

SOLIDARITÉ DES SOLIDARITÉS : L'ARTICULATION LOCAL / GLOBAL

Martin
Vanier

GÉOGRAPHE, PROFESSEUR À L'ÉCOLE D'URBANISME DE PARIS ET CONSULTANT
AU SEIN DE LA COOPÉRATIVE CONSEIL ACADIE, AUTEUR NOTAMMENT DE *LE TEMPS DES LIENS*,
ESSAI SUR L'ANTI-FRACTURE (L'AUBE, 2024)

Pour un politiste, la solidarité, c'est un choix de politique publique, pour un sociologue, une lecture des fondements sociétaux, pour le géographe qui s'exprime ici, c'est d'abord une question d'échelle : la solidarité entre qui et qui, pris dans quelle enveloppe territoriale ? Si l'on reprend pour commencer la distinction durkheimienne entre solidarité organique et solidarité politique, la première résultant des interdépendances de fait entre des personnes au sein d'un groupe, la seconde du choix de s'en saisir au nom d'une conception de la justice sociale pour corriger ces interdépendances, convenons qu'à l'échelle du monde pris dans sa globalité, il y a beaucoup de solidarités organiques, en premier lieu écologiques, et pratiquement

aucune solidarité politique faute de gouvernance mondiale ; et qu'à l'opposé aux échelles les plus fines de la vie en société, la commune, le quartier, le village, il y a généralement beaucoup plus de règles de solidarité que de liens organiques ou fonctionnels effectifs. Mais entre ces deux échelles ? C'est toute la problématique de l'articulation des solidarités globales et des solidarités locales.

DU COMBAT AU CONTRAT

La solidarité politique contemporaine est née dans le champ social en tant que revendication ouvrière poussant tout au long du XIX^e siècle l'État à répondre aux besoins de justice sociale face aux

situations indignes générées par un capitalisme industriel débridé. Face à la grande « question sociale » dont ce dernier est et demeure la matrice, des mécanismes nationaux de solidarité, ouvrière, mutualiste puis progressivement étatique, se sont lentement mis en place : la première grande loi sur les retraites ouvrières et paysannes date de 1910, l'impôt progressif sur le revenu est adopté en 1914, toujours dans des combats épiques contre le patronat. Le récit national fait en France, non sans de solides raisons, de la création de la Sécurité sociale (1945), la date emblématique de l'État solidaire, mais les politiques de solidarité ont commencé aussi à d'autres échelles territoriales avant, par exemple dans le champ du logement social dès l'entre-deux-guerres, ou celui de l'éducation primaire publique bien plus anciennement encore. Le socialisme municipal est né de cette première époque de territorialisation de la solidarité et va en marquer profondément les conceptions dans la société française. C'est explicitement contre l'État bourgeois réputé hostile aux intérêts du peuple que les pouvoirs municipaux de l'entre-deux-guerres dirigés par la SFIO et la SFIC, ancêtres du PS et du PCF, deviennent des acteurs incontournables de la solidarité. À ce stade, en matière d'articulation entre solidarités locales et solidarités nationales, on en est alors plutôt au « touche pas à ma solidarité », qui va profondément infuser dans l'imaginaire politique de la gauche en particulier : la solidarité, c'est la réponse des pouvoirs locaux progressistes et émancipateurs aux inégalités sociales que le pouvoir central ne combat pas assez résolument à leurs yeux.

À la fin du siècle passé, cette articulation sur le mode du face-à-face commence à se complexifier. L'arrivée sur le « marché des solidarités » de l'Union européenne, à partir des deux mandats Delors (1985-1995), porteurs de l'objectif de cohésion sociale et territoriale, modifie les rapports entre échelles de solidarité, au moment où la décentralisation (régionalisation ou dévolution chez nos voisins) redéfinit le jeu local/national. Les territoires locaux trouvent dans l'Union européenne un allié du développement solidaire à travers les Programmes d'Intérêt communautaire, qui ont donné entre autres le programme Leader toujours actif, et quelques d'autres dédiés à la solidarité. L'articulation local/global (dans le cas d'espèce : européen) se fait contractuelle, et même si rien n'est simple en la matière, on est moins dans un rapport de soumission des pouvoirs locaux aux obligations définies par le pouvoir central (cf. les dépenses sociales contraintes des Départements en France, en relais de politiques de l'État) ou en bataille avec lui (cf. l'allocation des crédits pour construire du logement social dans les communes). Les capacités des pouvoirs locaux (communes, intercommunalités, départements) à concevoir et porter de nouvelles politiques solidaires en matière de services aux publics (culture, santé, éducation, petite enfance, handicap, vieillesse, mobilité) ont incontestablement grandi depuis les années 1980, quels que soient les débats par ailleurs légitimes sur les limites de l'autonomie financière locale en France ou sur l'évolution globale des services publics locaux. La solidarité est définitivement devenue une affaire multiscale, régulée par toutes sortes

de conventions, de partenariats, de contrats qui veulent signifier, au moins sur le papier, l'égalité de relations entre les parties prenantes au sein de réseaux de politiques publiques de solidarité, même si les rapports de force n'ont pas disparu pour autant.

