

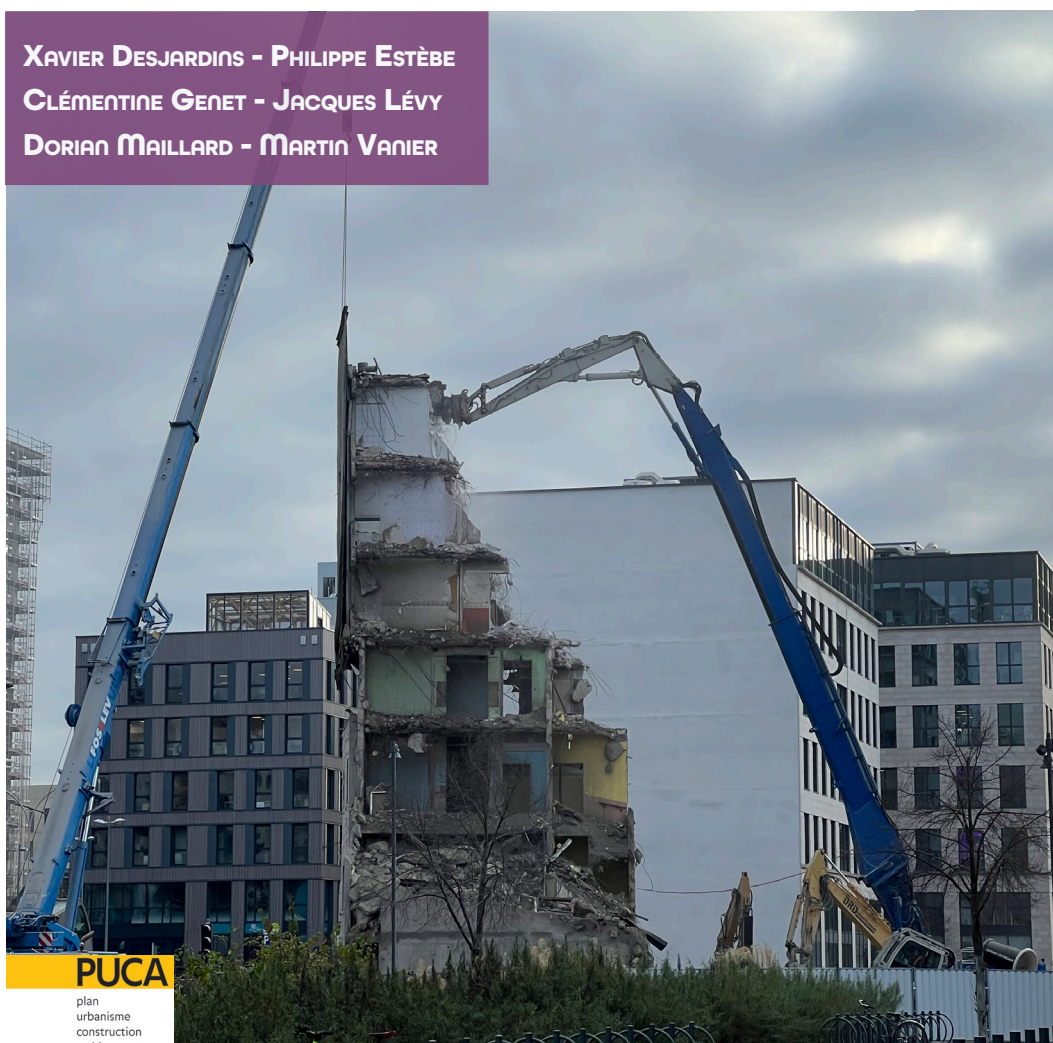


GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE : S'ENTENDRE SUR CE QUI EST JUSTE ET CE QUI NE L'EST PAS

**XAVIER DESJARDINS - PHILIPPE ESTÈBE
CLÉMENTINE GENET - JACQUES LÉVY
DORIAN MAILLARD - MARTIN VANIER**



PUCA

plan
urbanisme
construction
architecture

La recherche a été menée par la coopérative ACADIE,
et le laboratoire associatif Chôros.

L'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT)
et le Pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire se sont associés au PUCA
pour soutenir la recherche.

