

FRATERNITÉ NATIONALE : PENSER UNE POLITIQUE NATIONALE POUR RENDRE AUX MAIRES LEUR POUVOIR DE FRATERNITÉ

Olivia Fortin, Guillaume Hermitte, Tarik Ghezali

19/11/2024

Au-delà des dispositifs de solidarité, est-on aujourd’hui en mesure de définir nos politiques de fraternité ? Peut-on affirmer que nous avons su faire de ce troisième pilier de notre devise républicaine un pilier de nos politiques publiques ? Il est temps, plaident Olivia Fortin, Tarik Ghezali et Guillaume Hermitte, de construire des politiques publiques qui favorisent un cadre de vie propice à faire vivre la fraternité chaque jour, comme il est temps de réhabiliter et fortifier le pouvoir des maires, en leur donnant les moyens de l’assumer, pour les instaurer comme les maillons centraux d’une véritable politique de fraternité nationale.

Les auteurs :

Olivia Fortin est maire des 6^e et 8^e arrondissements de Marseille, fondatrice du collectif citoyen Mad Mars, et codirectrice de l’Observatoire de l’efficacité de l’action publique de la Fondation Jean-Jaurès.

Guillaume Hermitte est secrétaire général d’Euroméditerranée, président de l’association des 3^e concours de l’ENA et de l’INSP et trésorier de l’association Festin.

Tarik Ghezali est cofondateur de La Fabrique du Nous.

Table des matières

Introduction

La fraternité, pour régénérer un modèle social

Un modèle de protection sociale construit au sortir de la Seconde Guerre mondiale

De nouveaux risques sociaux que notre modèle social et nos politiques de solidarité ne parviennent

pas à endiguer

La fraternité, une nouvelle politique de cohésion nationale

Les grands objectifs d'une politique de la fraternité

Grands axes et applications concrètes de cette politique de fraternité

Construire avec les maires et le Parlement la première grande loi sur la fraternité

Dans un cadre d'action souple mais qui soit reconnu et amplifié par l'État

Élaborer un modèle de financement national et européen de ces politiques de fraternité

Conclusion

Synthèse

« Liberté, égalité, fraternité » : c'est à la fois la devise de la République française et un arsenal de politiques publiques, mises en place au fil du temps, des gouvernements et des législatures – surtout pour la liberté et l'égalité qui s'appuient sur un arsenal juridique et des moyens publics conséquents.

Mais aujourd'hui, au-delà des dispositifs de solidarité, est-on en mesure de définir nos politiques de fraternité ? Peut-on affirmer que nous avons su faire de ce troisième pilier de notre devise républicaine un pilier de nos politiques publiques ? Dans notre société moderne, cette fraternité, on y goûte occasionnellement pendant les Jeux olympiques ou les victoires de la France en Coupe du monde ; ou encore après des attentats dramatiques. Mais ne pourrait-on pas imaginer des politiques publiques qui favorisent un cadre de vie propice à la faire vivre chaque jour ?

En parallèle de cette première interrogation, il est regrettable de constater l'aggravation des difficultés rencontrées par les 35 000 maires de France dans l'exercice de leurs fonctions. En première ligne pour maintenir la cohésion de leurs territoires, ces élus, interlocuteurs privilégiés des citoyens, jouent un rôle crucial au quotidien, et particulièrement en cette période complexe. Pourtant, ils se trouvent de plus en plus confrontés à des contraintes qui limitent leur capacité à agir efficacement. Et ces difficultés sont propices à générer découragement et perte de sens dans leur engagement.

Si on pouvait imaginer que le XIX^e siècle était celui de la liberté, le XX^e siècle celui de l'égalité, alors pourquoi ne pas affirmer haut et fort que le projet politique de notre pays en ce XXI^e siècle doit être celui de la fraternité ? Et qu'il est temps de réhabiliter et de fortifier le pouvoir des maires, en leur donnant les moyens de l'assumer ?