Dès lors, émerge un vrai problème d'articulation : comment être solidaire entre solidarités, comment garantir la solidarité des solidarités ? Non pas au sens vertical de la solidarité suprême, celle qui chapeauterait toutes les autres, mais au sens horizontal de la coordination des politiques publiques de solidarité, qui ont pris tant de dimensions scalaires et/ou thématiques. Problème particulièrement aigu en France qui peut s'enorgueillir d'être, pour ainsi dire à tous les étages, le pays le plus redistributeur au monde (31 % du PIB), aux côtés de pays six à douze fois moins peuplés que sont la Belgique, le Danemark et la Finlande moins embarrassés de problèmes de strates territoriales.

RETOUR AUX SOLIDARITÉS ORGANIQUES

En outre, la solidarité n'est plus uniquement la façon dont on convient, pour le dire vite, de prendre aux riches pour donner aux pauvres. Cette solidarité redistributive, compensatrice, à tendance parfois compassionnelle, est toujours nécessaire, et procède d'abord d'un compromis national. Mais elle est désormais très loin de répondre à toutes les aspirations à la solidarité d'une société qui, d'une part, ne se résume plus au seul face-à-face des riches et

des pauvres, et d'autre part réinterroge en profondeur sa solidarité organique globale. Continuer à organiser un transfert de ressources des deux déciles des ménages les plus aisés vers les deux déciles opposés reste une condition de justice, un front de solidarité. Un autre front, beaucoup plus ample, est désormais celui de la solidarité écologique.

On peut interpréter cette dernière comme la volonté croissante de traduire en solidarité politique la solidarité organique dont les intérêts se sont élargis à l'ensemble du monde vivant, sociétés humaines incluses. Dit autrement, c'est la solidarité autour des communs (eau, santé globale, biodiversité et écosystèmes, énergie, ressources alimentaires, cycle du carbone, qualité de l'air, etc.), autour de leurs accès en même temps qu'autour de leur régénération et lorsque nécessaire leur restauration. Autant de domaines de politiques publiques qu'on avait pris l'habitude de référer à des missions techniques, voire d'intendance (la compétence « eau-assainissement », les syndicats de gestion des déchets ou de distribution de l'énergie, les services d'entretien et de gestion de l'espace, la protection des espaces naturels) et qui sont de fait les domaines clés de la soutenabilité et de la résilience territoriales.

Ce nouveau champ de solidarité est consubstantiellement interterritorial. Le monde vivant n'a pas d'échelle unique ou principale, il s'organise à toutes les échelles en même temps, et l'écologie est la science des interdépendances, des échanges et des circulations qui en résultent. Énorme défi pour la solidarité

politique que de traduire en réseau de politiques publiques la nouvelle question sociale qu'est la question écologique. Aucun niveau territorial ne répondra seul à cette nouvelle question historique : ni l'État qui multiplie les nécessaires agendas stratégiques depuis le Grenelle de l'Environnement, ni l'Europe d'où viennent la plupart des référentiels d'action publique sur le sujet, ni la fameuse bio-région qui semble avoir l'apparence du bon sens mais qui ne résorbe pas par miracle la diversité d'échelles des enjeux écologiques, ni l'intercommunalité qui est de fait le bras armé local de la plupart des politiques concernées. C'est la coordination de l'ensemble de ces acteurs et de bien d'autres notamment opérateurs de réseaux qui sera efficace, et revoilà la solidarité des solidarités.

À vrai dire, ce qui vaut pour la solidarité vaut pour toutes les politiques publiques qui, contrairement à ce que décrète la répartition des compétences par niveau territorial, ne donnent satisfaction que lorsqu'elles sont saisies en interterritorialité. Le défi de gouvernance qui en résulte n'est pas nouveau. Il questionne les capacités fédéralistes d'un système d'acteurs publics territoriaux encore trop souvent empreint de conceptions hiérarchiques et/ou de postures pseudo-autonomes d'un autre temps. Une des conditions pour que ce fédéralisme territorial fonctionne est que ses parties prenantes soient au clair sur ce qui les anime et les guide les unes et les autres, y compris pour pouvoir arbitrer leurs divergences.

LA SOLIDARITÉ AU NOM DE LA JUSTICE, MAIS LAQUELLE ?