Organisme national de recherche et d'expérimentation sur l'urbanisme, la construction et l'architecture, le Plan Urbanisme Construction Architecture, PUCA, développe à la fois des programmes de recherche incitative, et des actions d'expérimentations. Il apporte son soutien à l'innovation et à la valorisation scientifique et technique dans les domaines de l'aménagement des territoires, de l'habitat, de la construction et de la conception architecturale et urbaine.

www.urbanisme-puca.gouv.fr



Plan Urbanisme Construction Architecture
Ministères Aménagement du territoire, Transition écologique, Ville, Logement
Arche Sud - 92055 La Défense cedex

Directeur de la publication

Sylvain Rotillon, secrétaire permanent du PUCA

Responsable de l'action

Sophie Carré, chargée de programmes de recherche

Maquette et mise en page

Bénédicte Bercovici, chargée de valorisation

Avril 2026

Photos © Jacques Lévy

Le projet de recherche

L'impasse de la situation actuelle semble la suivante : la plupart des actes politiques et des décisions des collectivités publiques relèvent d'une pratique implicite de la justice spatiale, qui consiste à estimer ce qui est juste et ce qui ne l'est pas : les modalités d'accès aux services et aux biens publics, les droits d'occupation des sols, la tarification des services publics locaux, la distribution des soutiens publics aux ménages ou aux entreprises, etc. Or, cet exercice de la justice spatiale ne fait l'objet d'aucun énoncé publiquement débattu. Si bien qu'en permanence, et quoi qu'elles fassent, les collectivités publiques se voient reprocher l'injustice de leurs actes.

Dans ce contexte, l'hypothèse centrale qui fonde notre projet de recherche est qu'une mise en débat des conceptions de la justice qui fondent les politiques territoriales est une condition de leur renouvellement théorique et pratique.

Comment étudier les enjeux de justice des politiques territoriales ? Le débat académique sur la justice des politiques territoriales connaît un certain renouveau, qui nous assure un socle utile de connaissances empiriques et de débats théoriques¹. On distingue quatre champs principaux de questionnement.

1 P. GERVAIS-LAMBONY et F. DUFAUX, « Justice... spatiale ! », *Annales de géographie*, vol. 665-666, no 1-2, Armand Colin, 2009, p. 3-15 ; J. LEVY et al., *Théorie de la justice spatiale: géographies du juste et de l'injuste*, Paris, France, Odile Jacob, 2018

Le premier champ porte sur la justice dans l'allocation territoriale des fonds publics. Aide-t-on « trop » ou « pas assez » les villes et les campagnes, les montagnes et les plaines, régions riches et régions pauvres ?

Le deuxième débat porte sur le facteur géographique comme facteur d'injustice, notamment à travers la ségrégation.

Un troisième débat porte sur la justice par les procédures des politiques territoriales.

Un quatrième débat porte sur la reconnaissance de singularités individuelles ou collectives. Dans cette vaste catégorie, il s'agit de la reconnaissance des cultures minoritaires, des pratiques sociales populaires ou encore des épreuves de la vie (comme les maladies, les séparations, l'exil, etc.).

Dans chacun de ces champs, de très nombreuses questions restent en suspens et légitimeraient de nouvelles recherches. Toutefois, il nous est apparu qu'il fallait sortir de ces approches segmentées.

Pour des raisons pratiques tout d'abord. En effet, si l'on peut définir trois dimensions de la justice spatiale, entre ces aspects distributifs (allocation des fonds), processuels (les conditions de délibération des choix collectifs) et de reconnaissance (valeur sociale accordée à chacun), ces dimensions sont très intimement liées dans l'expérience habitante. Pour des raisons théoriques ensuite. Nous nous appuyons ici sur les travaux de Susan Fainstein². Son point de vue est que la justice spatiale est la combinaison de trois dimensions : l'équité, la diversité et la démocratie. Notre projet de recherche vise à comprendre comment les trois dimensions de la justice se combinent (ou non) dans l'action publique territoriale et comment les habitants les mobilisent (ou non) pour évaluer ce qui leur semble juste ou injuste dans la condition spatiale qui leur échoit.

2 S. S. FAINSTEIN, *The Just City*, Ithaca USA, 2010

Méthode de recherche

Une enquête par sondage

Sa réalisation a bénéficié des conseils méthodologiques de Fabienne Gomant de l'IFOP. Le questionnaire a été conçu avec deux principes méthodologiques :

- il faut laisser aux enquêtés la possibilité de raconter les injustices qu'ils ont vécues, avant de leur poser des questions sur leurs valeurs ou choix ;
- la pratique de l'espace (ou les spatialités) est une dimension du social qui peut affecter tant les modes de vie (et donc les injustices vécues) que les manière de penser et de voir le monde (donc les visions ou conceptions de la justice).

