

# Solidarité territoriale et communauté urbaine : rappel, risque et promesse.

---

**Martin Vanier**

**20 septembre 2012**

Le « tout territorial » poursuit sa propagation. Après le développement (territorial), la cohésion (territoriale), l'équité (territoriale), la gouvernance (territoriale), et quelques autres, voici venu le temps de l'égalité (territoriale) et de la solidarité (territoriale). On peut s'attendre sous peu à ce que la justice (territoriale), la résilience (territoriale), la durabilité (territoriale), etc., rejoignent la troupe. Faut-il que le territoire nous manque pour que nous l'invoquions ainsi à tout propos !

Qu'est-ce que l'épithète territoriale apporte ou ajoute au rendez-vous de la solidarité pour une communauté urbaine comme le Grand Lyon ? Un rappel, un risque et une promesse :

- Le rappel : en martelant la référence au territoire, on ne fait que se répéter l'incontournable arbitrage des territorialités qui le composent. De même que tout territoire n'est jamais qu'une pièce d'un territoire plus ample à l'existence duquel il contribue, toute solidarité n'est jamais qu'une circulation non marchande et consentie dans une autre plus ample qui l'autorise et s'en nourrit. Et pour que tout cela tienne malgré tout ensemble, un seul mot d'ordre, le territoire. Mais lequel ?
- Le risque : celui de l'édulcoration du rendez-vous social de la solidarité la transformant en devoir abstrait, délégué, pour ainsi dire administratif, des territoires. Des territoires solidaires, en guise de contrat social pour une société par ailleurs éparpillée et désolidarisée au gré des affiliations, abonnements et appartenances personnelles de chacun ? Autrement dit, la solidarité territoriale, comme affaire des élus, les citoyens usagers ayant par ailleurs d'autres chats à fouetter, aux prises avec leurs différents « forfaits » ?
- La promesse : que devenant territoriale, la solidarité ne se résume pas aux transferts financiers organisés à partir de l'impôt, de l'investissement public, ou du paiement des services collectifs, mais qu'elle se traduise le plus concrètement du monde par le saisissement solidaire de ce qui fait la matérialité du territoire : son eau (ses cycles de l'eau), sa biodiversité (en ses écosystèmes), son métabolisme (ses intrants, notamment énergétiques, et ses extrants, dont les polluants), ses diverses ressources naturelles, son paysage, etc.

Développons ce triple rendez-vous pour le Grand Lyon.

1  
1

**GRANDLYON**  
communauté urbaine

Direction de la Prospective et du Dialogue Public  
20 rue du lac - BP 3103 - 69399 LYON CEDEX 03

[www.millenaire3.com](http://www.millenaire3.com)

### *1. Le fédératif et l'unificateur : deux chemins valent mieux qu'un (rappel).*

Dans le Grand Lyon, est-on plus solidaire quand on transfère d'une façon ou d'une autre les capacités et ressources d'une commune qui en dispose avec une abondance relative vers une autre qui en manque, ou bien quand on se saisit de ces capacités et ressources à une échelle globale qui efface les différences entre communes ? Intercommunalité ou supracommunalité ? Ce débat est vieux comme la France des communes, et avant elles des paroisses. Du féodalisme à la décentralisation contemporaine, en passant par la Révolution française et ses grandes étapes républicaines, il change de formes et d'expressions mais pas de sens. Et il n'est en rien spécifiquement français puisqu'il structure toutes les constructions territoriales – fédéralistes versus centralisées – dont celle de l'Europe communautaire aujourd'hui. Que nous apprend-il ?