Des milliers de travaux et d'initiatives existent et permettent aujourd'hui de tracer les contours d'une véritable politique nationale de fraternité. Ensemble, ils permettent de documenter par exemple que la fraternité, cela « rapporte » plus que cela ne coûte, ou bien qu'en levant certains freins, en créant des cadres appropriés et en créant certaines opportunités, il existe un gisement et un potentiel énorme de « fraternités dormantes ». Mais que tout ceci suppose une volonté forte se traduisant notamment par un investissement fort dans des métiers de proximité avec le public, par la mise en place de cadres et de dispositifs incitatifs pour les citoyens, par des actions volontaristes en matière de formation des agents publics et des élus ou encore par un soutien accru aux associations et structures qui savent créer les conditions de rencontres et de coopérations fructueuses entre des personnes et des univers souvent éloignés.

Dans le contexte actuel, nous croyons nécessaire d'allouer à cette valeur de fraternité une priorisation politique, une reconnaissance et les moyens nécessaires. Ce rapport vise à bien rappeler :

- en quoi plus de fraternité pourrait régénérer aujourd'hui un modèle social à bout de souffle face à certains risques ;
- ce que serait une politique de fraternité : ses grands objectifs, ses grands axes et toutes les illustrations concrètes qui peuvent en découler ;
- comment notre pays pourrait construire, en s'appuyant sur un processus démocratique transpartisan, une véritable politique de fraternité, financée au niveau national et mise en œuvre à l'échelon communal.

La fraternité, pour régénérer un modèle social en difficulté

Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, dans un contexte particulièrement difficile, notre pays a su trouver les ressources pour construire un des modèles de protection sociale les plus aboutis et les plus révolutionnaires dans le monde. Cette sécurité sociale contribue massivement à réduire les inégalités, à protéger de la maladie, de la perte d'emploi et des accidents du travail. Elle permet soutenir un système de retraite par répartition tout en contribuant fortement à la prise en charge des personnes privées d'autonomie.

Pourtant, ce modèle souffre et n'est plus suffisant pour endiguer de nouveaux risques sociaux par nos seules politiques de solidarité. De nombreux besoins qui découlent de la sécurité sociale ne sont pas couverts : déserts médicaux en hausse ; augmentation et approfondissement de la pauvreté ; non-recours énorme à de nombreuses prestations.

De plus, compte tenu de son mode de financement, qui repose essentiellement sur la fiscalisation du travail, de ses insuffisances et de son caractère avant tout « allocatif », ce système de solidarité contribue à un autre problème, nettement plus politique, de consentement à l'impôt. Dans un contexte de montée des discours nationalistes, ce recul du consentement à l'impôt associe de plus en plus les mécanismes de redistribution à des mécanismes nourrissant un assistanat, souvent racialisé et jugé injuste.

Dès lors, le sentiment de relégation et la recherche de boucs émissaires augmentent dans une société où l'on se dévisage. Ce qui se traduit, élection après élection, par la polarisation des voix des Français vers des partis contestataires.

En parallèle, les solitudes augmentent, ce qui a des impacts très concrets en matière de santé publique, de parcours éducatifs, de vitalité économique, et ce pendant que le sentiment d'appartenance nationale s'érode et que les envies de séparatisme (de classe, religieux...) se concrétisent.

Le rapport des citoyens aux institutions se teinte lui aussi d'une défiance, qui n'a cessé de s'accroître ces quinze dernières années, alors que le rôle et la place des corps intermédiaires ne cesse de diminuer, pour une ubérisation de la société.

Pour toutes ces raisons, nous sommes convaincus qu'il est temps de refonder notre pacte républicain pour y ajouter un nouveau pilier, qui s'exerce à la bonne échelle et avec les bons moyens : le pilier de la fraternité, avec les élus locaux, au plus près des territoires.

Une politique de fraternité doit régénérer nos politiques existantes de solidarité, recréer du lien social en proximité et casser cette vague croissante d'isolement.

La fraternité, une nouvelle politique de cohésion nationale

« Politique » et « fraternité » : ces deux mots paraissent antinomiques. D'un côté, la fraternité, ce sentiment personnel, cette capacité à reconnaître l'humanité en l'autre ; de l'autre, la « politique » au sens de la politique publique, qui construit des cadres d'action, de la loi, du règlement. La fraternité, ce troisième pilier de la République, demeure le parent pauvre de nos politiques publiques. Tout l'intérêt est justement de marier les deux.

Les grands objectifs d'une politique de la fraternité

- **Recoudre et apaiser les tensions et fractures de la société** : résorber ces fractures

sociales, territoriales, culturelles et générationnelles qui déchirent le pays. En un mot : « tous ou rien » !

