inverse, la fusion des régions a occasionné dans un premier temps des surcoûts importants, notamment en matière de rémunération des personnels et d'indemnités des élus. Les dispositifs d'intervention ont été souvent harmonisés au plus haut niveau et la réorganisation des systèmes d'information tarde à être réellement mise en œuvre. »

Quoiqu'il s'agisse de conclusions précoces, qui pourront – espérons-le – être infirmées dans les prochaines années, elles corroborent celles d'une assez abondante littérature scientifique. Rien d'étonnant à ce que de nombreux économistes, politistes et autres sociologues se soient intéressés à cette question des fusions. Depuis les années 1950, de nombreuses démocraties – Suède, Allemagne, Grèce, Norvège, Danemark, Japon, etc. – ont mené de façon autoritaire des processus de fusion de communes qui ont généralement révolutionné les systèmes locaux. Rappelons que la Suède comptait plus de 2200 communes au début des années 1950 mais n'en compte plus que 290 aujourd'hui, pour plus de dix millions d'habitants. Les fusions entre deux niveaux de collectivités sont bien plus rares,

mais ont été souvent utilisées en Allemagne, où l'on trouve désormais plus de cent communes qui sont aussi des arrondissements (*kreise*) ; ces *Kreisfreie Städte* (ou *Stadtkreise*) sont donc à rapprocher donc du modèle parisien.

Cependant, ce sont bien les enseignements de cette littérature qui nous occupent principalement ici. Il suffit de se référer à [la synthèse d'António F. Tavares](#) pour comprendre que ceux-ci sont fort nuancés et que les fusions de collectivités ne sont aucunement des panacées. Les objectifs de ces réformes ont parfois été globalement atteints, parfois atteints en partie, parfois non atteints.

Du point de vue financier, les économies d'échelle sont loin d'être toujours au rendez-vous. Il n'est pas rare que les dépenses municipales restent égales, voire supérieures à ce qu'elles étaient précédemment. Plus précisément, l'évolution dépend des domaines concernés. En somme, on dépense moins sur certains postes mais plus sur d'autres. Lorsque la taille du territoire est trop importante, on assiste souvent à une augmentation des coûts des services apportés (ou à des déséconomies d'échelle), ce qui peut avoir des répercussions négatives au niveau de la fiscalité.

Du point de vue de la qualité des services publics, les recherches produites vont généralement dans le sens d'un effet nul ou insensible de la fusion. D'un point de vue théorique, la mutualisation de ressources doit normalement permettre un accroissement de la spécialisation et de la qualité des services. Toutefois, cela n'est guère possible que dans le cas des fusions qui comprennent au moins une commune aux ressources importantes, et à la condition d'un niveau satisfaisant de coordination entre services. En sens inverse, lorsque la nouvelle collectivité est très vaste et hétérogène au niveau de sa population, la réactivité de l'administration peut être plus souvent prise en défaut.

Enfin, du point de vue de la qualité démocratique, la majorité des études montre des effets négatifs sensibles, qui sont aisément compréhensibles. D'une part, du fait de l'élargissement du territoire et de la population, les citoyens sont moins proches de leurs élus, ont plus de difficultés à comprendre les enjeux politiques et moins le sentiment de pouvoir être entendus. La première et la plus visible des conséquences est qu'ils votent moins. D'autre part, le pouvoir exécutif et l'administration tendent à être renforcés, alors que l'influence de l'assemblée délibérante, directement issue du vote démocratique, est réduite.

Tous ces résultats incitent donc à la prudence et à la réflexion. Ils n'indiquent pas que les fusions sont intrinsèquement mauvaises mais que leur réussite n'a rien d'automatique, ce qui est le lot de tout changement institutionnel. La vraie question devient donc celle de savoir en minimiser les risques et en maximiser les atouts. Le cas de la collectivité de Corse, issue de la fusion de la collectivité territoriale de Corse et des deux conseils départementaux de Haute-Corse et de Corse-du-Sud, est probablement celui qui occupe le plus les esprits aujourd'hui dans l'île.