Le questionnaire comprend trois parties :

- les expériences d'injustice ;
- les conceptions de la justice ;
- enfin, des questions pour tester l'appréciation, au regard de la notion de justice, de différentes questions de politiques publiques contemporaines (la restriction de la circulation automobile, la régulation de l'immigration, les rapports à l'environnement, la décentralisation, etc.).

L'enquête a été menée auprès d'un **échantillon de 4 005 personnes** représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus par l'IFOP fin 2024.

Des groupes de discussion

14 habitants de communes périurbaines de **Nantes**, recrutés par l'IFOP, ont participé à deux panels de discussion très ouverte. Les panels se sont tenus à Bouvron les 19 et 20 mai 2025. Ils ont duré trois heures en fin de journée, à partir de 19h.

Des entretiens avec des responsables de politiques publiques territoriales

Des auditions ont été réalisées entre novembre 2024 et mars 2025 pour :

- la communauté de communes du Clunisois, Deborah Crétenet (DGS) et Boris Chevrot (DGA) ;
- Mauges communauté, Raphaël Médard (DGS) ;
- l'agglomération de Seine-Eure, Régis Petit (DGS) ;
- Allamps, le Pays Terres de Lorraine et la Multipole 54, Denis Vallance (maire d'Allamps, vice-président du SCoT) ;
- le pôle métropolitain de Nantes Saint-Nazaire, Frédéric Vasse (directeur) ;
- la communauté d'agglomération du Muretain, Aurélien Turc,(DGS).

Deux dispositifs en cours

Le projet initial a connu deux déploiements parallèles à l'automne 2025 :

- une convention citoyenne dans le bassin minier, du Nord et du Pas-de-Calais. Des rencontres se sont déroulées, trois samedis d'octobre et novembre 2025. Elles ont rassemblé une quarantaine de personnes ;
- un dispositif déployé dans quatre territoires, soutenu par le pôle métropolitain Loire-Bretagne, comprenant à la fois des rencontres avec des élus, des échanges avec des habitants et des débats publics.

Les résultats de ces deux dispositifs sont en cours d'analyse et ne font pas l'objet du présent rapport de recherche.

Quelles sont les injustices personnellement vécues ?

Les gens se considèrent-ils comme victimes d'injustice ? Afin de mesurer le lien éventuel entre les injustices personnellement ressenties et vécues et la manière dont les individus posent les enjeux de justice, nous avons souhaité commencer le questionnaire par une question très ouverte : « Nous allons parler de votre vie personnelle, passée ou présente. Pourriez-vous citer des exemples d'injustices que vous avez personnellement ressenties dans votre vie ? ». Dans un second temps, nous avons isolé un certain nombre de thèmes (le travail, le logement, la famille, l'école, etc.) et demandé aux enquêtés dans quelle mesure ils avaient fait face ou non à des injustices dans ces domaines.

**Environ 3 personnes sur 10 expriment
ne pas avoir personnellement subi
d'injustices au cours de leur vie.**

Les expressions spontanées d'injustices personnellement vécues ont été classées par thématique ou plutôt par champ de l'activité personnelle dans lequel elles ont été rencontrées. Le premier domaine est celui du **travail**, avec plus de **22 %** des occurrences. Quelles sont les injustices vécues dans le champ du travail ? Le piston d'une personne moins qualifiée, une promotion refusée, l'absence de reconnaissance, etc. Le deuxième domaine concerne les **discriminations** dans leur diversité (racisme, sexisme, homophobie, grossophobie, etc.) avec **10 %** des cas. Les problèmes d'**accès aux aides sociales** constitue une injustice personnellement ressentie pour **7,3 %** des gens. Les problèmes d'**argent** (**7 %**), les **violences** (**6 %**) ou encore l'**éducation** (**5 %**) constituent trois autres domaines dans lesquels de nombreuses injustices sont spontanément citées.

Ce résultat sur le travail peut sembler paradoxal : la conflictualité dans le monde du travail (notamment mesurée à travers le nombre de jours de grèves par exemple) a beaucoup diminué. *A contrario*, la crise des gilets jaunes comme les révoltes des banlieues de 2023 mettent d'abord en accusation les politiques publiques (et non les entreprises ou l'organisation du travail). Or, le travail reste le premier lieu des injustices vécues.