Pourquoi être solidaire ? Si les acteurs multiscalaires de la solidarité n'explicitent pas ce qui motive chacun leur réponse, leur coordination devient hasardeuse. Car on ne peut plus faire comme s'il n'y avait qu'une seule réponse possible à cette question première. À l'origine, c'est-à-dire à la fin du XIX^e siècle, c'est l'idéal d'égalité qui fonda la revendication de politiques de solidarité contre un ordre bourgeois qui s'accommodait fort bien d'inégalités structurelles croissantes. Il fallait, il faut encore, pour la gauche surtout, imposer la solidarité au nom de la justice sociale et de l'idéal d'égalité qui l'anime. Solidaires parce qu'égaux au moins en droits : tel est le credo d'origine, et on en sait les sources révolutionnaires et républicaines. Mais elles ne sont pas univoques.

Vient ensuite le temps des solidarités qu'on pourrait dire de fraternité : non pas au nom de l'idéal d'égalité de conditions, mais au contraire au nom de la reconnaissance de besoins spécifiques, différenciés, propres à une catégorie sociale, à un contexte spatial, à une situation conjoncturelle, le cas échéant passagère et/ou urgente voire dramatique. C'est la solidarité qui procède de la reconnaissance d'une singularité, d'un particularisme ou d'une exception. Elle n'agit pas au nom d'un idéal de justice fondé sur l'égalité. Il faut, ici, être solidaire avec « les autres », et c'est juste parce que cela rend droit à ce qui les distingue ou à ce qu'ils revendiquent comme tel.

Égalité, fraternité... on ne sera pas surpris que la liberté soit la troisième acception qu'on peut invoquer comme au fondement de la justice, donc de la solidarité. En effet, pour d'autres courants politiques et idéologiques que ceux qui portent les deux acceptions précédentes, est juste ce qui n'attente pas à la liberté des personnes, et c'est donc de celles-ci qu'il faut être solidaire lorsque leur liberté personnelle est restreinte ou menacée.

Toutes les politiques de solidarité sont traversées et travaillées par ces trois aspirations contradictoires à la justice, sans énonciation de laquelle il n'y a pas de solidarité. Lorsqu'un acteur dominant est à la manœuvre, il est en capacité d'imposer son arbitrage, un choix exclusif ou une dominante. Lorsque le local (du communal au régional) et le global (du national au continental voire au-delà) combinent leurs politiques, cela devient plus confus. La politique de sobriété foncière dite du zéro artificialisation nette (ZAN) en est un exemple parmi tant d'autres possibles.

Cette politique « coche toutes les cases » de mon propos : elle relève bien d'un besoin de solidarité, celle qu'il faudrait organiser entre territoires pour sortir d'une relation d'abondance à la ressource foncière; elle est fondée sur la reconnaissance d'un commun : les sols vivants, c'est-à-dire non plus le foncier comme surface à bâtir mais le sol comme épaisseur et interface vivante (90 % de la biodiversité des continents), condition d'existence sur Terre; elle implique la coordination entre tous les

niveaux de responsabilité territoriale pour répartir l'effort de diminution progressive de l'artificialisation, jusqu'à l'idéal d'un urbanisme circulaire capable de recycler l'existant pour répondre aux besoins de chaque époque.

Le gouvernement a proposé par la loi Climat et résilience d'août 2023 un objectif de diminution des consommations foncières constatées entre 2011 et 2020 de 50 % par décennie jusqu'en 2050 : principe de proportionnalité de l'effort typiquement égalitariste. Mais il a pris soin de renvoyer aux Régions, lesquelles l'ont en général soumise à leur tour aux territoires de SCoT (schémas de cohérence territoriale), la possibilité de différencier ce taux d'effort égal pour tous en fonction de raisonnements laissés à leur appréciation, donc de convenir d'une échelle de solidarité. Ici, le moins que l'on puisse dire, c'est que la fraternité n'a pas été au rendez-vous et que les Régions et les intercommunalités ont eu beaucoup de peine à établir les principes d'une solidarité différenciée. Mais elles l'ont fait. Et au bout du compte, ce sont les communes qui sont alors massivement revenues à la charge pour détricoter la loi en question grâce au Sénat, et imposer, au nom de leur liberté de développement et de la solidarité qu'elle appelle, des adaptations et des garanties minimales qui anéantissent l'énoncé national de départ. Échec (provisoire?) de la solidarité foncière, victime de la bataille du juste et de l'injuste, au pays où la liberté, l'égalité et la fraternité ne sont pas des vains mots, mais pas non plus des alliés politiques naturels.

Toute solidarité est un combat en même temps qu'un idéal, un combat d'idéaux pour être plus précis. La solidarité des solidarités, c'est-à-dire la bonne coordination des efforts solidaires des uns et des autres, est en quelque sorte un méta-combat ! C'est dire que l'articulation local/global n'est pas une histoire à la David et Goliath. Rien ne serait pire que de la lire comme la lutte incessante du local émancipateur et solidaire contre le central (l'État, l'Europe) niveleur ou au contraire néolibéral selon les points de vue partisans. À cette expression cependant très en vogue du populisme territorial, il faut opposer la réalité complexe des solidarités et des politiques interterritoriales, et grandir en même temps que se grandir à travers elle.