II. Genèse, opportunités et risques de la collectivité de Corse

Le 1^{er} janvier 2018 a marqué une nouvelle étape dans le processus de différenciation institutionnelle de la Corse puisque la collectivité territoriale de Corse, qui était déjà une collectivité à statut particulier, a alors fusionné avec les deux conseils départementaux. Cette fusion a pris le nom de collectivité de Corse et on la dénomme encore souvent collectivité unique, expression trompeuse voire abusive au regard de la présence des communes. Même si nous ne disposons pas du recul indispensable à des conclusions affirmées, je vais revenir tant sur l'histoire de cette expérience que sur ses potentialités et risques.

Du fait de [l'échec du référendum de 2013 en Alsace](#), la collectivité de Corse est le premier et jusqu'à aujourd'hui unique cas de fusion entre une autorité régionale et plusieurs autorités départementales en France. Cependant, on doit rappeler, d'une part, qu'en Martinique et Guyane le conseil régional et le conseil départemental ont fusionné au 1^{er} janvier 2016. D'autre part, que la France connaît d'autres collectivités qui cumulent les pouvoirs et ressources de deux échelons. Paris en est l'exemple le plus évident, puisque son conseil exerce depuis 1964 les compétences d'une commune et d'un département. Dans un genre différent, le Département de Mayotte exerce aussi les compétences des régions d'outre-mer depuis 2011, mais dans ce cas-là il n'y a pas eu fusion de collectivités préexistantes.

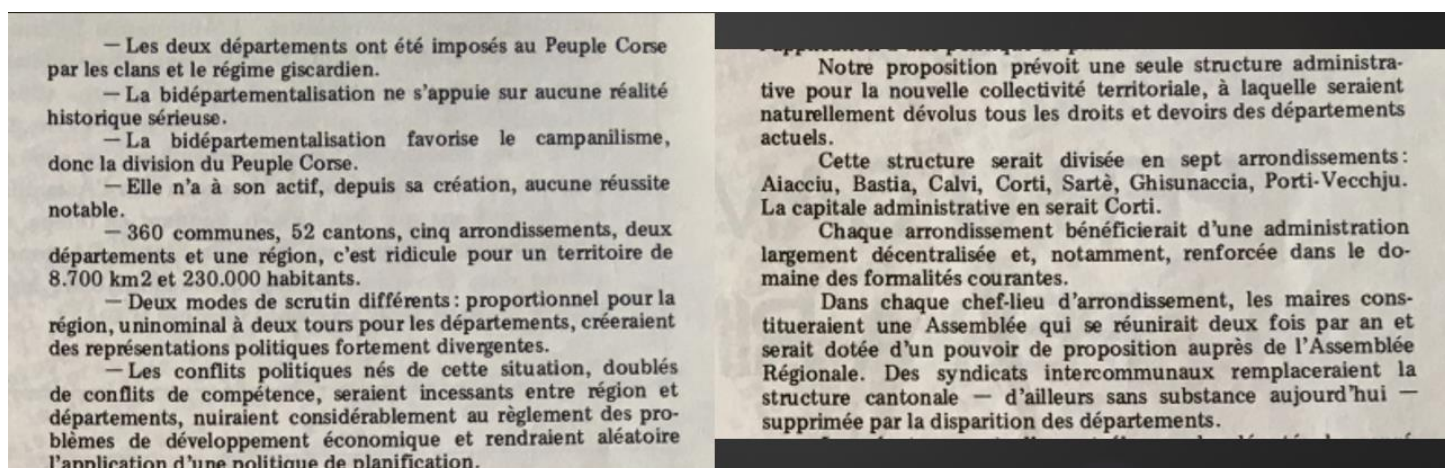
Dans un premier temps, je ferai quelques remarques liminaires sur la portée politique de ces expériences de fusions entre région et département(s), autorisées par la Constitution depuis 2003.

D'abord, les fusions de collectivités de même nature sont un dispositif très ordinaire, en France ou ailleurs. En revanche, comme je l'écrivais dans la première section, les fusions concernant deux niveaux de collectivités sont beaucoup plus rares excepté en Allemagne.