Les injustices dans le choix du lieu d'habitation : surtout dans les grandes villes

Environ un sondé sur cinq dit avoir subi des injustices dans le choix de son lieu d'habitation. C'est le cas surtout pour les jeunes, notamment près de 30 % des moins de 35 ans. De manière inattendue, ce taux n'est pas très différencié selon les catégories socio-professionnelles. On peut supposer que les individus ajustent leurs attentes à leur capacité à payer. Le fait d'avoir un enfant augmente fortement la probabilité d'avoir subi une injustice dans le choix du lieu d'habitation : 17 % des personnes sans enfants, 34 % des personnes qui vivent avec un enfant, 41 % des célibataires avec enfants à charge souffrent d'injustice dans le lieu d'habitation. La différenciation géographique est ici très importante : 31 % des habitants de Paris, 28 % des habitants d'autres communes du pôle urbain de Paris ou encore 26 % des habitants de villes-centres des aires urbaines de plus de 700 000 habitants hors Paris disent souffrir d'une injustice dans le choix du lieu d'habitation. Plus on s'éloigne des zones denses – et donc souvent chères –, moins les sondés estiment être victimes d'injustice dans le choix du lieu d'habitation.

Les résultats de l'enquête vont ici à rebours d'une lecture qui fait du périurbain ou du rural le choix « par défaut », ou s'il l'est par défaut, celui-ci n'est pas ressenti comme une injustice ou une punition.

Quand les injustices se cumulent

Sur toutes les questions (logement, travail, famille, école), les femmes sont davantage victimes d'injustices que les hommes et, parmi elles, les mères célibataires de manière extrêmement forte.

Ni la question territoriale, ni l'organisation capitaliste ne sont mentionnées dans les grandes « catégories explicatives » des injustices mentionnées spontanément (à la différence du racisme, des violences familiales, des inégalités femmes-hommes, de la grossophobie ou encore de l'homophobie, c'est-à-dire des dimensions relatives aux discriminations).

Les injustices vécues en situation

Les femmes plus que les hommes, les pauvres plus que les riches, les peu diplômés plus que les autres : sans grande surprise, **les mécanismes de domination économique, sociale et culturelle se révèlent par une expression plus forte des injustices dans les catégories dominées.**

Toutefois, si cette relation domination/injustice se vérifie, elle n'est ni mécanique, ni linéaire. En décrivant les injustices vécues, les individus renvoient à des expériences de mépris, de violence ou encore d'irrespect qui peuvent se retrouver dans des situations extrêmement diverses (une cadre supérieure peut exprimer une injustice dans son travail ; une personne aisée avoir été violentée dans son enfance). Par ailleurs, exprimer en tant qu'injustice un acte vécu douloureusement est aussi le résultat d'une construction intellectuelle qui peut être différenciée en fonction de l'âge et/ou de la position sociale. Les jeunes semblent mieux armés que les générations qui les précèdent pour interpréter comme « injuste » la situation qui leur échoit.

Dans l'expression spontanée des injustices vécues, les **enquêtés dénoncent surtout des discriminations.** L'intime semble être le premier moteur des injustices ressenties. **Le territoire, l'économie ou les rapports entre l'humanité et son environnement ne sont quasiment jamais évoqués spontanément comme des dimensions potentiellement configurantes des injustices vécues.**

Quelles sont les conceptions de la justice ?

Par notre enquête, nous avons interrogé les conceptions de la justice. Existe-t-il une vision commune du juste ou de l'injuste ? Peut-on identifier des typologies de la conception de la justice ? Ces conceptions de la justice sont-elles portées par les mêmes groupes sociaux ? Peut-on déceler une géographie des conceptions de la justice ?

Une typologie a été construite avec les critères suivants :

- **Le groupe « solidarité » (25 % des sondés)** est constitué par toutes les personnes qui mettent en avant que la justice doit avoir une dimension redistributive (« les plus démunis bénéficient de la solidarité des autres », indépendamment des autres réponses) ;
- **Le groupe « règles » (41 % des sondés)** est constitué par toutes les personnes qui mettent en avant l'importance du respect des règles (« La règle commune est respectée par tous, sans exception ») indépendamment de leurs autres choix, sauf celui pour la solidarité qui les exclut de ce groupe :
- **Le groupe « individus » (34 % des sondés)** sont ceux qui n'ont choisi ni la réponse « la règle commune est respectée par tous, sans exception », ni la réponse « les plus démunis bénéficient de la solidarité des autres ». Ce groupe fait confiance au déploiement de la liberté des individus et aux relations entre les individus pour produire une société plus juste.