Que cette compétition entre deux rationalités, l'une de la coopération entre des parties qui restent d'une relative autonomie (les communes au sein du Grand Lyon), et l'autre de l'unification qui produit une nouvelle autonomie, plus ample, plus forte, plus intégrée, et immédiatement confrontée au jeu de la coopération avec ses semblables (le Grand Lyon dans le G4, l'interscot, la RUL, etc.), cette compétition n'est pas purement rationnelle, mais fondamentalement politique : c'est-à-dire qu'elle ne peut pas être arbitrée seulement par des convictions techniques exprimées par des ratios financiers, des modèles d'efficacité par la proximité ou au contraire par l'économie d'échelle, mais qu'elle exprime d'abord le jeu permanent de la conquête et du maintien du pouvoir politique et derrière lui social. Et que par conséquent, on peut toujours invoquer avec froideur l'évidence de l'agglomération, ou au contraire l'irréductible cohésion communale, ce ne sont que des pièces d'un vaste argumentaire dans lequel on pourrait aussi bien invoquer la puissance d'une solidarité nationale (une et indivisible), ou celle de l'ambition d'une synergie régionale, et quelques autres échelles de solidarité combinant des territoires pour en affirmer un seul. Lequel de ces groupements solidaires a raison ?

Tous et aucun : étant donné les divergences d'intérêts qui caractérisent ces mondes de solidarité (mais chacun la sienne), aura raison l'assemblage qui convaincra tous les autres qu'il est premier. De préférence de façon démocratique aujourd'hui, mais l'Histoire, en particulier fiscale, ne manque pas d'exemples de solidarité qui furent imposées par la force à des parties qui prétendaient restées solides en elles-mêmes, sinon solidaires. Elle ne manque pas non plus d'exemples d'échecs retentissants dans cette voie, ce qui prouve que l'arbitrage voulu était somme toute une erreur (cf. toutes les tentatives de réduction drastique du nombre des communes en France). Notons qu'aujourd'hui, la conscience métropolitaine a pris un poids suffisant pour que le débat entre inter- et supra-communalité n'ait pas le même contenu qu'il y a quarante ans, lors de la création de la communauté urbaine.

Pour autant – second terme de l'apprentissage – on aurait tort d'en tirer la conclusion qu'au bout du compte, l'unification communautaire est toujours l'aboutissement de la fédération des territoires. Car tout montre que ces deux modalités – unification versus fédération – se nourrissent mutuellement et se réactivent en permanence l'une par l'autre. Bien entendu le lent travail fédératif

et son apprentissage patient des solidarités consenties finissent par unifier le système des solidarités administrées. Mais à l'inverse, l'unité territoriale ainsi affirmée (la communauté urbaine) est immédiatement requise dans un nouveau jeu fédéraliste à une échelle plus grande qu'elle, avec d'autres communautés qui auront fait de leur côté le même chemin. L'unification conduit à nouveau au fédéralisme, et pas seulement de proche en proche : la société en réseaux ne pourra jamais tenir toute entière dans un pacte territorial unitaire, et requerra toujours de nouvelles solutions non souveraines, au-delà des périmètres. Il ne faudrait pas que les territoires restent collés au vieux débat de la primauté de leurs pseudo-souverainetés (le domaine de compétence de chacun devenant avant tout un domaine de vigilance), tandis que l'offre de solutions collectives non souveraines ne serait plus assurée que par les opérateurs privés du marché des services aux particuliers.

La solidarité progresse par l'unification des dispositifs qui la prenaient jusqu'alors en charge. Elle progresse aussi par la nouvelle fédéralisation des dispositifs ainsi unifiés. Il serait vain de vouloir l'enfermer dans une échelle et une modalité redistributive unique. Plus la société multiplie ses horizons de fonctionnement, du local au global – par exemple migratoire – en passant par le métropolitain, et plus l'offre de solidarité doit multiplier les siens, en les combinant. On est loin du seul face à face entre communes et communauté, qui est somme toute un débat dépassé, au bon sens du terme.

