

VILLE INCLUSIVE

Direction de la prospective et du dialogue public

LA VILLE JUSTE : UN OBJECTIF QUI RÉINTERROGE LES POLITIQUES DES MÉTROPOLES



Plusieurs notions, « ville juste », « fair city », « just city », voire « ville inclusive », invitent à penser la ville à travers la notion de justice, et appellent à de nouvelles combinaisons dans les objectifs des politiques publiques. Pour qui fabrique-t-on la ville ? Comment construire une ville juste ? De tels questionnements amènent à réinterroger la plupart des politiques menées par les collectivités territoriales : fiscalité et péréquation, localisation des équipements, politique d'attribution des logements sociaux et de mixité résidentielle, politique de la ville, accès aux biens et aux services urbains, réseaux de transport, participation citoyenne, place des minorités, choix dans les politiques sociales, etc. Interroger les politiques urbaines par le prisme de la justice a une pertinence dans un contexte où la cohésion sociale des pays occidentaux est éprouvée par la mondialisation (accroissement des écarts de revenus, malaise des classes moyennes...), où les pactes collectifs à la base de nos systèmes de redistribution sont remis en cause, et où les métropoles priorisent la compétitivité et l'attractivité dans leur développement.

Cette synthèse mettra en évidence comment la notion de « ville juste » a surgi, fera le point sur les tentatives de faire de la justice spatiale un guide pour l'acteur public, et s'arrêtera sur les initiatives de villes en ce sens (en particulier Londres et le manifeste pour une « Fair City » et Los Angeles). Enfin, à l'échelle du Grand Lyon, on montrera de manière sommaire comment la question se pose à travers l'exemple de quelques ressentis d'injustice chez les acteurs du logement social.

SOMMAIRE

Introduction : à quels défis renvoie la notion de ville juste ? (p. 2)

1. Quelques initiatives pour rendre la ville juste (p. 5)

Londres : le manifeste « Fair City » assorti de nombreuses propositions

Los Angeles, épicerie de la théorisation et de la mise en application de la justice spatiale

2. Justice et espace urbain, un cheminement de la réflexion (p. 8)

En France, les réflexions sur l'aménagement du territoire ont posé de manière précoce des questions de justice
L'approche par le « droit à la ville » : stimulante, elle pêche par son caractère flottant

La géographie radicale anglo-saxonne

L'approche d'Iris Marion Young a élargi le champ de la justice spatiale à la question des minorités et pointé l'importance des procédures (négociation, concertation...)

La conception de la justice selon Rawls appliquée à la ville (Bernard Bret)

L'essor de la notion cousine de « justice environnementale »

3. Des tentatives peu convaincantes de faire de la justice spatiale un mémento de l'action publique (p. 20)

Une grille pour les aménageurs (Yves Bonard, 2011)

Susan Fainstein, un mémento de la ville juste à partir de trois grands principes : équité, diversité et démocratie

Un manifeste pour une « ville juste » : « How to build a fairer city »

ANNEXE 1 A l'échelle du Grand Lyon, l'exemple de quelques ressentis d'injustice chez les acteurs du logement social (p. 28)

Introduction : à quels défis renvoie la notion de ville juste ?

Les citoyens, acteurs, chercheurs, experts, qui mettent en avant la notion de « ville juste », ou encore les principes de justice et d'équité dans les politiques urbaines, ne partagent pas tous les mêmes conceptions, mais ils entendent répondre à plusieurs défis :

- **celui de sortir d'une focalisation des politiques métropolitaines¹ sur les objectifs de croissance et de compétitivité. L'équité est trop rarement selon eux un indicateur principal de réussite d'une politique publique.**

Selon Susan Fainstein, professeure d'urbanisme à la Graduate School of Design de l'Université Harvard, « *quel que soit le contexte local de ce point de vue, la justice sociale devrait être un objectif des politiques urbaines et un critère d'évaluation des décisions d'aménagement urbain. Il est en effet bien trop facile, trop tentant, de se satisfaire des arguments des promoteurs et des politiciens qui se donnent comme principale priorité la compétitivité économique et n'accordent que peu (ou aucune) attention aux questions de justice.* » « *A l'heure actuelle, presque partout dans le monde, l'idéologie dominante définit le marché, et pas les politiques des gouvernements, comme devant déterminer les prises de décision, et la croissance plutôt que l'équité comme le principal indicateur de réussite d'une politique. Mais si la justice était intégrée dans les critères d'évaluation des politiques, les choses pourraient changer* » (Fainstein 2009) ;

- **celui de trouver des réponses à des problèmes concrets provoqués par le succès de métropoles qui, en devenant plus attractives, deviennent « chères » pour leurs habitants, ou encore parce que des emplois sous-payés ne permettent pas d'accéder à des biens fondamentaux.**

Ainsi, à Lyon comme à Londres, toutes proportions gardées, on assiste à des phénomènes de gentrification, à l'augmentation des prix du foncier, à la difficulté croissante pour les ménages aux revenus moyens et modestes à se loger. Cela interroge évidemment les politiques du logement (le Grand Lyon qui mène une politique de production de logement social connaît des difficultés à maintenir un logement abordable), mais plus globalement l'ensemble des politiques et leurs interactions ;

- **le questionnement par le prisme de la justice permet de vérifier que les politiques menées et leurs dispositifs sont profitables à l'ensemble de la population, et si besoin, de rectifier le tir.**

Par exemple, on se demandera, dans le cadre de la transition énergétique, quelles populations subiront le plus fortement les effets de la hausse du prix du pétrole, et, s'il s'agit des ménages modestes et des classes moyennes, que faire pour réduire ce coût ? Sur quels critères sont définies les politiques d'attribution de logements sociaux sachant que la plupart des ménages sont éligibles ? ;

- **les métropoles produisent des richesses, mais il convient de se poser la question de leur répartition sociale et territoriale, dans un contexte d'augmentation des inégalités sociales et de revenu à l'intérieur même de leurs périmètres, et d'une dynamique du capitalisme où « la rente rapporte plus que le travail » (Thomas Piketty).**

Les inégalités sociales se sont accrues en raison de la forte hausse des plus hauts revenus et d'une dissociation entre l'évolution des revenus du travail et celle du rendement du capital. « *Aujourd'hui, la principale force déstabilisatrice est que le taux de rendement privé du capital est durablement plus élevé que le taux de croissance du revenu et de la production, ce qui implique que les patrimoines*

¹ Sur le long terme, l'économiste Thibault Le Texier (2011) soutient que l'action de l'Etat en France est historiquement de moins en moins référée à la justice sociale, en vertu d'un glissement historique. « *Le glissement d'un critère décisionnel reposant sur le principe de justice à un standard articulé à l'impératif d'efficacité constitue un révélateur de ce changement de paradigme gouvernemental. (...) Le critère d'efficacité lui-même en est venu à supplanter les référentiels de jugement hier et avant-hier privilégiés, tels que l'ancienneté, la force, la bonté, l'égalité, la liberté, la légalité et la justice.* »

issus du passé se recapitalisent plus vite que le rythme de progression de la production et des salaires. » (Thomas Piketty, Le Capital au XXI^e siècle, 2013)

Aux yeux de Jean-Paul Delevoye, président du Conseil économique, social et environnemental, « la création de richesse doit être au cœur de nos préoccupations : comment la répartir à partir du moment où nous rentrons dans un système qui nourrit des inégalités, puisqu'aujourd'hui la rente rapporte plus que le travail ? Depuis le basculement des années 1980, mécaniquement nous assistons non plus à une répartition assez homogène sur tous les déciles de revenus des fruits de la croissance, mais à des répartitions de plus en plus inégalitaires. Aux Etats-Unis, 1% des Américains captent presque 70% de la richesse produite, et en France ce phénomène est en train de s'installer. C'est là qu'il faudrait engager un chantier républicain pour dire jusqu'à quel niveau nous souhaiterions enfermer ces inégalités, quel est le plafond au-delà duquel on ne taxe pas le capital pour qu'il reste investi sur notre territoire, quel est le niveau d'aide au-delà duquel il ne faut pas aller pour désinciter les gens à retourner au travail ? Quelle taxation progressive, quel niveau de distributivité faut-il mettre dans l'impôt ? Les décisions prises en matière de fiscalité depuis 20 ans ont surfiscalisé le travail et le capital et donc l'investissement, alors que le consommateur a été sous-fiscalisé. Nous devons peut être rebâtir un contrat de redistribution, avec des règles fiscales stables, débattre de la répartition entre la rémunération du capital et la rémunération du travail, pour trouver une communauté d'intérêts au niveau des entreprises et un juste équilibre. D'autant que nous voyons bien que la transformation de l'économie (économie des flux) impose une rénovation de la fiscalité, avec la question de la localisation du partage de la valeur ajoutée » (entretien Millénaire 3, septembre 2014) ;

- **dans le contexte propre à la France, le renforcement des inégalités sociales depuis les années 1980 dans le domaine des revenus et de l'éducation, va de pair avec une exacerbation de la sensibilité collective à leur égard. « D'après les enquêtes internationales, si vous comparez l'état objectif des inégalités avec la perception subjective des inégalités, en France les écarts sont très forts. Pourtant, les inégalités ne sont pas si grandes que cela, par rapport aux autres pays de l'OCDE par exemple. Mais les Français ont une perception extrêmement aiguë des inégalités en France. Il y a donc une déconnexion entre le sentiment que l'on a vis-à-vis des inégalités et leur état objectif » (Guibet Lafaye, 2013) ;**

- **enquêtes et témoignages de diverses natures attestent qu'un sentiment d'injustice est ressenti par des populations qui s'estiment délaissées par les pouvoirs publics, ou en voie de déclassement social. Cela renvoie par exemple aux analyses (décriées) d'un Christophe Guilluy sur la fragilisation des espaces périurbains et ruraux, ou à celle d'un Michel Forsé : « le sentiment d'injustice est vraisemblablement le plus fort dans les classes populaires qui ont été reléguées vers le périurbain. Ces classes ont le sentiment d'être abandonnées. Si l'on retient l'exemple de l'école, elles ne bénéficient pas des moyens accordés dans les banlieues en ZEP, ni du prestige des établissements de centre ville. Et c'est la même chose pour l'emploi. Pour ce qui est du logement, elles occupent des pavillons, mais ne bénéficient pas des importants programmes de requalification urbaine de la Politique de la Ville. Le sentiment d'injustice, nourri par celui d'abandon, est dès lors élevé, et ce d'autant plus qu'il est renforcé par les phénomènes bien connus de désindustrialisation et de précarisation du travail » (Michel Forsé, 2012, interview Millénaire 3) ;**