- **Réapprendre à comprendre et entendre l'autre, celui qui ne nous ressemble pas** : une politique de fraternité pour développer, dès l'école et tout au long de la vie, les compétences fraternelles (empathie, écoute, coopération, altruisme, bienveillance, intelligence émotionnelle, confiance, esprit de service, humilité).
- **Cimenter le sentiment d'appartenance à une même communauté nationale et régénérer nos « communs » dont certains sont aujourd'hui malmenés** : l'histoire, la mémoire, le patrimoine, la langue française et la laïcité.
- **Rapprocher autrement ceux qui ont trop de ceux qui n'ont pas assez.**
- **Ré-humaniser notre système de solidarité** : réduire le poids d'un système de distribution de prestations « froid » au profit d'une société qui traite davantage les personnes à part entière.
- **Coûter moins cher.** La « non-fraternité » coûte cher à la société. Et de multiples initiatives parviennent aujourd'hui à démontrer que la fraternité coûte moins cher et produit plus de bien être pour tous.
- **Réveiller un gisement énorme de « fraternités dormantes »** : une politique de fraternité pour libérer et concrétiser l'envie latente d'engagement et d'être utile d'une majorité de gens, en créant un cadre incitatif et sécurisant qui favorise le passage à l'acte des citoyens et en soutenant fortement le développement de ces initiatives fraternelles qui savent recréer du lien et « fabriquer du nous ».
- **Valoriser des métiers d'avenir, et créer massivement des emplois épanouissants.** Une politique de fraternité doit développer ces métiers du prendre soin et de l'attention à l'autre, afin de les réhabiliter et de les valoriser à la hauteur de leur utilité sociale réelle : beaucoup de ces « travailleurs du lien » sont en effet aujourd'hui en crise (précarité, temps insuffisant, détresse, surmenage...). Pour bien d'autres métiers, dans une société où les algorithmes et l'intelligence artificielle vont conduire à ce que de plus en plus, la connaissance soit « une commodité », et que l'expertise le devienne, les personnes et les organisations vont devoir apporter de la valeur sur ce qui reste une prérogative de l'humain : l'empathie.
- **Être à la hauteur du défi écologique** : sans un fort esprit de fraternité intergénérationnelle, comment agir suffisamment pour les générations qui arrivent ? Une politique de fraternité doit renforcer notre volonté collective de laisser une Terre vivable à nos enfants, véritablement transformer et adapter nos sociétés aux dérèglements climatiques.
- **Activer un concept réputé « abstrait »**, reconnu juridiquement depuis 2018 par le conseil constitutionnel. Une politique de fraternité peut ainsi être fondée juridiquement.

Les axes de cette politique de fraternité

Si la fraternité relève du vécu individuel, la puissance publique peut aussi créer un cadre favorable à son expression. Ce rapport détaille les axes de cette politique et présente plusieurs démarches, outils et acteurs actifs dans chacun d'entre eux.

- **Axe 1 : Développer une « école du nous » pour cultiver la fraternité dès le plus jeune âge**

L'école doit (re)devenir ce lieu d'apprentissage de l'altérité, du « vivre avec d'autres » qui ne nous ressemblent pas. Les temps périscolaires doivent prendre une autre dimension et venir nourrir ces apprentissages. Car le « vivre-ensemble » ne va pas de soi ! Il se prépare, il s'apprend, il s'expérimente, il s'organise et s'entretient, dès le plus jeune âge, pour le bénéfice de tous, grâce à une communauté éducative engagée, formée, valorisée, qui s'appuie sur des outils, des projets.

- **Axe 2 : Démultiplier des « lieux fraternels » des lieux qui fabriquent du « nous »**

Il s'agit de garantir l'existence et les moyens d'animation des lieux de lien social dans les 35 000 communes de France, et de rendre systématique la présence de « lieux de liens », symboliquement au moins un par commune. Des lieux ouverts, où tout un chacun peut venir, se connecter, se rencontrer, travailler, rêver, jouer... Pas de rencontre, pas de liens, pas de fraternité sans lieux propices !