## *2. L'évitement territorial de la solidarité sociale (risque).*

L'effort solidaire ne va pas de soi : il construit mais aussi bouscule la société. Il prélève ici, préempte là, taxe, municipalise ou nationalise. Toujours, il se légitime par l'argument territorial – quelle qu'en soit l'échelle – et l'intérêt public qui s'y accroche. Vient alors le choc des arguments territoriaux, donc des intérêts publics dont l'universalité est le plus souvent relative. Plus la décentralisation progresse, et plus l'argument territorial prospère : à ce jeu des territoires, le pire ennemi de la solidarité, ce n'est plus l'égoïsme des individus, c'est une autre solidarité qui se dresse au nom d'un territoire pour se soustraire à la première. Qu'est-ce que peut bien signifier encore, dans ces conditions d'invocation croisée, la fameuse « solidarité territoriale » ?

Lorsqu'un ministre de la République justifie son action concernant les camps illégaux de Roms en protestant que la France ne peut pas accueillir toute la misère du monde, il exprime les mêmes limites de la solidarité territoriale que celle de la municipalité qui refuse de voir son parc d'habitat social accueillir d'autres ménages que « ses » pauvres. Le territoire a des limites, au sens figuré plus encore qu'au sens propre.

Trop de recours au territoire finira par être fatal au principe de solidarité, qui, certes, advient par la reconnaissance d'un collectif capable de partager quelque chose, mais qui ne peut rester socialement pertinent que s'il n'est pas captif de ce collectif. Faute de quoi la solidarité territoriale sert à la protection des compromis locaux, y compris des défaillances qu'ils représentent. Le système des solidarités se fige avec la carte des territoires. Il trouve un correctif limité dans

l'interterritorialité : il suffit pour s'en convaincre d'observer les arrangements au sein des communautés entre la part de fiscalité réellement utilisée en commun, et celle qui est reversée aux communes, au nom d'ailleurs du poids de leur devoir de solidarité. Il vient un moment dans l'histoire d'un arrangement solidaire où l'argument territorial qui a fondé cet arrangement est mis au service de sa contention, voire de son blocage. Le besoin social de solidarité change, mais pas la réponse territoriale. Invoquer le territoire devient alors, du point de vue de la solidarité, contre-productif. Ce que le géographe Roger Brunet résumait à sa façon lapidaire : « un peu de territorialité crée de la sociabilité et de la solidarité, beaucoup de territorialité les assassine ».

Il faut donc déterritorialiser certains champs de solidarité pour lesquels la référence territoriale est davantage un piège qu'une justification. Ce qui réinterroge la confiance générale en faveur de la « territorialisation des politiques publiques » : une territorialisation à quelle échelle, capable de quelles articulations interterritoriales, mais aussi de quels dépassements des compromis locaux, trop souvent appuyés sur leur intouchabilité territoriale ? Ceci vaut en priorité pour tout ce qui peut rendre solidaire dans son quotidien une société d'individus et de ménages de plus en plus mobiles, au cours de la journée, de la semaine, de l'année comme de la vie. Quand les territoires sont littéralement débordés par le fonctionnement sociétal, la solidarité territoriale l'est aussi. Son offre de stocks ne convient plus, c'est une offre de trajectoires qu'il faut concevoir : ainsi pour la politique du logement aidé, dont la réussite – avoir logé des millions de ménages peu solvables – est aussi le désastre – avoir rendus captifs de leurs quartiers ces mêmes ménages. La solution solidaire n'est plus territoriale, ni même interterritoriale, mais relève de réseaux d'offres les plus ouverts possibles, financés par de vastes consortiums d'intérêts publics – et pourquoi pas aussi privés – les collectivités territoriales parmi d'autres. N'est-ce pas une mission d'avenir pour le Grand Lyon que de construire de tels réseaux de politiques publiques, loin du face-à-face congénital entre la communauté et ses territoires constitutifs ?

### *3. Les nouveaux biens communs d'une solidarité territoriale (promesse).*

Cependant, ce qui est valable pour les politiques publiques dédiées à une société mobile, ne l'est pas forcément pour d'autres politiques, où l'invocation territoriale peut conserver toute sa performance. Autant on peut douter que se référer aux territoires soit toujours favorable à la solidarité comme correcteur social, autant il semble bien que le territoire ait encore quelques services à rendre pour faire émerger de nouveaux biens communs.