- **le sentiment d'injustice produit une multitude d'effets négatifs. L'incivisme, la défiance et la non coopération en sont partiellement des résultantes (Yann Algan, Pierre Cahuc, André Zylberberg, La fabrique de la défiance... et comment s'en sortir, 2012). Plutôt que de mobiliser de nombreuses références académiques, nous reproduisons ici un témoignage lyonnais : « Les personnes qui composent la petite classe moyenne, qui travaillent, mais qui ont des petits revenus par rapport au coût de la vie et notamment celui du logement, sont probablement celles qui subissent le plus difficilement la crise. Et plus elles se sentent méprisées, mal aidées dans les efforts qu'elles produisent alors que d'autres sont plus aidées sans faire autant d'efforts, plus le sentiment d'injustice**

est fort et génère des réactions violentes. Politiquement il y a là un véritable danger car cette réalité conduit nombre de ces personnes vers un vote pour des extrêmes et notamment pour l'extrême droite. C'est une histoire de justice sociale. Par exemple, un couple qui travaille devrait pouvoir bénéficier en priorité d'une place en centre de loisirs au centre social le mercredi » (Fatima Ghourabi, kinésithérapeute à Mermoz, entretien Millénaire 3, 2012) ;

Les objectifs associés à la notion de « ville juste »



1. Quelques initiatives pour rendre la ville plus juste

Des programmes politiques de grandes métropoles sont aujourd'hui construits autour de thématiques de justice. A **New York**, le maire démocrate, Bill de Blasio, a été élu en novembre 2013 par 73% des votants sur un programme axé sur les questions de justice et de réduction des inégalités. Il a mis en avant le projet d'une ville « plus juste et plus progressiste ». La ville compte près de 400 000 millionnaires, 3000 multi-millionnaires, les loyers y sont extrêmement élevés, mais avec un salaire minimum de 8 dollars de l'heure, nombre familles peinent à « boucler » le mois. 21 % de la population y vit en dessous du seuil de pauvreté, et plus de 52 000 personnes, dont 22 000 enfants, sont hébergées par la municipalité, faute de domicile fixe. M. de Blasio a promis de taxer les New-Yorkais les plus riches pour financer l'école maternelle dès 4 ans, de réformer la pratique policière du « stop and frisk » (brève arrestation de passants et fouille superficielle) visant surtout les jeunes noirs et latinos, et de construire plus de logements sociaux pour les classes moyennes. Nous prenons ici en compte le manifeste « Fair City » qui concerne **Londres**, ainsi que des réalisations à **Los Angeles**.

➤ **Londres : le manifeste « Fair City » assorti de nombreuses propositions**

Le manifeste « A Fair City – Where power, wealth and opportunity are in the hands of the many, not the few » se veut un ensemble réaliste de propositions pour aller vers une ville plus juste.

Changing London est une plateforme de génération et de discussion d'idées. Nous résumons et donnons ici des extraits du manifeste issu de cette plateforme, *A Fair City*, rédigé en 2013/2014 par David Robinson et Will Horwitz.

A Fair City

Where power, wealth and opportunity are in the hands of the many, not the few.

Les constats de départ

Londres est une grande place financière et d'affaires qui produit 1/5^e du PIB britannique. Pour autant, un enfant sur trois grandit dans la pauvreté, les plus riches vivent 25 ans de plus que les plus pauvres, et gagnent en une semaine ce que la moyenne des Britanniques gagnent en un an ; le logement est de plus en plus inabordable, et on assiste à l'essor du travail mal payé et du nombre des Londoniens qui peinent à payer leurs factures ; alors que Londres est très bien classée sur des critères qui ne concernent pas l'ensemble de la population, les indicateurs de qualité de vie sont globalement mauvais (coût de la vie et des transports, espaces verts, équilibre vie personnelle/travail, inégalités de revenus...).

Des interrogations

« *Londres est la ville la plus formidable du monde, mais pour qui ?* » ; « *Comment Londres peut elle être une bonne place pour faire des affaires mais une mauvaise place pour ceux qui y vivent ?* ».

Des principes

« *On ne peut ne pas séparer comme on le fait actuellement l'intérêt des affaires et l'intérêt des habitants* ». « *Avoir suffisamment pour vivre doit être un droit dans une ville riche, et non un privilège* ». « *Une inégalité forte est moralement et socialement destructrice* ».

A growing gap between rich and poor – increasingly between rich and the rest – is not merely the unfortunate by-product of progress in London; it is the antithesis.

Les mesures les plus significatives qui sont proposées concernent :

- la mise en place d'un **salaires décent (« Living Wage »)** dans les secteurs d'activité les moins rémunérateurs,
- **le renforcement des syndicats** (un employé chargé de nettoyer les chambres d'un hôtel a un salaire trois fois supérieur à New York qu'à Londres, alors que le salaire minimum y est pourtant plus bas, parce que 70% des employés de ménage appartiennent à un syndicat, contre moins de 4% à Londres),
- **le soutien à la formation et l'apprentissage** (25% des jeunes sont aux chômage),
- la suppression des **jobs indécents**, notamment pour les jeunes,
- une **transparence sur les salaires de l'encadrement supérieur des entreprises** : rendre publics les salaires payés et le ratio salaires les plus élevés/salaires les plus faibles de l'entreprise, installer des représentants des salariés dans les conseil d'administration et les « remuneration comittee », introduire un ratio maximum entre le salaire le plus élevé et le salaire médian (John Lewis et Lloyds proposent un ratio de 75 : 1 pour le secteur privé) ; réduire la durée de la semaine de travail.

De manière générale, sont attendus :

- **des changements dans la manière de valoriser Londres** : les affaires devront être valorisées non pour leur contribution au PIB mais dans la mesure où elles améliorent la vie des londoniens ;
- **un changement de discours** : le maire n'a pas la main sur la Sécurité sociale et sur les taux d'imposition, mais il a une capacité à produire un discours rassembleur : *« si vous êtes pauvre ce n'est pas de votre faute, nous sommes à vos côtés » ; « avant d'être un citoyen riche, vous êtes un citoyen de Londres » ; « nous accordons de la valeur aux hommes d'affaires qui sont respectueux de leurs employés » ; « nous jugeons le succès par les opportunités apportées et les richesses que nous partageons » ;*
- **des règles imposées quand il n'y a pas d'autre solution, des processus d'adhésion et de consentement autrement** : Le Manifeste propose ainsi de taxer davantage la richesse en privilégiant le sens civique, et pour cela appelle à un impôt volontaire, à côté d'une taxe imposée sur les transactions financières (ce que Hong Kong, l'Afrique du Sud et la Corée du Sud ont déjà fait, relève le Manifeste) ; il propose une charte (« engagement ») de la municipalité que les entreprises seraient invitées à signer, définissant les attendus d'un bon employeur. En matière de salaire minimum, une charte a déjà été signée par les entreprises (800 organisations ont signé une charte sur le Living Wage), il s'agit donc de s'inscrire dans cette dynamique ;
- **des éléments de stratégie** : selon les auteurs du Manifeste, il faut se préparer à des pressions et à un conflit inévitable dans ce programme car des groupes y perdront si le programme est appliqué. On peut s'appuyer sur la majorité des Londoniens qui indiquent une sensibilité à la réduction des inégalités.

Bogata's former Mayor Antanas Mockus asked his citizens to contribute a voluntary 10% extra in tax, and an astonishing 63,000 people agreed

Three-quarters of Londoners say they would support government action to reduce the gap between high and low earners.

« On poverty » (le tableau synthétise des éléments de diagnostic et des solutions proposées)

Constat / diagnostic	Proposition	Stratégie
96 000 londoniens ont fait appel aux banques alimentaire en 2013.	Un revenu minimum (minimum wage) à Londres supérieur de 20% au revenu minimum tel qu'il est fixé au niveau national, pour tenir compte du coût de la vie.	Pousser le gouvernement à prendre cette mesure (la municipalité n'a pas cette compétence).
1 salaire sur 20 est payé en dessous du salaire minimum, ce qui est illégal.	Donner aux autorités locales la responsabilité de faire appliquer la loi.	
Hausse de 18% du nombre de londoniens payés en dessous du « salaire décent » (Living Wage). La combinaison d'une hausse des prix (logement, etc.) et de la stagnation des revenus renforce les problèmes sociaux et la situation des ménages modestes. Des secteurs sous-payés structurellement leurs employés : restauration, hôtellerie.	Proposition d'une « London Fairness Commission » pour établir diagnostic et recommandations en matière de justice/équité.	Les grandes entreprises tirent avantage du système de protection sociale de la ville : comme l'autorité publique se substitue aux entreprises, elle est en droit de leur demander d'appliquer un salaire décent. A New York le nouveau maire depuis janvier 2014 Bill de Blasio a fait cette demande aux entreprises.

➤ Los Angeles, épice de la théorisation et de la mise en application de la justice spatiale

Los Angeles a fonctionné, des années 1980 jusqu'aux années 2000, comme un foyer majeur pour la théorisation de la justice spatiale en géographie, et pour le glissement du concept du débat académique au champ de l'action politique et de l'aménagement. (Soja, 2009)

Sur le plan académique, le département d'Urbanisme d'UCLA (University of California, Los Angeles) a été le foyer d'un mouvement national centré sur la notion de « droits à la ville », nourri par des chercheurs adoptant une perspective spatiale critique. Ce mouvement a essaimé dans le cadre du Forum Social Mondial, qui a proposé en 2005 une Charte Mondiale des Droits à la Ville.

Sur le plan des politiques urbaines, ce mouvement a eu des traductions concrètes. Nous citons ici Soja :

« De nouvelles idées tournant autour d'un régionalisme fondé sur la communauté, de la discrimination localisationnelle, du redécoupage des districts électoraux, et de la justice environnementale ont propulsé sur le devant de la scène des organisations comme l'Action Stratégique pour une Économie Juste (SAJE), l'Alliance de Los Angeles pour une Nouvelle Économie (LAANE), Justice pour les Femmes de Ménage (Justice for Janitors), et le Centre Stratégique Travailleurs/Communautés (dont l'un des leaders a écrit sur Henri Lefebvre), toutes organisations au premier plan de la lutte pour la justice spatiale dans la ville.