Les conceptions de la justice : du duo au trio ?

Dans l'histoire politique française, le débat « égalité » / « liberté » a structuré le débat public depuis la Révolution française³. La droite met au premier plan la liberté, notamment la liberté individuelle, la liberté d'entreprendre. La gauche, au contraire, met l'égalité au cœur de son projet : égalité des droits formels et réduction des inégalités sociales. Notre questionnaire rend compte de la permanence de ce débat. Aujourd'hui, une troisième conception de la justice n'émerge-t-elle pas ?

3 M. WINOCK, *La gauche en France*, Tempus Perrin, 2016

Cette vision ferait davantage confiance aux individus, et aux relations qu'ils tissent entre eux, pour réaliser la justice. Cette vision ne s'oppose frontalement ni à l'existence de mécanismes de solidarité de l'Etat-Providence, ni ne conteste la légitimité de règles communes. Ce groupe des « individus » ou du « nous » semble demander le maintien de l'Etat-Providence et des règles collectives mais considère qu'une société plus juste passe d'abord par une mise en capacité des individus à œuvrer, notamment à l'échelle locale, pour qu'une société plus juste puisse advenir.

La discrimination territoriale contribue-t-elle à la justice spatiale ?

L'égalité des territoires est une passion française⁴ : sur le temps long des politiques publiques, on peut observer une préférence pour l'égalité, c'est-à-dire un choix collectif de compenser par des aides publiques les divers handicaps que les territoires peuvent connaître (la faible densité pour les campagnes, l'éloignement pour les territoires ultra-marins, la concentration de pauvreté pour la politique de la ville, etc.). Cette passion est-elle toujours d'actualité ?

La lecture dominante, partagée dans tout type d'espace de résidence et dans la diversité des positions sociales, est celle d'une responsabilité des pouvoirs publics (dans leur diversité) dans l'abandon de certaines parties du territoire.

L'Etat en fait-il trop pour certains territoires ? 2,5 fois plus de sondés le pensent pour les quartiers populaires de banlieue (45 %) que pour les territoires ruraux (20 %).

La demande en faveur d'une intervention publique correctrice en direction des territoires « défavorisés » est très forte.

La liberté scolaire, même si elle conduit à aggraver les difficultés de certaines écoles, n'apparaît pas à remettre en cause pour la très grande majorité des sondés.

4 P. ESTEBE, *L'égalité des territoires, une passion française*, PUF, 2015

Pour l'égalité territoriale, de manière très dominante, c'est à l'action publique que l'on demande d'agir, bien davantage qu'à une transformation des choix individuels en matière d'école, d'itinéraires résidentiels, etc.

Ce n'est pas une égalité mécanique qui est demandée : pour la plupart des personnes, selon les services (fibre optique, accès aux espaces de nature, etc.), la différenciation territoriale apparaît nécessaire et légitime.

Qui peut agir en faveur de la justice spatiale ? Et à quelle échelle ?

Comment remédier efficacement aux dysfonctionnements qui peuvent créer des injustices ? Albert O. Hirschman a proposé une typologie qui peut nous inspirer pour répondre à cette question⁵. La défection (*exit*), la prise de parole (*voice*) et la loyauté (*loyalty*) constituent les trois conduites possibles en cas de désaccord ou d'insatisfaction. La défection consiste à manifester silencieusement son mécontentement en quittant l'organisation. C'est l'option classique choisie par le consommateur insatisfait « qui change de crèmerie ». Hirschman observe qu'un tel processus se retrouve vis-à-vis des services collectifs : quitter un quartier qui se dégrade, retirer ses enfants de l'école publique pour les inscrire dans un établissement privé, retirer sa confiance à une association ou à un parti, ou encore s'exiler. La prise de parole consiste à s'exprimer afin de faire valoir son point de vue et tenter d'influencer l'organisation collective. Mais qui peut prendre la parole ou, autrement dit, pense pouvoir agir sur les causes des injustices ?