Ensuite, de tels projets de fusion ont une dimension politique nationale, considérant que les collectivités ainsi formées :

- Sont des exceptions au sein de l'organisation unitaire de la République ;
- Créent une nouvelle institution régionale aux ressources et compétences bien plus étendues que l'ancienne.
- Fondent une représentation régionale unifiée, théoriquement plus légitime et influente.

Dans un deuxième temps, je vais revenir sur l'histoire et la signification de cette réforme en Corse. Je retrouve la première fois l'idée de fusion dans le programme de *l'Unione di u Populu Corsu* pour les premières élections régionales de Corse, en 1982.



Durant près de vingt ans, cette revendication de fusion a été quasi-exclusivement défendue par le mouvement nationaliste corse, toutes tendances confondues. Aux raisons exposées dans le document ci-dessus, peuvent être ajoutées d'autres raisons plus ou moins officielles mais décisives :

D'une part, le mode de scrutin majoritaire utilisé était extrêmement défavorable aux nationalistes, qui avaient alors un potentiel électoral et un potentiel de coalition infiniment inférieur à celui dont ils disposent aujourd'hui. Dans les années 1980 et 1990, voir un nationaliste être élu conseiller général était quasi-impensable. Un seul a pu l'être, Dominique Cervoni, en se présentant officiellement sans étiquette.

D'autre part, les conseils généraux étaient la plus puissante structure du pouvoir politique en Corse – en d'autres termes les garants de la reproduction du système – à travers deux armes surpuissantes : la gestion de l'aide sociale dans la relation avec les particuliers, et les aides aux communes et intercommunalités dans la relation avec un tissu d'élus locaux extrêmement dense et électoralement très influent.

Au demeurant, d'autres critiques allaient vite poindre. En 1998, le [rapport de la commission d'enquête parlementaire dirigée par Jean Glavany](#) a mis en évidence la logique du système, où la fragmentation du pouvoir favorise à la fois sa reproduction et son inefficacité. Il posait aussi la question de l'opportunité d'une collectivité dite unique, qui était alors constitutionnellement impossible.

« Dans un système à tendance clanique, plus nombreuses sont les structures, plus il y a de lieux susceptibles de favoriser l'exercice de la solidarité du clan, et plus grande est la proximité du responsable habilité à prendre les décisions avec ceux qui réclament son aide ou son intervention. Plus forte également est la probabilité que les décisions se prennent sans lien avec une stratégie globale, définie pour l'ensemble de la Corse dans l'intérêt de son développement d'ensemble. »

Je ne crois pas que ce rapport ait été très influent mais on a bien assisté à une conversion brutale, pas forcément attendue, des principales forces politiques corses en 2000. Pour la première fois, le gouvernement Jospin avait mené une discussion institutionnelle très ouverte, avec toutes les forces politiques représentatives de l'île. Et pour la première fois, la grande majorité des élus territoriaux (44/51) se déclara favorable à la fusion. Le gouvernement y a adhéré aussi, sous réserve de l'indispensable révision constitutionnelle préalable.

Suite à la défaite de Lionel Jospin aux présidentielles de 2002, le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy a repris le flambeau et proposé une « collectivité unique déconcentrée », en s'appuyant sur les nouvelles possibilités ouvertes par la Constitution. Néanmoins, le consensus observé en 2000 n'était plus qu'un souvenir. La fusion n'était plus soutenue que par 33 conseillers sur 51 à l'Assemblée de Corse, les deux conseils généraux y étaient hostiles, et les associations de maires étaient si partagées que celle de Corse-du-Sud a préféré ne pas prendre position.

Face à cette situation, Nicolas Sarkozy a fait un choix qui n'était pas imposé : celui de consulter la population. Le pari a été perdu, de peu – [2% des voix](#) – mais perdu quand même. Dès lors, on pouvait croire que la perspective serait enterrée pour longtemps mais il n'en fut rien. En Martinique, les choses sont allées encore plus vite mais il a fallu un second vote populaire, en 2010, pour revenir sur le rejet exprimé en 2003. En Corse, ce parallélisme des formes n'a pas été respecté.