L'exemple peut-être le plus spectaculaire de l'impact des approches spécifiquement spatiales dans la quête de justice est celui de l'Union des Usagers de l'Autobus (BRU), une organisation au service des travailleurs pauvres et immigrés très dépendants des réseaux de transport public. BRU a combattu avec succès les discriminations localisationnelles de l'Autorité Métropolitaine des Transports Publics (MTA) et notamment leur projet de création très coûteux d'un système ferroviaire en site propre. Ce système aurait servi principalement les intérêts des populations suburbaines aisées aux dépens des besoins plus urgents des travailleurs pauvres de l'inner city, lesquels ont plutôt besoin d'un réseau d'autobus dont la souplesse leur permettrait de se rendre sur leurs

multiples lieux de travail dispersés dans l'agglomération. Une décision de justice prise en 1996 a exigé que MTA classe l'achat d'une nouvelle flotte d'autobus comme priorité budgétaire, au même titre que la lutte contre la criminalité aux arrêts de bus, l'amélioration de la desserte et la réduction des temps d'attente. Dans d'autres villes, des cas similaires d'action en justice relevant des droits civiques et concernant la discrimination raciale n'ont pas abouti. À Los Angeles, la notion de discrimination spatiale et localisationnelle, la création de géographies injustes des transports publics, s'est superposée à l'argument de la discrimination raciale et a permis à l'action d'aboutir. »

2. Justice et espace urbain, un cheminement de la réflexion

Les notions de « justice spatiale » et de « ville juste » sont assez récentes (selon Edward Soja, la publication la plus ancienne utilisant le terme « justice spatiale » en anglais est un article de G.H. Pirie publié en 1983 intitulé « De la justice spatiale », *On spatial justice*). En revanche l'injustice spatiale est une thématique classique des recherches en sciences sociales, même si les problématiques de recherche ne sont pas directement articulées autour des notions du « juste » et de l'« injuste », qui restent sous-jacentes. Les thèmes largement diffusés de ghetto, de « ville à plusieurs vitesses », de relégation, de séparatisme urbain... renvoient à la fois à des phénomènes d'inégalités, d'exclusion, et d'injustice réelle ou ressentie.

La réflexion sur la « ville juste » vient historiquement surtout du champ de la géographie, même si la philosophie joue aussi un rôle important. En questionnant la relation entre espace et justice, des géographes ont donné naissance à la notion de « justice spatiale ». La notion de justice spatiale n'a pas vocation à se substituer à la notion de justice sociale, elle vise à faire ressortir les liens à double sens entre l'espace et la justice. Le géographe britannique Mustafa Dikeç évoque ainsi « la spatialité de l'injustice » (l'injustice trouve une traduction dans l'espace en tant que produit des forces sociales cristallisées), et « l'injustice de la spatialité » (tout système spatial suscite forcément de l'injustice). Des géographes anglo-saxons (Peet, Harvey, Soja, Smith...) et français (Reynaud, Bret) ont caractérisé la « justice spatiale » par l'égal accès de tous les citoyens aux ressources urbaines. Cela passe par l'équipement en services de l'ensemble des quartiers. Mais cela impose aussi des procédures, autrement dit une justice « procédurale » définie et négociée entre les acteurs parties prenantes.

Justice procédurale / justice distributive

Dans la période moderne, la justice sociale a été théorisée par de nombreux courants, l'utilitarisme, l'égalitarisme, le libéralisme, le contractualisme, le marxisme, le communautarisme. Durant ces dernières décennies, John Rawls, Amartya Sen, Axel Honneth, Nancy Fraser, Michael Walzer, Charles Taylor notamment ont fait évoluer la réflexion sur la justice. Les désaccords qui occupent les théoriciens de la justice portent sur les conceptions de la justice, mais aussi sur ce qu'est la justice et sur les champs qui doivent être pris en compte. Les théories de la justice oscillent entre deux pôles distincts, selon une classification qui trouve ses premières sources dans la pensée d'Aristote :

- un pôle est centré sur les questions de procédures de prise de décision : on parle de **justice procédurale**. Pour une collectivité territoriale, cela peut se traduire par l'objectif d'arriver à une décision juste, et pour cela de définir les modalités qui permettront de la produire ;
- l'autre pôle est centré sur les questions de redistribution des richesses, des services, des opportunités, des honneurs, etc. : on parle de **justice distributive**. Pour une collectivité territoriale, cela peut se traduire par l'objectif d'une distribution « juste » et « équitable » de ressources très diverses entre les habitants.

➤ En France, les réflexions sur l'aménagement du territoire ont posé de manière précoce des questions de justice

Contre l'approche de la géographie classique qui prétend faire abstraction de toute considération éthique, pour se prémunir contre les écueils de l'instrumentalisation politique auxquels avaient conduit les diverses tentatives d'application (comme la géographie coloniale), le géographe Jean Gottmann a ainsi été précurseur en concevant une géographie au service de la justice (Brennetot,

2011). Dans *La Politique des États et leur géographie* publié en 1951, il pose la question du rapport entre égalité, équité et justice spatiale. « *Comment répartir également, dans un monde différencié et inégal au départ, les ressources utiles de façon équitable ?* ». A ses yeux, la justice est le fondement de l'aménagement de l'espace. Il écrira un peu plus tard que « *l'aménagement des territoires doit ainsi devenir une politique tendant à rendre plus équitable la répartition à travers les espaces habités des populations, des ressources et des niveaux de vie. Il y a là un grand espoir, une formule quasiment magique qui s'ajoute à la technique de la planification. La géographie présente est pleine d'inégalités certaines, de déséquilibres latents, de jalousies anciennes entre collectivités locales et régionales. C'est tout cela qu'il s'agit d'améliorer et d'apaiser en aménageant l'espace* » (Gottmann, *Essais sur l'aménagement de l'espace habité*, 1966).

Par la suite, les travaux du géographe français **Alain Reynaud** vont se centrer sur le thème de la dimension spatiale des inégalités. Publié en 1981², son ouvrage *Espace, société et justice* s'apparente à un traité de justice spatiale dans lequel il définit les différences entre territoires comme des inégalités systémiques qui s'établissent entre des « classes socio-spatiales » opposées, les périphéries étant placées sous la dépendance de centres dominants. Il généralise ainsi le modèle centre-périphérie de Samir Amin (*Le développement inégal*, 1973) pour le transposer au cadre de l'analyse distributive des injustices spatiales. Par l'expression « justice socio-spatiale », Reynaud désigne « *l'ensemble des moyens utilisés par la puissance publique pour atténuer les inégalités entre classes socio-spatiales* ». Le passage des « disparités » (niveau descriptif) aux « inégalités » (niveau normatif) oriente le géographe sur la voie d'un savoir engagé et le rend susceptible de formuler des propositions ayant pour objectif d'atténuer ces inégalités. (Dejean, 2013)

➤ L'approche par le « droit à la ville » : stimulante, elle pêche par son caractère flottant

Les travaux d'**Henri Lefebvre** (mort en 1991), intellectuel marxiste, sociologue, philosophe et géographe de notoriété mondiale, forment un soubassement de la réflexion sur l'espace et la justice. Dans l'ouvrage *Le Droit à la ville* (1968), Lefebvre met en lumière la dimension idéologique de l'urbanisme, et dans *La production de l'espace* (1974), il pense l'espace urbain à la fois comme support et comme producteur d'injustices. Face aux problèmes urbains, Lefebvre formule la nécessité de l'affirmation d'un nouveau droit, le droit à la ville, défini comme un droit à une qualité de vie urbaine. Le « droit à la ville » n'est pas seulement une notion, c'est aussi et de manière plus large un mouvement critique qui a émergé dans le contexte des années 1960 et 1970 en réaction d'une part à l'approche fonctionnaliste et economiciste de la ville en vigueur, et d'autre part au caractère perçu comme disciplinaire et normalisateur de l'organisation de l'espace. (Bonard 2011) Lefebvre demandait, pour tous les citoyens, non seulement le droit d'accéder à l'ensemble des espaces publics mais aussi celui de participer aux décisions qui touchent à l'espace urbain, de le transformer selon les besoins et les désirs de chacun³.

Le « droit à la ville » renvoie à deux revendications :

- une revendication matérielle, le droit d'accès à l'espace, en particulier à l'espace central, revendication qui s'explique parce qu'on observe en France une tendance au déplacement des populations pauvres vers la périphérie. Le droit à la ville recouvre alors à la fois un refus de

² La même année, dans sa *Géographie du bien-être*, Antoine Bailly consacre un chapitre au thème de la justice spatiale, dans lequel il préconise que l'aménagement de l'espace ne peut plus être imposé de manière verticale. « *La société idéale n'est plus celle dans laquelle existe une allocation optimale des facteurs de production et des ressources, mais celle qui favorise l'épanouissement des valeurs culturelles, territoriales* ».

³ Sur le lien entre la pensée de Lefebvre et le courant situationniste, voir Philippe Simay, « Une autre ville pour une autre vie. Henri Lefebvre et les situationnistes », *Rue Descartes* n°63, 2009.

l'exclusion du centre et une volonté de préserver l'hétérogénéité des espaces publics et leur caractère public (refus de leur privatisation) ;

- une revendication de participer à la transformation de la ville, d'avoir une influence et un contrôle sur la manière dont la ville est produite, afin de modeler le cadre de vie en adéquation avec des modes de vie choisis. « *Le droit à la ville se manifeste comme une forme supérieure des droits : droit à la liberté, à l'individualisation dans la socialisation, à l'habitat et à l'habiter. Le Droit à l'oeuvre (à l'activité participante) et le droit à l'appropriation (bien distinct du droit à la propriété) s'applique dans le droit à la ville* » (Lefebvre, 1968).

Ce mouvement encourage la subversion, la création de contre-pratiques, contre-institutions et contre-techniques. Pour un certain nombre de chercheurs aujourd'hui, le droit à la ville est une notion rassembleuse pour entrer en résistance à la ville néo-libérale, et engager des luttes locales coordonnées, à la fois autonomes et interdépendantes. Chaque fois, cela suppose la construction d'un rapport de force avec les institutions urbaines.⁴

La notion de droit à la ville a évolué entre les années 1960 et les années 2010. La revendication à l'accès à la centralité est devenue secondaire : le droit à la ville s'entend surtout comme un droit d'user et de bénéficier des ressources de la ville comme un tout. « *Revendiquer un Droit à la ville, c'est revendiquer un droit à habiter bien, à avoir un accès raisonnable à tout ce qui est nécessaire pour mener une vie urbaine décente* » (Purcell, 2009).

Dans cette acceptation du terme, l'expression « droit à la ville » s'est étendue pour revendiquer des droits sociaux : non plus seulement le droit d'accéder au travail, à un logement, à la mobilité, à une alimentation saine, à des services urbains variés tels que des crèches, l'eau, l'assainissement, etc., mais aussi le droit de vivre dans un environnement sain, le droit à l'éducation, etc, ce qui correspond finalement à une demande de bien être. Pour Simay (2009) « *l'émergence d'un nouveau droit de cité doit être entendue comme le droit de bénéficier et de jouir de tous les privilèges que procure une ville, qui s'adresse à tous mais plus particulièrement à toutes les personnes en situation de vulnérabilité : les pauvres monétaires, les SDF, les femmes isolées, les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants, les minorités ethniques, religieuses ou sexuelles, les immigrés, les personnes déplacées.* »⁵ La perspective rejoint ici celle de la « ville inclusive » défendue par un Charles Gardou.