5 A. O. HIRSCHMAN, « *Défection et prise de parole* », Paris, Fayard, vol. 212, 1995, p. 20-29

Plus des deux tiers des personnes enquêtées disent pouvoir agir contre les injustices, avec un taux relativement constant en fonction de l'âge et des types d'espace. Les catégories populaires estiment être moins en capacité d'agir. Par ailleurs, les leviers d'action mobilisables sont moins nombreux pour les moins de 35 ans.

L'avis sur les aménagements récents dans l'environnement de la résidence (qui relèvent principalement des collectivités locales) est plus positif dans les grandes villes que dans les zones rurales et peu denses à la fois en termes de processus (sentiment d'avoir été entendu) qu'en termes de résultats (contribution à l'amélioration de la qualité de vie quotidienne).

Pour la plupart des personnes interrogées, un renforcement de l'autonomie des collectivités locales est préférable à un renforcement de l'intervention de l'Etat en direction des territoires démunis pour rendre la société plus juste.

Si l'échelle locale est plébiscitée, les enquêtés sont plus nombreux dans les grandes villes à penser qu'ils peuvent personnellement agir avec efficacité contre les injustices grâce à l'action locale.

Quand les pactes territoriaux de justice se transforment

Révoltes sur le commerce du blé au XVIII^e siècle étudiées par Thompson⁶ ou crise des gilets jaunes : dans les deux cas, nulle remise en cause des droits formels des individus, mais des changements de règles du jeu (dans le commerce du blé dans un cas, l'organisation des mobilités dans l'autre) qui transforment des relations d'échanges encadrées dans des mœurs (une *économie morale*). Ces ruptures de pacte peuvent susciter des révoltes.

6 E. P. THOMPSON, « The moral economy of the english crowd in the eighteenth century », *Past & Present*, vol. 50, no 1, 1971, p. 76-136 ; D. FASSIN, « Économies morales et justices locales », *Revue française de sociologie*, vol. 53, no 4, Éditions Ophrys, 2012, p. 651-655

Notre hypothèse théorique est que toute personne s'insère dans un « pacte territorial *implicite* de justice » et que la révolte, la contestation ou encore le dépit, autrement dit toute volonté de rompre ou de renégocier le pacte, surgissent non seulement parce que ce pacte ne serait pas « juste » (puisqu'aucun pacte n'est « parfaitement » juste) mais parce qu'un ou plusieurs éléments constitutifs de ce pacte ne permettent plus d'assurer l'assentiment, le contentement ou encore l'acceptation de tout ou d'une partie des conditions de ce pacte.

Quatre postulats pour étudier ces pactes territoriaux :

1) **Un territoire est une coexistence de spatialités variées.** Choisir une adresse, c'est faire le choix d'un « bouquet » ou d'un « enchevêtrement » d'aménités accessibles : des paysages, des équipements publics et privés, un voisinage, une ambiance urbaine, etc. Dans un territoire, des gens vivent avec des spatialités diverses dont la coexistence participe du pacte territorial de justice ;

2) **Dans ce qui fait la qualité d'un territoire, les divers registres de la justice s'imbriquent.** Un lieu peut être choisi pour la proximité d'un équipement (« justice distributive »), l'ambiance jugée valorisante et en adéquation avec ses aspirations (« justice de reconnaissance ») et l'appréciation des modes de régulation des relations entre les individus (« justice procédurale »).

3) **Les individus participent à la production du pacte territorial de justice.** Les individus contribuent, par leurs pratiques, à définir et à qualifier les territoires (relations sociales, fréquentation des lieux, etc.). Les éléments apportés par la « justice distributive » (l'éducation, la sécurité, la santé) ne sont pas uniquement « parachutés » de l'extérieur : ils sont co-produits avec les habitants (une salle de classe n'est rien sans la participation des élèves)

4) **Les pactes territoriaux de justice sont implicites et n'existent que dans leur transformation incessante.** Un pacte local combine les effets du plus global (le capitalisme, le changement climatique, etc.) et du plus local (la fermeture d'une école), du temps court (l'installation d'une antenne 5G) et du temps long (paysage, structures anthropologiques, etc.). Aussi, il est assez illusoire de définir *a priori* le contenu du « bon » pacte de justice territorial. Ce qu'il est possible de faire est de **définir une méthode de dévoilement de ce pacte**, qui reste presque toujours implicite, et de **se mettre d'accord sur les règles collectives de sa transformation.**

Trois situations de pacte territorial de justice en débat

Quand tous les pactes se ferment

C'est le cas pour les pauvres ou pour (la plupart) des familles monoparentales : presque tous les pactes leur sont refusés car inaccessibles (notamment par l'accès au logement). Ce refus est d'autant plus douloureusement ressenti que l'on observe une disjonction entre les valeurs qu'affirme la société (la solidarité, le respect des divers formats de famille) et les conditions spatiales de leur déploiement.