Durant la mandature 2010-2015, sous une majorité de gauche, l'Assemblée de Corse a voté en faveur de [plusieurs évolutions très profondes du statut de l'île](#). Même si la fusion de la CTC et des deux conseils départementaux faisait partie des demandes, ce sont les réformes de niveau constitutionnel, comme la co-officialité de la langue corse, qui avaient la priorité. Or, même s'ils l'avaient voulu, les gouvernements de l'époque n'avaient pas les moyens politiques de réviser la Constitution.

Lorsqu'en mars 2015, le ministre de l'Intérieur Cazeneuve annonça à l'Assemblée de Corse que [le gouvernement soutenait la demande de fusion](#), cela apparut facilement comme une sorte de lot de consolation. De plus, contrairement à ce que demandaient les élus territoriaux, le régime des compétences et des ressources, ainsi que le mode de scrutin, n'ont pas été modifiés. Quant à la validation populaire, revendiquée elle aussi, elle a été écartée pour des motifs de rapidité du processus. Le choix de procéder par ordonnances, et non pas par un processus législatif ordinaire, allait lui aussi en ce sens.

Cette fusion montre aussi combien il est dommage de ne concevoir les changements institutionnels que comme le produit de la revendication locale. Pour le gouvernement de Manuel Valls, la demande de fusion était une belle opportunité politique, d'autant qu'elle comprenait peu de risques. Alors que Manuel Valls s'était déclaré [favorable à une refonte profonde de l'organisation territoriale de la France](#), il y avait beaucoup d'avantages à réformer ainsi le statut de la Corse :

- 1/ La demande politique locale. Nonobstant l'échec du référendum de 2003, cette demande était majoritaire depuis 2000 à l'Assemblée de Corse.
- 2/ Les données géographiques et démographiques. Au regard du reste de la métropole, la superficie et la population de la Corse n'exigent nullement de division en plusieurs départements.
- 3/ La singularité déjà existante. Cette réforme n'était que la dernière d'une série initiée en 1982 et ayant progressivement accru le particularisme de l'île.
- 4/ L'expérimentation d'un dispositif en discussion au niveau national, dont l'État pourrait retirer de précieux enseignements pour l'ensemble du pays.

Dans un troisième temps, je vais traiter des potentialités et des risques de la réforme, en rappelant d'abord que la fusion n'ayant été opérée qu'au 1^{er} janvier 2018, il me paraît impossible de dresser un véritable bilan. Au niveau financier, il était même illusoire d'espérer un effet rapide et positif. Sur le continent, la Cour des comptes a montré que les fusions de régions opérées en 2015 [n'avaient pas permis d'atteindre cet objectif](#), bien au contraire. Il n'y a guère de rationalisation de l'organisation administrative et des dispositifs d'intervention, alors même qu'on observe une augmentation mécanique des charges de personnel et une harmonisation des régimes des agents qui se fait forcément par le haut. Ainsi, rien qu'entre 2017 et 2018, dans les régions fusionnées les dépenses indemnitaires ont augmenté de 11,9% (contre 6,1% pour les non fusionnées). Plus récemment, la direction générale des collectivités locales a publié [un tableau moins négatif](#) pour la période 2015-2019, sans pour autant constater de recul des dépenses. Quant à la Corse, l'augmentation est nette. En 2017, les charges de personnel des trois collectivités s'élevaient à 197 millions d'euros ; dans le budget primitif de 2020, les charges de la nouvelle collectivité unique [dépassaient les 224 millions](#).

Cependant, cette fusion permet aussi de nourrir de vrais espoirs. Notons au moins :

- 1/ que le déficit de coordination des politiques publiques doit fortement reculer ;
- 2/ que l'on a fondé une collectivité beaucoup plus puissante, financièrement et humainement, et par là-même en capacité d'améliorer la qualité de service public et de créer de nouveaux services publics ;
- 3/ que de nombreux moyens sont mutualisés, ce qui doit permettre – à terme – de faire des économies, de redistribuer des ressources financières et humaines, et de renforcer la spécialisation et la performance de certains services.