La notion de droit à la ville a été utilisée dans des contextes très différents. Ainsi dans la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, l'article 1^{er} stipule : « *Afin de mettre en œuvre le droit à la ville, les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'Etat et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation* ».

Le droit à la ville apparaît néanmoins plus souvent comme un slogan que comme une notion opératoire, et ses nombreux usages finissent par en brouiller le sens (Dejean, 2013). Susan Fainstein critique ainsi le « concept vague » qu'est le droit à la ville, et estime qu'il est incapable de former le soubassement d'un programme ou d'un système d'évaluation des politiques publiques.

➤ La géographie radicale anglo-saxonne

La géographie radicale, essentiellement portée par des chercheurs britanniques et nord-américains, est l'une des branches de la géographie critique. Aux Etats-Unis à la fin des années

⁴ Voir Laurence Costes, « Néolibéralisation et évolution du « Droit à la ville » », *Justice Spatiale / Spacial Justice* n°6, 2014. Voir aussi Mark Purcell, « Le Droit à la ville et les mouvements urbains contemporains » *Rue Descartes* n°63, 2009.

⁵ Philippe Simay, « Horizons », *Rue Descartes* n°63, 2009.

1960, dans un contexte de lutte pour les droits civiques et de contestation de la Guerre du Vietnam, de jeunes géographes cherchent à fonder un courant de gauche à l'intérieur de la discipline. Ils sont marqués par les discours anti-coloniaux, anti-impérialistes et anti-capitalistes, mais comme leurs cultures politiques sont différentes (marxisme, anarchie, anti-colonialisme...), l'expression « géographie radicale » leur permet de recouvrir la diversité des engagements. La revue *Antipode* publiée par l'Université Clark de Worcester, dans le Massachusetts publie les travaux de ce courant. Des géographes militants, comme William Bunge et David Harvey critiquent la géographie qu'ils estiment souvent au service des intérêts économiques dominants. Mal perçus au sein du monde universitaire, ils veulent valoriser le point de vue des populations traditionnellement dominées, et mettre le savoir produit au service non pas du pouvoir en place, mais de sa contestation politique. Ils prônent un changement méthodologique vis-à-vis de ce qu'ils considèrent comme la pseudo-objectivité de la géographie traditionnelle, en privilégiant une approche inductive, sur le terrain, en contact avec les populations étudiées, et la mise en œuvre de solutions concrètes. C'est dans cette optique qu'est créé le *Detroit Geographical Expedition and Institute* en 1969, pour apporter aux habitants noirs de Détroit un savoir géographique pour influencer sur la politique locale. (Ginrac, 2012)

David Harvey est le premier géographe à utiliser la notion de justice pour l'appliquer à un problème géographique spécifique, en l'occurrence celui de la cohabitation à l'intérieur des villes. Dans l'ouvrage qu'il publie en 1973, *Social Justice and the City*, il soutient que **l'analyse spatiale légitime, au sein même de la discipline géographique, le cadre éthique de l'économie libérale**. Harvey s'engage alors dans une approche alternative de la géographie et envisage les problèmes de géographie urbaine à partir de la recherche de la justice sociale. Il s'appuie sur les principes de John Rawls (synthésisés dans l'encadré page 13 « Les principes de justice selon John Rawls »), en particulier le principe du maximin, utilisé pour concevoir une distribution équitable des « biens premiers » (nourriture, logement, soin médical, etc.). Cependant, pour le chercheur qui adopte une interprétation marxiste des villes en régime d'accumulation capitaliste, l'approche distributive de Rawls peut corriger les dysfonctionnements du marché, mais ne s'attaque pas aux fondements du capitalisme et n'empêche pas l'exploitation.

Son ouvrage *Social Justice and the City* est à l'origine de ce qui est appelé le « **tournant spatial de la justice sociale** ». Cet ouvrage est le premier plaidoyer pour un engagement de la géographie dans la réduction de la pauvreté et des inégalités socio-spatiales. Cette orientation s'inscrit dans le contexte plus large en sciences sociales d'un « tournant moral » qui met à partir des années 1960 l'accent sur le potentiel normatif de la géographie, avec l'idée que cela permettra d'en développer la « pertinence sociale ». Depuis lors, de nombreux chercheurs du monde anglophone, géographes, mais également aménagistes, politologues ou sociologues, se sont emparés de ce champ. Ainsi, Soja postule que « *penser spatialement la justice ne permet pas seulement d'enrichir nos perspectives théoriques, cela permet d'avancer en pratique sur des voies permettant une meilleure efficacité dans notre recherche de plus de justice et de démocratie* ». (2009) A ce titre, Soja revendique une forme de militantisme de la recherche. Il légitime les mouvements de lutte contre les inégalités fondés sur la conscience d'une appartenance commune à un même espace, mouvements trans-classes, trans-race, trans-genre. Ainsi, dans les solidarités nouvelles qui ont suivi les émeutes de 1992 à Los Angeles, il voit l'objectif d'obtenir plus de justice spatiale.

La géographie dite radicale, d'obédience marxiste puis néo-marxiste, a produit l'essentiel de la réflexion sur le lien justice/espace. Les tenants de cette approche, à commencer par David Harvey, ont établi un rapport étroit entre les inégalités inscrites dans l'urbanisation et le développement du système économique capitaliste : « *d'une part le fonctionnement normal du système urbain (logement, marché du travail, investissements publics, etc.) produit des effets redistributifs inégalement partagés, d'autre part les acteurs ont un pouvoir différencié pour orienter l'aménagement du territoire urbain. Des auteurs comme Neil Smith (1984 ; 2002), Eric Swyngedouw*

et Andy Merrifield (1996) vont contribuer à détailler les multiples facettes de l'urbanisation comme phénomène producteur d'injustices – développement de juridictions exclusives, sécurisation accrue des espaces publics, privatisations de l'espace, logiques de marché économique conduisant à l'éviction de populations fragiles, etc. La ségrégation, le confinement de quelque groupe que ce soit à un espace limité sans qu'il l'ait choisi est en particulier analysée comme une injustice spatiale structurelle de la production capitaliste de l'espace. » (Bonard 2011)

Une définition en 6 points de la justice spatiale (Soja, 2009)

« 1. Au sens le plus élargi, le terme de justice (ou d'injustice) spatiale met intentionnellement l'emphase sur les aspects spatiaux ou géographiques de la justice et de l'injustice. Pour commencer, cela signifie prendre en considération tout ce qui touche à la distribution équitable et juste dans l'espace des ressources socialement valorisées et des possibilités de les exploiter.

2. La justice spatiale en tant que telle ne se substitue pas ou n'est pas une alternative à la justice sociale, économique ou autre, mais consiste plutôt en une manière d'examiner la justice en adoptant une perspective spatiale critique. (...)

3. La justice (ou l'injustice) spatiale peut être comprise à la fois comme une conséquence et comme un processus, en tant que géographies ou schémas de répartitions qui sont en eux-mêmes justes ou injustes, et en tant que processus qui produisent ces résultats. S'il est relativement facile de trouver des exemples d'injustice spatiale, il est beaucoup plus difficile d'identifier et de comprendre les causes sous-jacentes qui produisent les géographies de l'injustice.

4. Les discriminations liées aux localisations (discriminations localisationnelles), résultat du traitement inégal fait à certaines catégories de population en raison de leur localisation géographique, s'avèrent fondamentales dans la production d'injustice spatiale et dans la création de structures spatiales pérennes, fondées sur des privilèges et avantages. Les trois forces les plus connues qui agissent pour produire de la discrimination localisationnelle et spatiale sont la classe sociale, la race et le genre, mais leurs effets ne doivent pas être réduits à la seule ségrégation. »

5. L'organisation politique de l'espace est une source puissante d'injustice spatiale, avec par exemple les charcutages électoraux (le « gerrymandering »), les restrictions des investissements municipaux, les processus d'exclusion engendrés par la procédure de zoning ou encore l'apartheid territorial, la ségrégation résidentielle institutionnalisée, l'empreinte des géographies coloniales et/ou militaires au service du contrôle social, et la création à toutes les échelles d'autres structures spatiales du privilège organisées selon le modèle centre-périphérie.

6. Le fonctionnement normal d'un système urbain, les activités de tous les jours qui procèdent du fonctionnement de la ville, sont une source privilégiée d'inégalité et d'injustice dans la mesure où l'accumulation dans le cadre de l'économie capitaliste de décisions liées directement aux localisations tend à la redistribution des richesses en faveur des riches et au détriment des pauvres. »

➤ L'approche d'Iris Marion Young a élargi le champ de la justice spatiale à la question des minorités et pointé l'importance des procédures (négociation, concertation...)

La « politique de différence » que promeut Iris M. Young consiste, à partir d'une définition négative de la justice (la justice comme absence d'oppression des minorités), à lutter contre l'exploitation, la marginalisation, l'impuissance, l'impérialisme culturel et la violence. Elle-même se réfère à la notion de « droit à la ville » d'Henri Lefebvre pour promouvoir une conception de l'urbanité fondée sur quatre valeurs fondamentales : la différenciation sociale sans exclusion, la

diversité, la curiosité et la publicité (Young, 1990). Cette « politique de différence » envisage la justice comme un état de la société où chacun aurait intériorisé au plus profond de soi les normes de comportement nécessaires à l'élimination de l'oppression. Il ne s'agit pas seulement de condamner les manifestations publiques de l'intolérance, du racisme, du sexisme ou de l'homophobie mais d'éradiquer les sentiments qui en sont à l'origine chez les individus par un conditionnement social de l'intimité. Iris Marion Young fonde sa conception de la justice sur la réalisation d'une culture de la bienveillance.

Iris Marion Young (1990) a sorti le concept de « justice spatiale » de la seule approche distributive ou d'accessibilité, pour prendre en compte les questions d'oppression et de statut des minorités.

Young distingue deux familles d'injustices : la domination, qui empêche certains groupes de faire des choix ; l'oppression, qui empêche certains groupes d'acquérir les moyens mêmes de faire ces choix. Toute oppression est en même temps domination, en revanche la domination n'implique pas forcément l'oppression. L'oppression peut prendre cinq formes, qui peuvent se combiner⁶ (Gervais-Lambon, Dufaux, 2009) :

- **l'exploitation**, liée au système capitaliste, correspond à l'oppression des classes sociales défavorisées, qui ne bénéficient pas d'une redistribution équitable des revenus de leur travail, et sont exclues des processus de prise de décision, des choix individuels de vie et de la reconnaissance de leur identité collective (= redistributions inéquitables) ;
- la **marginalisation** concerne ceux qui ne sont pas inclus dans le fonctionnement de la société, et sont notamment exclus du monde du travail (= exclusion de la vie sociale) ;
- **l'absence de pouvoir** (powerlessness) est l'exclusion de la prise de décision soit sur le lieu de travail des personnes concernées, soit dans leur espace de vie en général (= exclusion des instances et des procédures de prise de décision) ;
- **l'impérialisme culturel** passe par la désignation comme « autre ». Le groupe qui subit cette oppression est défini de l'extérieur, dans le même temps qu'il est rendu invisible et stéréotypé (= invisibilisation d'un groupe social) ;
- **la violence** devenue pratique sociale faite à un groupe (envers les femmes, les minorités ethniques..) (= violence comme pratique sociale contre un groupe).