Quand tarde la réinvention d'un pacte

C'est le cas dans le bassin minier : le modèle parternaliste de la mine peine à se réinventer et cherche à se perpétuer sans les bases économiques, sociales et politiques qui le rendaient possible.

Quand les pactes sont fragiles

C'est le paradoxe du périurbain : c'est l'espace où les gens expriment à la fois la plus grande satisfaction et la plus grande inquiétude. De l'extérieur (règles environnementales, flux résidentiels, décision d'entreprise, etc.) comme de l'intérieur (chômage, divorce, etc.), de nombreuses menaces planent sur ce lieu qui incarne pour beaucoup un « pacte » recherché.

Interpellations pour l'action collective

1) La demande de justice spatiale n'est pas qu'une demande de redistribution territoriale

Les demandes de justice sont nombreuses, et de plus en plus fortes et puissantes dans les jeunes générations. Comment répondre à ces demandes de justice ? Parfois, cela doit conduire à des politiques « classiquement » redistributives, notamment quand c'est l'éloignement de services – notamment de services de santé – qui apparaît injuste. Mais la demande de justice spatiale ne se limite pas à cette dimension.

Nous avons identifié une forte demande de reconnaissance et de prise en compte des singularités. Les injustices vécues renvoient à des épreuves souvent personnelles et intimes : une maladie, un deuil, une séparation, une violence, un licenciement, etc.

Une société plus juste est aussi celle dans laquelle il est possible d'agir personnellement contre les injustices. Nous avons vu l'émergence d'un pôle du « nous » dans l'enquête parmi les trois conceptions de la justice. Pour ce groupe, c'est la mise en capacité des individus qui permet davantage et d'abord d'avoir une société plus juste.

Ce résultat peut être pris avec soulagement par des responsables de l'aménagement du territoire conscients de la difficulté à mobiliser des ressources publiques complémentaires. Mais, ce résultat peut aussi être interprété avec une certaine appréhension. Il n'invite pas seulement à faire davantage et mieux ce que l'administration nationale sait déjà faire : créer et organiser des mécanismes de discrimination positive territoriale. Ce résultat invite à penser une attention toujours plus grande aux singularités et à penser une organisation territoriale de « mise en capacité » des individus.

2) Débattre localement de la transformation des pactes territoriaux de justice

L'autre grande demande est celle d'une « réassurance territoriale ». Dans les couronnes périurbaines et les territoires ruraux, les habitants ne se distinguent pas par des conceptions de la justice très fortement différentes de celles des habitants des autres territoires. Mais ils sont plus inquiets face aux transformations économiques et écologiques et à leurs effets territoriaux. Le « pacte territorial de justice » leur paraît plus fragile.

Les pactes seront toujours en transformation : si les inquiétudes sont compréhensibles, la promesse ne peut pas être celle de la fin de l'histoire ou de l'arrêt des transformations. Cette promesse serait intenable. De plus, il est possible de débattre localement des conditions justes de transformation du pacte territorial.

Comment nourrir ces projets locaux de territoires plus justes ? L'expérience des groupes de discussion nous semble particulièrement utile et inspirant. Ces groupes de parole permettent fondamentalement deux choses. Ils décrivent des spatialités, des manières d'agencer des vies dans des territoires en fonction de situations sociales, familiales, économiques, culturelles, etc. Par ailleurs, ces groupes énoncent des conceptions – parfois concurrentes - de la justice et donnent des exemples très concrets de projets qui incarnent ou non ces conceptions (un jardin, la protection d'une rivière, des réaménagements de voirie, etc.).

Que peuvent faire les élus locaux ? Ils ne peuvent pas définir le « bon pacte territorial de justice » : cet exercice serait vain. Le pacte territorial de justice est le résultat de la combinaison par la diversité des individus de ce qui vient du « dehors » et du « dedans » : une collectivité locale ne peut qu'agir sur le dedans, et, sur quelques aspects seulement de celui-ci. Ce que peut faire une collectivité est de débattre des conditions, à travers ses politiques publiques, d'un déploiement plus juste des spatialités de ceux qui habitent dans son territoire.