Par exemple, en matière économique et sociale, l'agrégation des compétences économiques de l'ex-collectivité territoriale de Corse et des compétences sociales des ex-départements pourrait être très bénéfique en termes de cohérence et d'efficacité de l'action publique, a fortiori dans notre difficile contexte de pandémie. Je dis bien « pourrait », faute de présumer des effets des politiques adoptées, ainsi que de leur complémentarité avec les mesures nationales.

Schématiquement, la situation peut être résumée à travers le tableau ci-dessous.

Intérêts et opportunités	Risques
Améliorer la cohérence des politiques publiques	Éloignement du pouvoir et centralisation régionale
Financer et créer de nouveaux services publics	Surcoûts initiaux
Mutualiser et redistribuer des ressources	Difficultés de coordination interne
Renforcer la spécialisation et la performance des services	Difficulté d'intégration d'agents aux régimes et statuts très différents
Redéfinir les rapports avec les agences et offices	Hégémonie politique

Trois ans après la création de la nouvelle collectivité, la prudence reste de mise sur la plupart de ces questions, d'autant que l'information est parcellaire et éparse. Certains risques, comme celui des surcoûts, sont bien avérés. D'autres, comme l'intégration d'agents de statuts très divers, semblent avoir été convenablement gérés. Certaines opportunités, comme la redéfinition des rapports avec les agences et offices, seront manifestement difficiles à saisir.

Pour le reste, tout semble encore ouvert. Par exemple, entre 2018 et 2021 on a pu constater que l'État et les communes étaient de puissantes barrières face à toute volonté hégémonique de la majorité territoriale. Bien évidemment, les divisions internes de cette dernière étaient aussi un obstacle majeur à une prétention de ce type, mais quelle majorité échappe à ce type de divisions ?

En définitive, le principal risque est peut-être que la recherche – indispensable – de compromis politiques se traduise par une neutralisation des enjeux au niveau de la machine administrative, laquelle doit indubitablement gagner en cohérence, proximité et performance. La Corse en a besoin.

III. Communes trop petites, intercommunalités trop grandes ?

Cette troisième et dernière section a pour objet l'échelon le plus ancien et auquel les citoyens sont généralement le plus attachés: la commune. Contrairement à de nombreuses démocraties occidentales, la France a rejeté les fusions forcées sans clore pour autant le débat autour de la structuration du tissu communal. Les intercommunalités n'y apportent qu'une réponse bien imparfaite et y surajoutent désormais une nouvelle question: celle de leur propre dimensionnement.

En présentant à l'Assemblée nationale le projet de loi sur les fusions et regroupements de communes de 1971, le ministre de l'Intérieur – Raymond Marcellin – et le rapporteur de la commission des lois – Raymond Zimmermann – dressaient [un dur constat](#) de l'émiettement communal. Selon le second, « l'égalité entre les communes, qui avait suscité tant d'enthousiasme dans la nuit du 4 août 1789, n'est plus qu'un leurre, alors que l'égalité entre les citoyens, sur le plan des services publics et des équipements collectifs, apparaît de moins en moins assurée ». Était en cause la très petite taille de plusieurs milliers de communes – plus de 11 000 comptaient moins de 200 habitants –, aux ressources trop faibles pour assurer une qualité de service minimale à leurs habitants, lesquels préfèrent en conséquence rejoindre les agglomérations.

Depuis, la situation a peu évolué, alors même que l'exercice des nouvelles compétences décentralisées rendait la question d'autant plus pertinente. Malgré la forte implication de Raymond Marcellin, la loi de 1971 a été [un échec](#). En trois ans, la France est passée de 37 572 à 36 442 communes. Quant à la Corse, particulièrement touchée par ce phénomène des très petites communes, elle n'a connu qu'une seule fusion, celle qui a donné naissance à la commune de Montegrosso en 1973.

Le lancement d'une nouvelle procédure, en 2010, a donné [des résultats légèrement meilleurs](#) puisqu'il y a désormais moins de 35 000 communes en France. Toutefois, la situation globale reste similaire. En outre, les fusions sont pratiquées de façon très différente suivant les lieux. Certains départements, comme le Calvados ou la Manche, comptent déjà plus de trente communes nouvelles, alors que les départements corses, les Alpes-Maritimes ou les Bouches-du-Rhône n'ont connues aucune.