Elle **définira une situation comme injuste quand un groupe est victime d'au moins une de ces formes d'oppression**. Cela sort le concept de justice spatiale de la seule approche socio-économique de la distribution ou de l'accessibilité. Une **politique juste doit viser à abolir l'oppression sous toutes ses formes**. Elle prône **l'acceptation et la reconnaissance de l'altérité** (Gervais Lambon, Dufaux, 2009).

Pour Young comme pour les **tenants de l'approche procédurale** (en particulier Nancy Fraser) :

- la domination culturelle, le déni de reconnaissance identitaire et le non-respect de la différence sont des formes d'injustice (à noter que le philosophe canadien Charles Taylor part aussi d'un tel postulat pour proposer le concept d'accommodement raisonnable⁷). Alors que l'approche par la

⁶ Ces cinq formes d'injustice seront reprises, en géographie, par David Harvey qui ajoutera une sixième forme, l'oppression faite aux générations à venir par la dégradation définitive de l'environnement.

⁷ La notion d'accommodement raisonnable, issue du droit du travail canadien, autorise l'assouplissement d'une norme ou d'une loi pour des personnes ou des groupes qui seraient victimes ou menacés de discriminations en fonction du sexe, de handicaps, de convictions morales, philosophiques ou religieuses. Charles Taylor a défendu l'idée que les accommodements sont nécessaires parce que les lois et normes en vigueur dans la société d'accueil (ici : le Canada) ne relèvent pas de principes neutres et universels mais reproduisent les valeurs et normes implicites de la culture majoritaire, comme les jours fériés, en partie alignés sur les fêtes catholiques. Les accommodements reviennent à reconnaître, quand la neutralité

redistribution propose des solutions qui passent généralement par la redistribution des revenus, la réorganisation de la division du travail ou la transformation des structures économiques fondamentales, l'approche procédurale s'attaque à l'injustice à travers le changement symbolique ou culturel. Il s'agit de transformer en profondeur des formes dominantes de représentation, d'interprétation ou de communication, par exemple pour revaloriser les identités minoritaires ;

- **l'énonciation d'une théorie de la justice n'a de sens qu'à partir de situations concrètes provoquant un sentiment d'injustice. Ce point de vue fait primer la manière dont la « justesse » d'une décision est négociée entre des parties prenantes au sein d'un processus.** Pour prendre un exemple tiré de l'actualité française, dans l'opposition à l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes ou au barrage de Sivens, les opposants mettent en cause les procédures des décisions et sur cette base en contestent la légitimité : « la décision ne peut être bonne puisqu'on n'a pas été associé à la discussion ». Ils se placent alors dans une conception procédurale de la justice : une décision juste ne peut pas être imposée ou distribuée par le haut, mais doit au contraire se construire par la confrontation puis la négociation. Dans le cadre de cette approche, le conflit est considéré comme à la fois inévitable et enrichissant, et le consensus n'est pas nécessairement recherché.

Le cadre utilisé pour aborder une question de justice est déterminant : l'exemple des injustices de « malcadrage » (Nancy Fraser)

« Mon travail actuel porte sur ce que j'appelle les injustices de « malcadrage » (misframing) qui surviennent quand on utilise le mauvais cadre pour aborder une question de justice. Je vous donne un exemple. Certains syndicats canadiens insistent pour que leur État n'autorise pas l'importation de produits fabriqués dans des pays qui n'ont pas de solides lois pour la protection de l'environnement et des travailleurs. Mais certains syndicats représentant des travailleurs de pays du tiers-monde rétorquent que leurs pays ne peuvent pas respecter les normes qu'ils réclament. Insister sur le respect de ces normes équivaut à promouvoir un protectionnisme injuste et à les léser. On le voit, cette question est débattue en Amérique du Nord mais aussi dans un espace public transnational. Tandis que les premiers insistent sur le fait qu'il s'agit d'une question politique, les autres insistent sur le fait qu'il s'agit d'un problème économique qui ne concerne pas seulement la communauté nationale canadienne mais plus largement la classe des travailleurs dans le monde entier. Qui sont alors les sujets légitimes de la justice ? Les Canadiens, le monde entier ? Il n'y a pas d'accord sur les termes mêmes de la justice. C'est ce que j'appelle la « justice anormale ». (Sciences humaines, n°203, avril 2009)

↗ La conception de la justice selon John Rawls appliquée à la ville (Bernard Bret)

En France, depuis le milieu des années 1990, le géographe Bernard Bret (Université Lyon 2) a entrepris la transposition de la théorie de la justice de John Rawls à l'analyse des questions de développement et d'aménagement du territoire.

Les principes de justice selon John Rawls

Selon la philosophie morale de John Rawls (1921-2002), le premier principe de justice, c'est-à-dire celui qui prime sur les autres, est celui de l'égalité de tous devant les « libertés de base » (libertés liées aux droits de l'homme comme les libertés de conscience, d'expression, d'association, libertés civiques et politiques, libertés liées à la mobilité sociale, etc.).

En ce qui concerne les distributions économiques notamment, elles sont justes si elles obéissent à deux principes : celui de la « juste » égalité des chances pour l'accès aux « biens premiers » (positions sociales, revenus, biens matériels, libertés, pouvoirs, conditions de l'estime de soi...), ce qui suppose de neutraliser les effets des origines sociales, et si elles se font au plus grand bénéfice des plus défavorisés. La répartition est injuste en revanche si les plus mal lotis régressent, quand bien même

culturelle est impossible, que des ajustements mutuels sont nécessaires pour la rectification des injustices les plus flagrantes.

on enregistrerait une progression du revenu moyen de l'ensemble de la population. Le degré de progression d'une société sur le plan de la justice s'apprécie donc, non à partir de la progression de l'ensemble de la population, mais à l'aune de la situation faite aux plus défavorisés de ses membres.

Bernard Bret revendique une posture rationaliste et universaliste, opposée aux approches culturalistes, pour justifier la nécessité de mettre en place des politiques d'équité destinées à lutter contre les inégalités injustes entre territoires. Plusieurs principes se dégagent de la théorie de Rawls quand on l'applique à la ville (Bret 2009) :

- Le cadre institutionnel doit **sur le temps long empêcher les concentrations excessives de pauvreté et de richesse**, de manière à permettre des possibilités égales pour tous (Rawls 2001)⁸ ;

- **une distribution équitable des avantages et des désavantages devrait être un but des politiques publiques.** Elles devraient alors se préoccuper de limiter les inégalités dans les distributions spatiales et dans l'accessibilité aux biens. Cette recherche d'équité dans la distribution relève de la **justice distributive** : l'ambition est de trouver une localisation équitable des équipements et des services assurant une grande efficacité tout en permettant une juste répartition des effets territoriaux positifs et des nuisances selon les groupes sociaux. Pour les tenants de cette approche, comme Bernard Bret « *l'intégration de ce principe implique l'application du principe de distribution équitable et l'application du principe de réparation pour les situations inégalitaires* » ;

- **on évaluera les politiques publiques en vérifiant qu'elles bénéficient avant tout aux plus démunis.** La mise en oeuvre du principe de justice sur un territoire donné incite à allouer prioritairement une aide aux individus (et aux espaces) qui cumulent des désavantages ;

- **on se donnera des règles équitables dans la distribution des biens premiers sociaux** (dans la mesure où leur distribution est inégale) : « *réparer autant que faire se peut les inégalités naturelles, répartir les richesses dans le respect du maximin, garantir l'égalité des droits, assurer pour tous les bases sociales de l'estime de soi* » (Bret) ;

- appliquer le principe du maximin revient à **faire des choix minimisant les inconvénients subis par ceux qui ont déjà à en subir le plus** : les populations qui subissent déjà le plus de nuisances devraient en supporter le moins dans les choix à faire en matière d'implantation d'infrastructures comportant des nuisances ;

- **plus le maillage territorial est fin et assorti d'un pouvoir décisionnel, plus est grand le risque d'injustices territoriales.** Par exemple il est préférable de donner du pouvoir aux intercommunalités qu'aux communes qui les composent. « *Le maillage peut offrir un cadre favorable à l'injustice consistant à faire se concentrer sur un territoire les avantages de la coopération sociale et à exporter hors de ce territoire les charges de la coopération sociale. Ce constat débouche sur une hypothèse : dans un espace hétérogène, la finesse du maillage entraînant par nécessité mathématique que chaque territoire s'éloigne davantage de la moyenne, plus le maillage est fin, plus le risque est grand d'injustices territoriales (au sens rawlsien du mot : des inégalités qui n'améliorent pas le sort des territoires de base les moins développés) en l'absence de mesures de péréquation, et plus est difficile la mise en place de ces mesures* ». (Bret) La mise en oeuvre d'une politique de justice redistributive, si elle nécessite un niveau minimal de centralisation, nécessite aussi le recours à des formes de territorialisation, afin de mieux répondre aux besoins des plus faibles.

⁸ « A framework of political and legal institutions that adjust the long-run trend of economic forces so as to prevent excessive concentrations of property and wealth, especially those likely to lead to political domination » : traduit par Fainstein 2009.