Nouveaux ? Mais n'est-ce pas en organisant primitivement l'accès à l'eau que les communautés se constituèrent ? Puis, pour les plus urbaines d'entre elles, en construisant l'égout qui fit en même temps l'agglomération, comme l'a raconté Franck Scherrer dans sa thèse d'urbanisme sur Lyon ? Qu'il y ait des biens environnementaux situés, imbriqués dans le métabolisme urbain, avec ses consommations et ses rejets, et que ces biens deviennent de ce fait communs par une gestion solidaire, n'est donc pas nouveau mais constitutif de l'histoire urbaine. Ce qui est plus contemporain, c'est l'élargissement des exigences de solidarité environnementale et écologique, en même temps

que la prise de conscience que cette solidarité interpelle désormais un vaste territoire, plus grand que les agglomérations urbaines proprement dites, donc que les communautés dont elles sont l'assiette.

Parler de solidarité territoriale en matière de gestion de ces ressources métaboliques et des boucles locales des grands cycles écologiques (cycle de l'eau, cycle du carbone), c'est révéler des complémentarités et des connexions, vivantes ou biotopiques, qu'il s'agit de considérer sinon dans leur entier, du moins dans des fractions justifiées : ainsi pour la politique climat-air-énergie qui s'invente une raison territoriale, là où l'on avait appris à ne raisonner qu'à l'échelle du pays, voire du continent ou plus grand encore ; ainsi pour une politique de la biodiversité qui sait bien que de trames en trames, elle est irréductiblement multiscalaire, mais qui invente la solidarité écologique ; ainsi pour des nécessités aussi anciennes que délicates à porter que sont la production de proximité de matériaux de construction et le traitement autonome des ordures ménagères ; ainsi pour d'autres exigences à venir, comme la qualité du paysage à l'échelle du grand territoire, et, d'autres qui feront, les nouvelles politiques publiques : par exemple une politique solidaire autour de l'enjeu alimentaire, particulièrement pertinente à Lyon et ses territoires-terroirs voisins.

Reconnaissons que dans ces domaines, ceux de la nouvelle exigence écologique urbaine, l'invocation territoriale pour se saisir des enjeux de façon plus solidaire est efficace : c'est au nom du territoire, parce qu'il est dépositaire des ressources en question et parce qu'il invite en tant que géo-système à élargir le regard, que la solidarité peut se construire, s'étendre, s'enrichir de sens nouveaux. A condition toutefois de faire bouger la carte du territoire en même temps que le menu de la solidarité. Les solutions écologiques solidaires ne sont pas dans les agglomérations, donc pas à l'échelle des communautés, ni à Lyon ni ailleurs en France, compte tenu de la genèse datée des unes et des autres. La nouvelle solidarité écologique territoriale interpelle des territoires plus amples que les communautés, là où se trouvent les ressources indispensables aux politiques souhaitées.

La solidarité territoriale change alors de registre : elle passe par des transactions entre territoires dépositaires de biens d'intérêt public, dans le cadre d'une économie mixte à proprement parler territoriale ; elle s'exprime par des compensations négociées en faveur des territoires qui assument une fonction au service des autres ; elle invite à des investissements partenariaux, pour permettre à un territoire d'assumer la gestion d'une ressource dont dépendent aussi ses voisins, grâce à leur implication financière ailleurs que chez eux. On en revient donc au dilemme initial : fédérer ou unifier ? On voit bien qu'il faut éviter de le trancher, et continuer de jouer les deux modes. De même qu'on voit qu'au risque d'épuisement de la portée solidaire du principe territorial face à la société des mobiles, répond la promesse de nouvelles solidarités via un grand territoire au contenu enrichi.

La solidarité territoriale ? Ce n'est qu'un début, continuons-le...