La taille moyenne des communes françaises reste ainsi inférieure à 2 000 habitants (moins de 1 000 en Corse), quand elle dépasse 15 000 habitants en Finlande, 30 000 habitants en Suède et 45 000 habitants aux Pays-Bas, à savoir des pays où [la qualité de l'administration et de la démocratie](#) peut difficilement être jugée inférieure à celle que nous connaissons.

À première vue, [la base permanente des équipements](#) proposée par l'INSEE fournit un dur tableau de la réalité des communes corses. Bien évidemment, elle est insuffisante en ce qu'elle ne comprend pas la question du temps d'accès à un service. Vivre dans une minuscule commune n'est pas équivalent suivant qu'on se trouve à cinq minutes ou à une heure de route d'une agglomération. Néanmoins, certains chiffres sont frappants.

J'ai groupé quatre catégories d'équipements et services : 1/ ceux que l'on pourrait dire institutionnels – gendarmerie, tribunal, direction des finances publiques, services postaux, etc., – et ceux relatifs 2/ à l'aide sociale, 3/ à l'enseignement du premier degré, 4/ au sport et à la culture. Tous ne sont pas de la responsabilité directe des communes, mais ils ont un impact important sur la qualité de vie et donc sur le choix d'un lieu de résidence.

Or, 131 communes corses sur 360 ne proposent aucun équipement ou service ressortissant à ces catégories, et 33 autres n'ont que l'agence postale ou le bureau de poste à offrir. Alors que le code de

l'éducation pose toujours pour principe qu'« une commune doit être pourvue d'au moins une école élémentaire publique », 249 communes corses n'en ont pas. Même si l'on rajoute les services aux particuliers fournis par le secteur privé (maçonnerie, électricité, restauration, etc.), 35 communes restent à 0. Enfin, je ne prends pas là en compte la sous-médicalisation et le sous-équipement en réseaux informatiques et de transports, qui rendent le tableau plus problématique encore.

Cela ne signifie pas que les très petites communes n'ont pas leurs propres avantages. Ne serait-ce qu'en matière d'environnement, de coût du logement, de montant des impôts locaux, etc., vivre dans un village peut être un choix très pertinent. Pour autant, même en cas de choc économique ou environnemental très grave, il est difficile d'imaginer aujourd'hui l'ouverture d'un processus de dés-agglomération et un renversement des dynamiques démographiques. Il est plus aisé d'imaginer, à l'échelle d'une ou deux générations, une désertification accrue du rural isolé, ce qui pourrait avoir des conséquences funestes en termes de gestion du territoire (patrimoine, incendies, etc.).

Du point de vue des fonctionnements politiques, les très petites communes montrent aussi de fortes singularités. Bien souvent, on peut recevoir une écoute et une réponse immédiate à sa sollicitation, et cette réactivité est logiquement appréciée. Il s'agit du modèle le plus classique en Corse, celui du lien direct entre électeur et politicien. Comme l'écrivait [Gérard Lenclud](#), « rien n'est plus étranger à la tradition corse qu'un rapport social qui ne consiste pas en la confrontation directe de deux subjectivités, chacune s'efforçant d'appréhender l'autre dans ce qu'elle a de plus singulier, de moins partagé ».

Cependant, c'est aussi un modèle très usant, où il n'existe pas de filtre ou d'écran administratif, assumant les fonctions d'exécution, entre le demandeur et le décideur. Non seulement il n'y a pas de service ou d'agent chargé de recueillir et transmettre les demandes au décideur – ce dernier est directement sollicité – mais très souvent le décideur est aussi l'exécutant direct, ce qui alourdit considérablement sa tâche. Il doit bien évidemment assumer ses nombreuses fonctions officielles mais aussi, souvent, savoir réparer la pompe du réservoir d'eau potable, indiquer une dégradation de la chaussée, apaiser une soudaine tension de voisinage, prendre un rendez-vous médical pour une personne âgée, etc. Pour une bonne part des habitants de sa commune, sa mission générale est donc de faire le maximum pour résoudre dans les meilleurs délais les problèmes individuels de chacun. C'est un constat fait aussi sur le continent et qui, conjugué au déficit de ressources et à l'accroissement des responsabilités juridiques, explique qu'en 2018 [plus de la moitié des maires des communes de moins de 500 habitants disaient souhaiter quitter leurs fonctions](#).