Un phénomène contre intuitif : un processus inégalitaire peut aller dans le sens de la justice, c'est le cas du rapport centre-périphérie quand il est profitable à la périphérie (jeu à somme positive)

La **différenciation spatiale centre-périphérie** (qui se décline à toutes les échelles géographiques **est une inégalité** parce que les populations qui résident dans les centres jouissent de conditions de vie plus favorables qu'ailleurs en termes de niveaux de revenu, de marché du travail, d'accès aux services publics et privés, alors que les périphéries assurent en moyenne à leurs résidents des perspectives de vie moins favorables. (Bret)

En s'appuyant sur Rawls, on peut montrer que **cette inégalité ne constitue pas forcément une injustice**. « *C'est à ce point du raisonnement que les principes rawlsiens aident à formuler l'interrogation : l'inégalité territoriale est-elle conforme ou contrevient-elle au principe du maximin ? La question renvoie au rôle que joue le centre par rapport à la périphérie. En effet, si le centre est capable non seulement d'attirer la richesse, mais aussi de produire la richesse et de diffuser la richesse, il est un pôle de développement. Dans ce cas, l'inégalité entre le centre et la périphérie n'est pas une injustice car la périphérie tire bénéfice de sa condition de périphérie et se trouve dans une situation plus favorable que s'il n'y avait pas le centre. La production de mieux-être pour les personnes les plus modestes et pour les territoires les plus défavorisés a alors été réalisée par un processus qui n'est pas égalitaire.* »

Bernard Bret s'appuie sur la conception rawlsienne de la justice : est juste ce qui est conforme au principe du maximin. « *Dans un processus de développement, en effet, la justice distributive ne peut être appréciée de la même façon que lorsque le produit total est stable, stabilité qui entraîne mécaniquement une détérioration du sort des uns quand il y a amélioration du sort des autres. Mais tout change si l'on n'est plus dans un jeu à somme nulle, la croissance obligeant alors à repenser la répartition sociale et spatiale des bénéfices à en attendre. Spatialement, le développement s'appuie sur une croissance élargie pilotée par le centre. Celui-ci valorise les facteurs de production (la force de travail des migrants, les capitaux) que lui a fournis la périphérie, parce que, par effet de synergie, leur co-présence crée une productivité systémique. Cette efficacité territoriale peut comporter des effets positifs autour du centre. Cela se réalise par transfert vers la périphérie de richesses produites dans le centre ou par diffusion spatiale de la croissance vers la périphérie et mise en capacité de cette dernière de produire, elle aussi, de la richesse. Les déséconomies d'agglomération provoquées par l'engorgement du centre peuvent y aider, mais, même en leur absence, l'effet de proximité ou la mise en réseau peut faire que la périphérie reçoive du centre une stimulation économique. Dire que le développement est un processus inégal ne signifie pas bien entendu qu'il viserait l'inégalité. Cela signifie qu'il utilise les inégalités pour produire de la justice comme équité, soit pour déclencher la dynamique d'investissement nécessaire, soit pour en distribuer les retombées. Faire œuvre de justice, cela consiste donc à optimiser les inégalités, avec le maximin pour critère de l'optimum. Le problème, complexe, est en effet de configurer la croissance pour qu'elle produise le développement. Un tel scénario n'est pas fatal. Il se peut que le centre prélève sans redistribuer, ni la richesse produite, ni la capacité à produire de la richesse.* » (Bret)

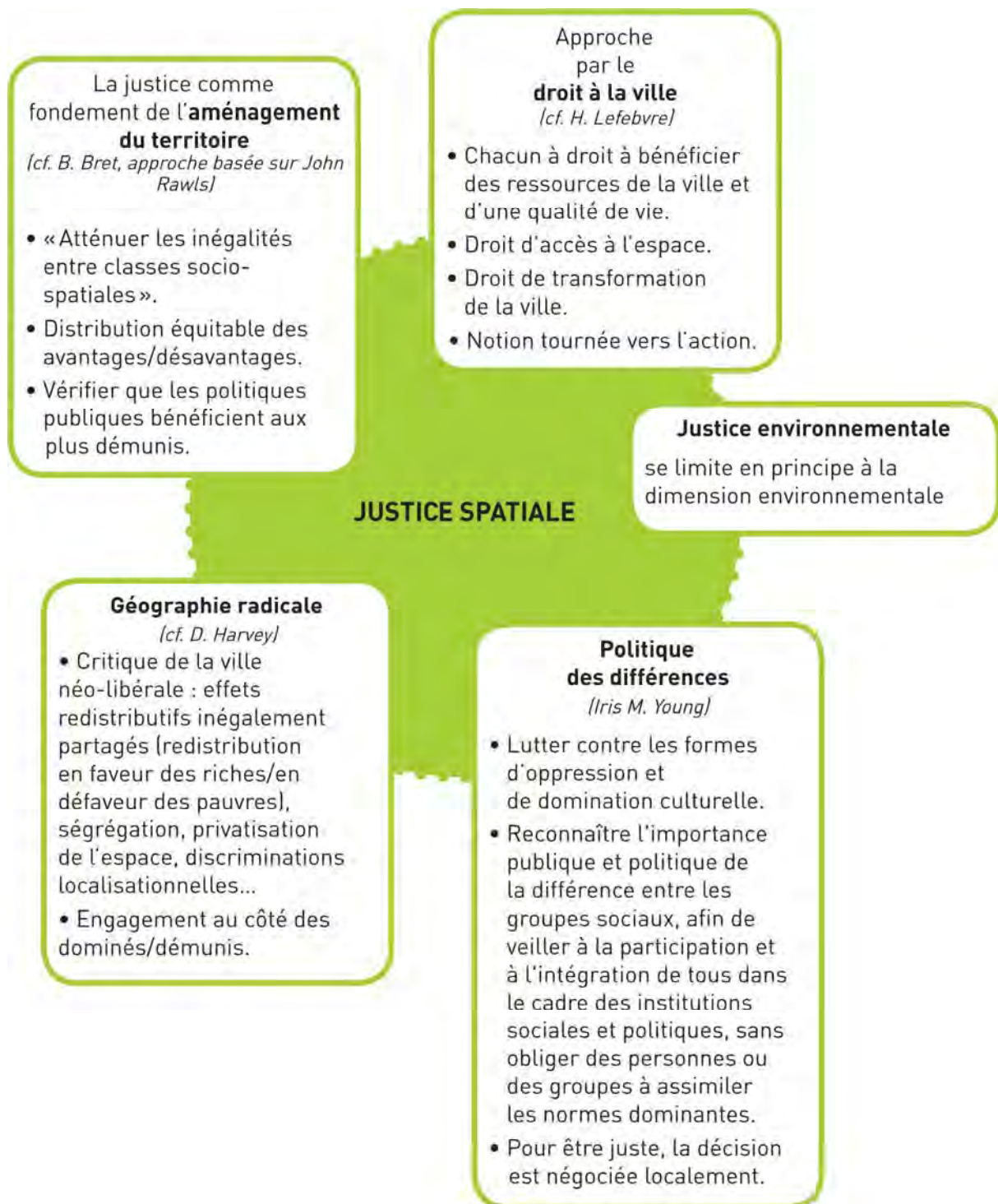
➤ L'essor de la notion cousine de « justice environnementale »

La notion de « justice environnementale »⁹ est proche de celle de « justice spatiale ». Elle est apparue dans les années 1970-1980 dans les villes nord-américaines pour dénoncer les dimensions spatiales de plusieurs phénomènes : discrimination raciale et exclusion socio-économique, exposition aux pollutions industrielles et vulnérabilité face aux risques naturels. La notion de justice/injustice environnementale part du constat que les individus et les groupes d'individus ne sont pas égaux face à l'environnement (d'où la notion de « inégalité environnementale »). La ville présente des situations manifestes d'inégalités environnementales qui réclament des procédures visant à rétablir la justice dans ce domaine. Il s'agit alors d'interroger les manières dont sont distribués les bénéfices et les coûts environnementaux dans la ville, comment les externalités négatives (pollutions, nuisances...) affectent principalement les groupes sociaux les plus défavorisés, et comment il est possible de répondre à ces situations. (Dejean)

⁹ Sur cette notion et les mouvements aux Etats-Unis qui s'en revendiquent, sur la difficulté en France à investir ce sujet, on se reportera à la thèse d'Yves Bonard (p. 24 et p. 25/27) et à la synthèse Millénaire 3 d'Aurélien Boutaud et Philippe Jury « L'écologie : nouveau facteur d'inégalités... ou nouvelle opportunité de solidarité ? » (2012, http://www.millenaire3.com/uploads/tx_reesm3/Inegalites-solidarites-ecologiques.pdf).

C'est surtout à partir d'une approche distributive de la justice que les courants anglo-saxons de la justice environnementale ont développé leurs analyses depuis les années 1970, mettant en évidence l'inégale distribution des ressources et des coûts environnementaux par exemple. Un autre axe de recherche s'est orienté sur les droits et les devoirs écologiques des sociétés actuelles. La conception de la justice alors en jeu est plus sociale et procédurale, centrée sur l'implication citoyenne.

Synthèse des principales approches de la justice spatiale



La notion de justice spatiale est...

Une notion engagée : parler de justice spatiale revient à revendiquer la pratique d'une science sociale engagée dont la finalité est de participer à la lutte contre les multiples injustices socio-spatiales. Dans la recherche anglosaxonne sur la justice spatiale, les géographes radicaux portent des jugements sur les politiques menées, et prennent position sur ce qu'il faudrait faire. Ils estiment en général que des politiques justes se construisent par la rencontre entre la dynamique militante et citoyenne locale, et la régulation publique descendante (Bonard et Matthey, 2009).

Une notion qui questionne les indicateurs de développement, de richesse, de niveau de vie, de bien être, de bonheur. Selon la plupart des auteurs, anglophones et francophones, le niveau de vie, souvent réduit à la capacité de consommation de biens ou de services d'un groupe ou d'une personne, néglige le rôle des libertés politiques et la diversité des conceptions du bonheur. Le développement ne peut seulement consister à favoriser la croissance économique ou à lutter pour la réduction des inégalités spatiales en matière de production de richesses, mais vise aussi à **organiser les territoires de façon à permettre à chacun d'avoir un accès équitable aux opportunités offertes par le contexte local.** On voit ici la proximité intellectuelle avec les réflexions théoriques menées dès les années 1970 par **Amartya Sen** sur les **capabilités**.

L'approche de la justice d'Amartya Sen

Amartya Sen (né en 1933) a critiqué l'approche de John Rawls en arguant du fait que l'égalité des biens sociaux premiers ne suffit pas à garantir que les individus jouiront de la même liberté effective, et que, dans certaines situations, la même quantité de biens sociaux premiers ne permet pas à deux personnes différentes d'effectuer les mêmes actes. Sen fait donc reposer l'évaluation de la justice en la fondant, non pas sur l'accès aux biens sociaux premiers, mais sur les capabilités. Par exemple avoir une voiture ne constitue pas pour tous une capacité, c'est-à-dire une possibilité d'améliorer effectivement sa vie dans une direction souhaitée. La voiture ne sera convertie en liberté concrète que pour une personne ayant un permis de conduire et recherchant la mobilité, etc. L'égalisation des libertés concrètes entre individus est donc au centre de toute quête de justice.

Une notion de plus en plus présente dans les disciplines s'intéressant à l'urbain (géographie, architecture, urbanisme), comme en témoignent les livres récents de Susan Fainstein et d'Edward Soja, la création en 2009 de la revue en ligne bilingue *Justice Spatiale/Spatial Justice*, et le nombre grandissant de publications sur ces sujets. En sociologie également, il semblerait que la thématique de la justice sociale progresse. (« *la thématique de la justice sociale tend à se substituer à la question des inégalités en insistant par exemple sur la multiplication des référentiels de justice (diversité, autonomie, équité, besoin, discrimination positive, mérite...)* et sur les tensions qu'ils entretiennent avec le référentiel, lui aussi passablement équivoque, d'égalité. Dans cette perspective, la thématique de la justice sociale est encore souvent considérée comme faisant écran à la question des inégalités sociales (Pfefferkorn, 2007), non sans raison si l'on considère ses usages politiques dans l'espace public ou les stratégies d'appropriation dont elle peut faire l'objet de la part de certains groupes sociaux. » (GT44 Justice sociale et sentiments d'injustice, « L'émergence tardive d'un objet sociologique »).