- **Axe 3 : Faire vivre une « société de l'engagement »**

Mentorat, rendez-vous rituels citoyens nationaux ou locaux, financement accru des « catalyseurs d'engagement » – ces « tiers de confiance » qui favorisent la possibilité que des relations durables entre caractères et intérêts différents puisse se passer dans un cadre propice et sécurisé –, ou encore incitations financières et fiscales pour stimuler les comportements fraternels : les leviers sont nombreux. S'il y a déjà 20% de Français bénévoles dans des associations et près 10% qui agissent même chaque semaine, il y a encore énormément de fraternité dormante, de personnes qui voudraient s'engager mais ne savent pas comment, ou ne sont pas assez incitées à le faire. Activons ces leviers et faisons vivre la « nation fraternelle », celle de 50 millions de bénévoles !

- **Axe 4 : Reconnaître à leur juste valeur les métiers du soin et du lien**

Beaucoup de propositions sont sur la table, pour changer la donne et améliorer significativement la qualité, le sens et les conditions de travail des professionnels du lien et du soin. Dans ce rapport, des propositions nouvelles sont formulées. Faisons de la pleine reconnaissance des métiers du lien et du soin la « grande cause nationale » du prochain quinquennat, en articulant un plan d'actions ambitieux, global et durable sur le sujet. On est tous bénéficiaires de ces professionnels, à un

moment de notre vie.

- **Axe 5 : Fabriquer des territoires « démonstrateurs » de fraternité**

Que se passerait-il si une « masse critique » d'habitants d'un territoire se mettait à rencontrer l'autre, à faire des choses avec lui (l'autre étant celui à qui on ne parle peu ou jamais, qui suscite la méfiance)? Il s'agit, avec toute la diversité des habitants (étudiants, personnes âgées, cadres, ouvriers, personnes handicapées, réfugiés...), de fabriquer des territoires démonstrateurs de la fraternité en y concentrant et en y articulant l'action de « fabricants de nous », en portant une attention particulière aux solutions qui facilitent la mobilité des personnes, autour d'une ambition collective pour recoudre les territoires et recréer du lien entre tous les habitants, le tout en dynamisant la participation citoyenne. Tel doit être un axe fort de déclinaison territoriale de cette politique.

Construire avec les maires la première grande loi sur la fraternité

Cette ambition, nous voulons la partager et la construire avec le plus grand nombre d'élus locaux, de députés et sénateurs, et l'ensemble des composantes de la société civile : chefs d'entreprise, dirigeants associatifs, représentants du monde syndical, mouvements de jeunesse, personnes retraitées, simples citoyens.

Notre réflexion est encore largement ouverte et mérite d'être affinée. Elle repose néanmoins dans ses grands fondements sur quatre principes qui nous paraissent essentiels :

- **faire des maires et de leurs équipes, dans les communes, les organes chargés de mettre en œuvre les politiques publiques de fraternité.** L'échelon communal est l'échelon du quotidien et du cadre de vie. Certains métiers qui lui sont rattachés y contribuent tout particulièrement. Or, il ne pèse que 7% des dépenses publiques de l'ensemble des administrations. En somme, l'échelon le plus reconnu par les citoyens, qui fait le plus face aux problématiques du quotidien des Français, ne compte que pour un quatorzième des dépenses publiques de notre pays. C'est bien moins que dans la plupart des démocraties occidentales les plus avancées. Dès lors, assumons de vouloir davantage transférer des moyens vers ces élus et administrations qui portent une responsabilité politique de la tenue de notre ciment social. Nous assumons de vouloir de doubler cette part, dans un cadre précis et pour servir un projet politique national qui réponde à une nouvelle ambition politique ;
- **mettre en place un cadre d'action souple pour les maires, mais reconnu, financé et amplifié par l'État.** Permettre sur tout le territoire que cela se produise, à l'échelle la plus

locale, suppose d'affirmer une dimension nationale de ces politiques, tout en laissant la possibilité aux maires de choisir, dans un cadre suffisamment vaste et souple, les moyens de les mettre en œuvre ;

- **élaborer un modèle de financement national et européen de ces politiques de fraternité** qui soit compatible avec la situation financière de la France, mais assume de modifier plusieurs grands équilibres dans les recettes et les dépenses publiques. À cet égard, toutes les mesures visant à alléger le coût du travail pour les travailleurs en les compensant avec davantage de prélèvements sur le capital (*flat tax* revalorisée), les héritages parmi les 10% les plus élevés, les retraites des plus aisés ou encore des mécanismes de « TVA de souveraineté » doivent être étudiées pour permettre de dégager 100 milliards d'euros par an pour des politiques de fraternité ;
- **emprunter la voie d'une proposition de loi, construite par le Parlement avec les maires et les corps intermédiaires.** Cette loi fixerait les orientations et les moyens, mais créerait un pilote du déploiement de la feuille de route.