Changer brusquement de modèle à travers des fusions n'est pas évident pour autant. Nul n'ignore que l'autonomie communale revêt une sorte de sacralité pour l'immense majorité des élus et citoyens corses. Fusionner, c'est perdre son identité politique, et cette perte d'identité est peut-être plus difficile encore à envisager pour ceux – fort nombreux – qui ne viennent au village que quelques jours par an, et pâtissent donc beaucoup moins du déficit de services et d'équipements. Au demeurant, ce qui n'est pas envisageable aujourd'hui le sera peut-être demain, parce que le renouvellement des conseils municipaux [peut devenir impossible](#), parce qu'il peut être crucial d'accroître son poids politique au sein d'une intercommunalité élargie et renforcée, parce que ça peut être la meilleure option pour investir, etc.

Une [récente synthèse](#) (sous forme de méta-analyse) de la littérature scientifique montre qu'en matière tant de participation citoyenne que de sentiment d'efficacité, la taille idéale pour une commune serait inférieure à 50000 habitants. Même s'il tend à rejeter la trop grande taille, il s'agit d'un résultat qui ne

nous donne guère d'indications au regard de la structuration du tissu communal en Corse. On y imaginerait plutôt la fusion comme un moyen de renforcer l'administration communale là où les communes sont très petites – moins de cent habitants en théorie et bien moins encore en pratique – et très voisines. Cela renvoie principalement aux pieve d'Alesani, Orezza, Ampugnani, Boziu, Vallerustie, Cruzzinu, etc.

On la qualifierait donc de fusion-fédération. D'un point de vue politique, le fait qu'il s'agisse de réalités à peu près égales pourrait faciliter leur rapprochement, puisque cela limiterait les risques d'hégémonie politique. D'un point de vue financier, généralement ces communes perçoivent entre 50000 et 100000€ de produits de fonctionnement par an et elles en dépensent bien moins, parfois moins de la moitié, notamment parce qu'elles n'emploient normalement pas de personnels permanents. C'est d'autant plus frappant que, malgré les transferts de compétences aux intercommunalités, toute commune fait face à des coûts fixes qui sont d'autant plus lourds à assumer pour les plus petites. Fusionner, et donc constituer une masse financière plus significative, semble donc utile à un emploi plus rationnel et performant de ces ressources, particulièrement en matière d'investissement. Cela pourrait aussi permettre d'alléger les fonctions des maires, lesquels s'épuisent souvent devant des demandes d'une variété confondante.

Toutefois, cette hypothèse de fusionner de très petites communes entre elles n'est pas la seule. On peut aussi imaginer l'agrégation de très petites ou petites communes autour d'une commune moyenne, déjà dotée de services permanents. On la définirait donc comme une fusion-intégration, autour d'une commune qui aurait vocation à exercer un leadership politique sur le nouvel ensemble. Cette inégalité peut représenter un frein psychologique important. Néanmoins, ce que les plus petites communes perdent en termes politiques peut être compensé en termes de ressources financières, administratives et techniques. Dans cette configuration, c'est peut-être l'ex-commune moyenne qui – malgré son élargissement – aura le plus à perdre, car il lui faudra forcément partager ses ressources et négocier l'orientation de l'action publique avec les ex-petites communes.

Plus difficile mais plus intéressante encore serait la double hypothèse de fusionner des communes tout en repensant les territoires intercommunaux. Si la question de l'optimum dimensionnel est légitimement posée pour les communes, elle l'est tout autant pour les communautés de communes dans une perspective inverse. N'est-ce pas le Président Macron qui affirmait, devant l'Association des maires de France le 21 novembre 2018, qu'« on voit bien aujourd'hui, qu'on a, dans des endroits du territoire des intercommunalités qui sont tellement larges qu'on a des situations ubuesques qui ne permettent pas de répondre aux besoins des habitants. Cela, il faut qu'on le corrige, dans un esprit de pragmatisme » ?