Une notion portée par le fait que **des thèmes de plus en plus nombreux sont appréhendés sous l'angle de l'équité territoriale** : la mobilité, l'accès aux services élémentaires (alimentation, santé, éducation, logement), la lutte contre l'inégalité des chances et les disparités de capacités face aux risques, la réduction de la pauvreté à toutes les échelles, le partage spatio-temporel des ressources, l'amélioration des conditions sociales du respect de soi.

Une notion qui nous pousse à « prêter attention » aux questions de justice dans les politiques menées par les métropoles, ce qui est précieux dans le contexte brièvement esquissé en

introduction. Comment s'assurer par exemple que toutes les catégories de la population puissent bénéficier du développement économique local ?

Une notion qui cherche, en s'opérationnalisant, « à affaiblir le rôle de l'espace dans le « système des inégalités », pour que les inégalités de cadre de vie ne viennent pas se surajouter aux autres » (Bonard, 2011). La production de logements, l'aménagement de l'espace public, la réalisation d'équipements et de réseaux de transport peut produire de la justice ou de l'injustice (par exemple de l'inégalité d'accès).

Une approche qui vient parfois contredire le modèle français en matière de mixité sociale : Susan Fainstein (2009) qui a énoncé les principes généraux d'une ville juste (voir p. 19) insiste sur la nécessité de laisser les habitants libres de leurs choix en matière de localisation et de fréquentation. *« L'adhésion à cet ensemble de règles générales ne conduit pas à imposer à des citoyens de résider près de ceux qu'ils souhaitent au contraire éviter. Chacun a en effet le droit de se protéger des autres et notamment de ceux qui ne respecteraient pas leur mode de vie. Autant il est fondamental que personne ne soit discriminé ou exclu selon des critères ethniques ou de genre, autant il est fondamental qu'il ne soit imposé à personne au nom de la justice sociale des « voisins » qui provoqueraient des nuisances ou qui auraient des comportements antisociaux. »*

Yves Balard (2011) **estime aussi qu'il est illusoire de chercher à « forcer » la mixité sociale en combattant les tendances inévitables de « l'entre-soi », et que par conséquent l'effort doit être concentré sur la réduction des inégalités urbaines.**

3. Des tentatives peu convaincantes de faire de la justice spatiale un mémento de l'action publique

Nous abordons ici trois approches qui tentent de rendre la notion de justice spatiale ou de ville juste appropriables par les politiques publiques. La première issue de la thèse de doctorat d'Yves Bonard a deux limites : elle n'est pertinente que pour l'urbanisme et le logement ; ses propositions sont déjà largement appliquées par le Grand Lyon. La deuxième semble plus prometteuse, en énonçant des règles à partir de trois grandes valeurs, l'égalité, la diversité et la démocratie, mais là encore on retrouve des principes qui, pour être radicaux dans une ville anglo-saxonne, sont en partie appliqués dans le contexte d'une grande ville française. La troisième est un programme établi pour la ville de Londres, à la fois ambitieux et péchant par le côté parfois flottant des propositions. Tout cela indique la difficulté à passer de la notion au champ opérationnel.

➤ Une grille pour les aménageurs (Yves Bonard, 2011)

En matière d'aménagement et d'urbanisme, il n'y a pas de choix neutre : c'est la thèse d'Yves Bonard. Pour chaque projet urbain, il est alors de la responsabilité des politiques publiques de poser et répondre à des questions du type : que cherche-t-on à faire par le projet urbain ? **Qui en sont les bénéficiaires directs ou indirects, selon quels mécanismes de redistribution des avantages ?** Pourquoi privilégier tel projet urbain par rapport à un autre ? *« Poser la question de la justice se traduit ainsi par une exigence de transparence sur les buts poursuivis et implique de clarifier pourquoi l'action prévue permet de poursuivre l'intérêt collectif. C'est dans ce devoir de justification et de transparence des choix, et dans leur mise en débat, que se fondent leurs légitimités. »*

Selon Bonard, l'enjeu principal de l'action publique sur un territoire consiste à articuler les approches substantialistes et procédurales de la justice : donc d'une part **garantir l'accès de tous aux ressources urbaines et naturelles de la ville, assurer l'équité d'accès à un cadre de vie de qualité, en visant la réduction des inégalités urbaines « objectives »**, et d'autre part reconnaître la dimension subjective de la qualité urbaine, et ainsi **laisser aux différents groupes sociaux une part d'auto-détermination** afin d'éviter la projection homogène d'un système de valeur spécifique.

Les politiques publiques doivent être dans une posture régulatrice face au marché et face à des populations qui ont des « capacités » diverses :

*« Les individus sont en concurrence pour bénéficier des avantages procurés par les cadres de vie. Cette logique de concurrence rend nécessaire une **régulation publique qui permette à ceux qui ont le moins de « capacités », de vivre dans un contexte de vie décent.** Le rôle des politiques publiques de ce point de vue consiste à venir corriger, réparer ces inégalités, à travers une politique de développement urbain qui vienne réguler la seule logique de marché.*

*En substance, la dimension redistributive et corrective de cette justice-en-pratique renvoie à l'idée qu'il y a **un ensemble de droits fondamentaux nécessaire à la vie urbaine qui doit être garanti par la collectivité** : un air respirable, un logement décent, un quartier agréable à vivre doté d'espaces publics de qualité et d'équipements publics de base. Cet ensemble de droits constitue un noyau fondamental minimum, et nécessaire pour que chaque individu puisse mener une vie à la fois décente, agréable et sensée. On peut lire dans cette première vocation renouvelée de l'action publique spatialisée une réactualisation du droit à la ville comme un droit à l'accès à la qualité urbaine. »*

Pour mettre en œuvre la justice urbaine, il convient d'améliorer la connaissance des inégalités urbaines par un diagnostic des situations inégalitaires, une comparaison des portions de territoires et

l'observation de leurs évolutions respectives (monitoring multicritère), et l'identification des processus qui conduisent à la formation de ces inégalités.

Il précise les données à observer : données environnementales (pollution de l'air, nuisances sonores, risques industriels...), données urbanistiques (spécialisation sociale et fonctionnelle des quartiers, type d'habitat, formes urbaines, disponibilité d'espaces verts de qualité ...), données administratives et foncières (structure locale de l'affectation, valeurs et disponibilités foncières...) et données socio-économiques (pourcentage de la population au Rsa, au chômage, vivant dans des logements sociaux...). « À l'aide d'une telle base de données, il devient possible de dresser une géographie des situations de vulnérabilité et de concentration des inégalités urbaines. Le diagnostic et la cartographie des injustices peut alors déboucher sur un travail de hiérarchisation en fonction du degré de gravité, correspondant à l'évaluation des problèmes à traiter de manière prioritaire, lorsque par exemple des « seuils de vulnérabilité », préalablement énoncés, sont atteints.

Le monitoring réalisé devrait être rendu public, ce qui constitue un enjeu considérable : la reconnaissance par les pouvoirs publics de situations inégalitaires implique généralement de facto des mesures de réparation ou de compensation. »

L'acteur public peut agir sur les deux processus qui, combinés, conduisent à la production d'inégalités urbaines : « **Contre la différenciation socio-spatiale premièrement, l'action publique peut réguler les mécanismes foncier et immobilier. Contre la différenciation de qualité de l'espace urbain deuxièmement, elle peut déployer des stratégies de requalification, intervenir sur la localisation des émetteurs de nuisances, etc.** ».

La figure ci-dessous indique les leviers qui peuvent être actionnés par l'acteur public.

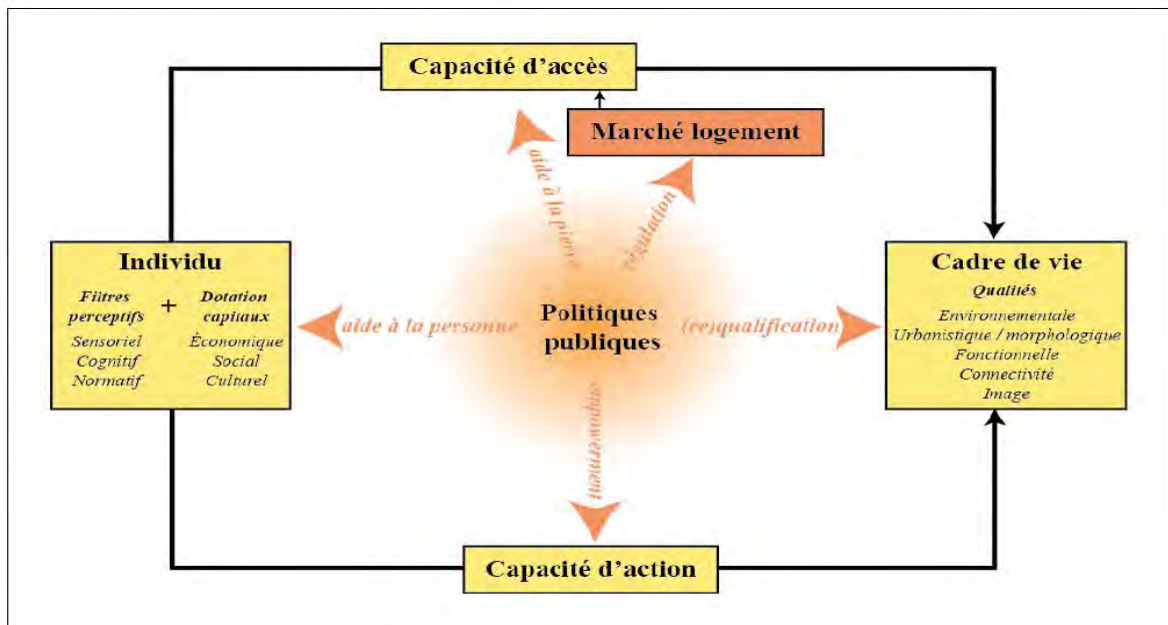


Figure 42 : Les cinq leviers de l'action publique

L'action peut porter sur les capacités individuelles d'accès au cadre de vie. Les deux leviers principaux sont la **politique du logement**, qui par la construction de logements abordables (via l'aide à la pierre) et la régulation du marché du logement (ex. prévention de la spéculation, fixation de barèmes pour les loyers, imposition de quotas de logements sociaux) doit permettre aux individus faiblement dotés en capitaux d'accéder à un habitat décent ; et la **requalification systématique des cadres de vie** visant la « constitution d'un **noyau dur de qualité urbaine minimale** sur le territoire ». Le recours à la concertation pour prendre en considération l'expression localisée et subjective de la qualité urbaine répond à l'exigence de justice procédurale.