Imaginez un pays où la puissance de la fraternité transforme et réenchante le quotidien de tous

Ce pays s'appelle bien sûr la France ! Mais ces réalités, tangibles, sont encore minoritaires et pas à la hauteur des fractures de la société. De puissantes énergies fraternelles restent contraintes, refoulées, empêchées. Libérons-les ! C'est tout l'objet de cette politique de fraternité que nous appelons de nos vœux.

Une politique de fraternité universelle. La fraternité sélective n'est qu'une solidarité tribale, entre semblables, entre proches. La fraternité est inconditionnelle ou n'est pas. Elle reconnaît à chacun une égale dignité humaine et une capacité à se relier positivement aux autres et à révéler son humanité. Cette capacité fraternelle est souvent « empêchée ». Une politique de fraternité vise à lever ces freins.

Une politique de fraternité juste. Une politique de fraternité ne se fera pas à budget constant. Elle demande au départ d'investir et donc des moyens, garantis dans une certaine durée. Ces moyens doivent être mobilisés dans une vision de justice sociale et fiscale, tout en tenant compte des contraintes budgétaires actuelles et dans lesquelles les politiques précédentes nous ont conduits.

Une politique de fraternité efficiente. Un système social plus fraternel délivrera encore plus de bien-être et de qualité de services aux gens. Un euro investi dans le système social augmenté par la fraternité aura plus d'impact social et économique. Les Français qui consentent à beaucoup de

dépenses publiques « en veulent pour leur argent » et c'est normal. La fraternité coûte moins cher. Il suffit de regarder d'autres pays qui ont déployé de telles politiques. Chez nous, de nombreux programmes ont fait leurs preuves. Démontrons-le désormais à grande échelle avec le cadre approprié !

Une politique de fraternité responsable. Une politique de fraternité voit chacun comme un bénéficiaire et un contributeur possible. Chacun a un rôle à jouer, même modeste. Contribuer, c'est appartenir à la Nation. Il n'y a plus d'homme providentiel : nous sommes tous des hommes et des femmes providentielles de proximité. Nous avons tous une responsabilité vis-à-vis des autres, des devoirs vis-à-vis des autres. Assumons-le aussi.

Enfin et surtout, une politique de fraternité portée par les maires, ces « régisseurs en chef » de fraternité dans nos villes et villages. Rendons le pouvoir de fraternité aux maires.

En faisant cela, nous redonnerons à notre pays et à son peuple ce qui fait la spécificité de la France et des Français dans le monde : cette capacité à dire quelque chose au monde. Plus qu'un grand pays, la France est avant tout une grande nation, qui brille dans le monde par ses valeurs et l'universalité des messages qu'elle porte. La France n'est jamais plus grande que lorsqu'elle suit sa propre voix, porte un idéal politique et met en œuvre les moyens de l'incarner, par ses politiques publiques. Aujourd'hui plus que jamais, la façon dont elle veille sur ses enfants, leur permet de grandir, d'entreprendre et de faire rayonner leurs idées doit retenir toute notre attention politique.

Suivre le chemin du morcellement, du repli sur soi, de la division, du nationalisme étriqué, c'est mener notre pays vers quelque chose de petit, quelque chose de faible. Céder aux sirènes du populisme, c'est s'assurer d'un déclassement économique, social et moral dans un contexte où nombreux sont les pays plus grands, plus peuplés, plus jeunes, plus armés, qui veulent pour certains étendre un modèle distinct du nôtre, et pour d'autres renverser des relations de dominant à dominé.

Emprunter le sillon de la fraternité et en faire un pilier à la fois incarné et ancré de notre République, c'est au contraire redonner à la notion de peuple toute sa force ; c'est tracer un chemin pour toutes les démocraties occidentales qui souffrent aujourd'hui des excès d'un capitalisme devenu trop fou et trop sauvage ; c'est affirmer une place singulière, dans le concert des nations – cette place qui pèse encore dans de si nombreux endroits dans le monde.

France, redeviens mère de la nation fraternelle !