Malgré les dérogations accordées aux zones de montagne, la loi NOTRe de 2015 a fixé un seuil de population minimal de 15000 habitants qui est manifestement inapproprié à la Corse, où l'on trouvait encore il y a peu des communautés de communes de moins de 1000 habitants. On a ainsi vu la constitution de périmètres immenses, regroupant des communes qui étaient traditionnellement étrangères l'une à l'autre, ressortissant à des bassins de vie différents et lointains, sans pour autant satisfaire l'exigence législative. Par exemple, les 42 communes de la communauté de communes Pasquale Paoli, réparties sur plus de 900 km², ne réunissent qu'environ 6200 habitants.

Cependant, l'essentiel réside bien dans les implications. Du point de vue des ressources administratives, techniques et financières à engager, elles sont plus importantes, d'abord du fait de cette nouvelle

étendue géographique. Pour sûr, un camion-benne qui doit effectuer 1000 km de route par semaine coûte logiquement plus cher qu'un camion qui en effectue 500. Si l'on rajoute l'accroissement sensible et concomitant des compétences intercommunales – par exemple en matière de gestion de l'eau –, on conçoit que la simple agrégation des ressources des communautés fusionnées avait bien peu de chances de s'avérer suffisante.

Les logiques en œuvre à l'échelle communale se retrouvent à l'échelle intercommunale. Une communauté regroupant dix communes et moins de 1000 habitants pouvait se permettre de fonctionner avec très peu de charges administratives, même si cela pouvait avoir de lourdes répercussions sur ses dirigeants. Inversement, une communauté de 40 communes et 10000 habitants a nécessairement d'importants besoins en la matière, besoins qu'il faut financer. Ainsi, pour les contribuables, l'extension des périmètres intercommunaux rime naturellement avec alourdissement de la fiscalité, spécialement en ce qui concerne [les ordures ménagères](#).

Du point de vue de la gouvernance, il est normalement plus difficile de fonctionner à 40 communes qu'à dix. L'exemple de l'Union européenne n'est pas si lointain que ça et il est vain d'en appeler à la « complémentarité » comme si elle était quelque chose d'acquis a priori. La complémentarité est une construction (pour ne pas dire un combat), d'autant plus compliquée à réaliser que les parties prenantes sont nombreuses et diverses. Il est aussi, et peut-être surtout, plus difficile de définir un « projet commun de développement et d'aménagement de l'espace », comme le requiert la loi, lorsque cohabitent de nombreuses communes aux caractéristiques démographiques et économiques très diverses.

Enfin, ces immenses intercommunalités sont forcément moins accessibles et incarnées que les précédentes. L'élection des conseillers étant directement liée à celle des communes membres – ce qui est d'ailleurs fort critiquable –, cela ne devrait pas poser de problème de désaffection démocratique. En revanche, on peut bien craindre que ce nouvel échelon, de moins en moins lisible et de plus en plus technocratisé, soit peu satisfaisant en matière de responsabilité démocratique. L'amélioration de la qualité du service public pourrait naturellement compenser – au moins en partie – ce déficit, mais ce n'est en rien gagné d'avance.

Finalement, cette question de l'échelle de l'action publique locale n'a peut-être jamais revêtu autant d'acuité qu'aujourd'hui. Rien ne serait plus malheureux qu'un mouvement de recomposition permanent, qui ferait fi des représentations et de l'attachement que nous portons toujours à nos communautés, pour leur substituer des institutions artificielles. Cela dit, il ne paraît pas impossible de conserver et même de développer la sociabilité communautaire – de plus en plus souvent fantasmée – en l'encadrant à une échelle différente. Nul doute que cette perspective serait très difficile à faire admettre et à concrétiser. Pour autant, considérant l'actuelle situation de la Corse (hors agglomérations), elle vaut probablement la peine d'être au moins discutée.