Les auteur(e)s

Xavier Desjardins est géographe, professeur d'aménagement et d'urbanisme à Sorbonne Université, chercheur au sein du laboratoire Médiations et directeur d'études au sein de la coopération Acadie dont il est gérant. Ses travaux portent sur la planification urbaine, l'aménagement du territoire, la gouvernance des territoires et la transformation écologique. Il est notamment l'auteur de *L'aménagement du territoire* (troisième édition à venir en 2026, Armand Colin), *La Révolution obligée* (avec David Djaiz, 2024, Allary Editions), *Planification urbaine* (Armand Colin, 2020).

Philippe Estèbe, docteur en sciences politiques et géographie, est associé à la coopérative Acadie depuis 1995. Il a été chargé de mission à la Caisse des dépôts et consignations, rapporteur du comité d'évaluation de la politique de la ville et directeur de l'Institut des hautes études pour l'aménagement du territoire. Il a enseigné à l'université de Toulouse, à Sciences Po, à l'école des Ponts et Chaussées et au Conservatoire national des arts et métiers. Il s'intéresse aux gouvernements et aux politiques territoriales, comme chercheur et comme expert auprès des institutions publiques. Il a publié, *L'État animateur* (avec Jacques Donzelot), *Gouverner la ville mobile* et *L'égalité des territoires, une passion française*.

Clémentine Genet est architecte-urbaniste, diplômée du master Cycle d'urbanisme de l'École urbaine de Sciences Po et de l'ENSA Versailles, où elle enseigne le projet urbain. Ses travaux portent sur les conflictualités dans l'aménagement, les nouveaux modèles de production de valeur et la dissociation foncier-bâti. Elle mène également des missions de prospective, de stratégie territoriale et de résilience pour les collectivités au sein de la coopérative Acadie.

Jacques Lévy est chercheur en science du social au rhizome Chôros. Ses centres d'intérêt principaux sont la théorie de l'espace des sociétés, notamment au travers de la géographie du politique, des villes et de l'urbanité, de l'espace public et de l'urbanisme, de l'Europe et de la mondialisation. Il s'intéresse aussi à l'épistémologie et aux méthodes des sciences sociales, avec une attention particulière pour la cartographie et la modélisation. Il travaille à l'introduction des langages non-verbaux, notamment audio-visuels, à tous les niveaux de la recherche. Il a réalisé une douzaine de films scientifiques. Il a reçu en 2018 le prix international Vautrin-Lud, considéré comme le prix Nobel de géographie.

Dorian Maillard, doctorant en géographie à l'Université de Lorraine, est chercheur associé au rhizome Chôros. Il consacre ses travaux au renouvellement des pratiques d'action publique conduite en contexte de déclin urbain, notamment à l'aune des dynamiques (contrariées) de reconversion des (ex-)bassins houillers de Lorraine et du Nord-Pas-de-Calais. Il se penche plus particulièrement sur l'étude de la dimension spatiale des dynamiques de déclin, via le déploiement de dispositifs d'enquête poussés conduits auprès des populations, en vue d'appréhender la manière dont une meilleure compréhension du rapport des habitants à leur espace de vie (enjeu d'in-habitabilité) offre de nouveaux leviers d'action pour des territoires bloqués dans un cycle apparemment sempiternel de «reconversion sans fin».

Martin Vanier est géographe, directeur d'études au sein de la coopérative conseil Acadie et professeur à l'école d'urbanisme de Paris Est Créteil, après avoir enseigné à Lyon puis Grenoble. Son travail s'est construit à travers les notions de « tiers espace », « d'interterritorialité », de « capitalisme réticulaire » et de « reliance ». Derniers ouvrages parus : « Le temps des liens, essai sur l'anti-fracture » (L'aube, 2024) et « En finir avec les idées fausses sur l'aménagement du territoire : dans quelle France voulons-nous vivre ? » (L'atelier, 2026).



Action publique territoriale : s'entendre sur ce qui est juste et ce qui ne l'est pas

Coopérative ACADIE, laboratoire associatif Chôros

Coordination : Xavier Desjardins

25 février 2025

Retrouvez le rapport en ligne :

<https://www.urbanisme-puca.gouv.fr/action-publique-territoriale-s-entendre-sur-ce-qui-a3021.html>