➤ Susan Fainstein, un mémento de la ville juste à partir de trois grands principes : équité, diversité et démocratie

La question est selon elle de produire une justice universelle qui transcende les contextes, via des dispositifs distributifs et correctifs. Elle s'inscrit dans un courant de pensée qui considère que l'approche procédurale (qui se traduit par l'aménagement participatif ou « Communicative Planning » où l'aménageur-urbaniste est en posture d'écoute, notamment des groupes sociaux dominés et accepte la diversité des savoirs et des vérités) échoue à prendre en compte la réalité structurelle de l'inégalité, interdit l'évaluation des situations de départ et ne peut garantir des résultats justes. Elle propose alors une approche globale, où la participation citoyenne devient une des modalités de la production de la ville juste.

« Nous affirmons ici que le modèle de la ville juste englobe celui de la démocratie participative puisqu'il reconnaît à la fois l'importance des processus de prise de décision et des résultats obtenus tout en n'occultant pas les contradictions potentielles entre participation et justice. Ma conviction personnelle est que, dans les cas où ces contradictions apparaissent, ce sont les résultats qui devraient être privilégiés plutôt que les processus de prise de décision ».

Susan Fainstein a théorisé la « *Just City* » à partir de trois grands principes, l'égalité (*equality*), la diversité et la démocratie, chacun rattaché à une liste de critères, devant permettre d'évaluer ce qu'on devrait attendre à minima d'une politique urbaine juste. Fainstein **estime que cette liste « permet de dire ce que l'on devrait attendre, au minimum, d'une politique urbaine juste »**. Nous citons ici son article : « Quelle politique urbaine pour une Ville Juste ? » (2009).

« Pour favoriser l'égalité :

- *Tout nouveau projet de construction de logement devrait comprendre des logements destinés à des ménages aux revenus inférieurs à la moyenne, que ce soit sur place ou dans un autre secteur, de sorte que l'accès à un logement décent et à un environnement de qualité soit possible pour tous les citoyens.*
- *Aucun ménage, aucune entreprise, ne devrait être déplacé contre sa volonté dans le but de favoriser le développement économique local ou l'équilibre communautaire.*
- *Les programmes de développement économique devraient donner la priorité aux intérêts des propriétaires et des employés des petites entreprises. Tout nouveau développement d'activités commerciales devrait s'accompagner du développement d'espaces publics et, dans toute la mesure du possible, favoriser les commerces coopératifs ou indépendants.*
- *Les mégaprojets urbains devraient être l'objet d'une attention toute particulière et se voir imposer d'intégrer des éléments en faveur des populations à faibles revenus : créations d'emplois et services publics. Dans les cas où des fonds publics sont investis dans ce type de projet, la participation publique aux profits devrait être obligatoire.*
- *Les coûts du transport dans l'agglomération devraient être maintenus très bas.*
- *Les responsables de l'aménagement urbain devraient participer activement aux débats sur les projets urbains, faire pression pour des projets égalitaires et s'efforcer d'empêcher la mise en oeuvre de programmes favorables aux plus riches de manière trop disproportionnée.*

Pour favoriser la diversité :

- *Le zonage urbain ne devrait jamais être utilisé à des fins discriminatoires.*
- *Les frontières intra-urbaines devraient toujours être poreuses.*
- *Les espaces publics devraient être vastes, accessibles à tous mais aussi variés, de sorte que des groupes dont les modes de vie peuvent être contradictoires ne soient pas contraints de partager le même espace.*
- *Dans toute la mesure du possible mais aussi dans la mesure où cela correspond aux souhaits des résidents, les usages du sol devraient être mixtes.*

Pour favoriser la démocratie :

- *Les projets urbains devraient être élaborés sur la base d'une consultation des populations concernées dans le cas de secteurs déjà bâtis. Cependant la population résidante ne devrait pas être le seul arbitre de l'avenir du quartier concerné, des considérations à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération devraient aussi être prises en compte.*
- *Les projets urbains concernant des espaces inhabités ou très peu densément habités devraient être élaborés sur la base d'une large consultation de représentants des groupes citoyens vivant en dehors des espaces en question. »*

Cette liste de critères est une base de la discussion sur les principes à poursuivre dans un projet et donc procède d'une volonté d'aller du normatif à l'opérationnel.

Égalité, diversité et démocratie, les trois éléments constitutifs de la ville juste sont en tension : ils peuvent être contradictoires entre eux, d'où la nécessité de trouver des solutions de compromis

« Il y a potentiellement contradiction entre diversité [droit à la différence, acceptation de la différence] et débat démocratique, de même qu'entre démocratie et caractère juste des résultats d'une politique. En effet, si le débat délibératif fonctionne au mieux dans le cadre d'une communauté homogène, un public hétérogène est un obstacle à son bon déroulement ».

« Il n'est pas évident du tout que le traitement égalitaire de personnes différentes soit plus juste que ne l'est une répartition favorable aux plus faibles. Il n'est pas nécessairement juste non plus que les efforts de certains ne soient pas récompensés. Par exemple, dans le domaine du logement social en ville, doit-on privilégier les personnes sans abri ou celles qui sont inscrites sur une liste d'attente officielle ? ».

A noter que dans un article publié en 2009, Susan Fainstein a comparé les politiques urbaines (urbanisme, aménagement, logement) menées par trois grandes villes, New York, Londres et Amsterdam, à partir des plans d'aménagement et d'urbanisme, et indiqué dans quelle mesure elles répondaient à des critères de justice.

A **New York**, il ressort que les principaux projets urbains risquent de creuser plus encore le fossé entre les bien lotis et les mal-lotis, que des dizaines de milliers de logements bon marché disparaissent, que la classe moyenne est chassée de quartiers qui se valorisent. Non seulement la municipalité veille à ce qu'il n'y ait pas de véritable débat sur les grands projets, mais les populations les moins favorisées semblent désavantagées par ces projets.¹⁰ A **Londres** des mesures vont dans le sens de la mixité et de l'accessibilité du logement (voir la note 18). **Amsterdam** offre selon Fainstein l'exemple de la politique urbaine qui répond le mieux aux trois critères de la ville juste : égalité, diversité et démocratie. La part du logement social dans l'ensemble des constructions nouvelles reste à un niveau élevé (50%) et les autorités de la ville d'Amsterdam sont aussi très engagées dans la défense de la diversité, malgré la montée des sentiments xénophobes. Elles cherchent à maintenir dans tous les quartiers la diversité sociale et la diversité ethnique, comme l'indique la réhabilitation du quartier de Bijlmermeer, un vaste ensemble de logement social situé à la périphérie sud de la ville. *« La réhabilitation a pu maintenir de la diversité précisément parce qu'elle a permis une diversification sociale en proposant des logements à des ménages en ascension sociale qui auraient sinon quitté Bijlmermeer. »*

¹⁰ *« Alors que de modestes travaux d'aménagement d'un jardin public par la ville peuvent donner lieu à des débats publics sans fin, la construction d'un gigantesque stade ou d'un centre commercial à Brooklyn ne donnera lieu qu'à une simple présentation publique du projet, sans débat. En outre, même quand un débat a lieu, les plus faibles ne s'en trouvent pas nécessairement mieux protégés. L'exemple de la conversion du Bronx Terminal Market, marché alimentaire local et ethnique, contrôlé par le petit commerce, en un vaste centre commercial (financés par des promoteurs privés à visées spéculatives) contrôlé par les plus grandes chaînes commerciales nationales, démontre que le débat participatif ne conduit pas automatiquement à plus d'égalité : les représentants des communautés locales, arguant des effets positifs sur l'économie locale, ont en effet approuvé le projet après un débat participatif. » (Fainstein 2009)*

➤ Un manifeste pour une « ville juste » : « How to build a fairer city »

Quatre scientifiques (Ewald Engelen : géographe à l'Université d'Amsterdam, Sukhdev Johal : économiste à l'Université Queen Mary de Londres, Angelo Salento : sociologue à l'Université de Salento, Karel Williams : professeur de comptabilité et d'économie politique à la Manchester Business School) ont proposé dans un texte récent le modèle de la « grounded city ».

Ce mot « grounded » est difficile à traduire, il a deux sens, une ville qui se construit à partir d'elle-même (ressources, compétences, initiatives...), et une ville qui satisfait de manière prioritaire les besoins de base de ses habitants. On traduira ici « ville ancrée ».

Le constat de départ est que les politiques de compétitivité ne réalisent par leurs promesses de développement pour tous : la croissance ne profite pas à tous, la redistribution de ses « fruits » dysfonctionne en raison d'une captation croissante de la richesse produite par les plus riches comme l'ont mis en évidence les travaux de Thomas Picketty, et en raison d'investissements publics qui favorisent les classes aisées. Finalement, tous ces facteurs rendent plus difficile la vie des ménages, notamment des plus modestes (ex. prix du logement).

Nous exposons ici leur argumentaire¹¹.

Pourquoi rompre avec le modèle de la ville compétitive ? Le raisonnement des auteurs

Dans l'imaginaire dominant depuis les années 1990, chaque ville doit assurer sa prospérité en surpassant les autres, en partant du présupposé que le succès économique dépend de la compétition avec le monde extérieur. Or, on peut constater que la prospérité ne profite pas à tous (« *prosperity is manifestly failing to trickle down* »). Par conséquent, le succès d'une ville devrait être mesuré autrement : par la capacité de la ville à redistribuer des biens et services fondamentaux qui garantissent une vie décente au plus grand nombre (« *city's internal ability to distribute mundane goods and services which ensure the civilised life of the largest number of its people* »). La justice est pour les auteurs une question d'accès aux biens et services fondamentaux, et non de différences de revenus.

Pour une ville juste, il convient de recadrer les représentations et les pratiques dans deux sens :

- 1) rompre avec le modèle de la ville compétitive (compétition économique entre villes et compétition interne pour les aménités) ;
- 2) réorganiser les secteurs de l'économie dans le sens d'une « économie ancrée » (« grounded ») en les faisant sortir des dynamiques de compétition.

Des urbanistes et sociologues ont bâti une forme de récit expliquant que la prospérité des villes dépend de leur succès économique et d'initiatives d'affirmation par l'image. Le best seller de Richard Florida, *The Rise of the Creative Class* a diffusé l'idée que « *le marketing urbain, les tours, l'architecture emblématique, les hôtels de luxe, les musées bien dotés, les grands centres financiers, le Wi-Fi accessible, les pistes cyclables séparées sont les clés du succès économique* »¹². Du coup, les services urbains, les transports, la voirie, le logement social, l'éducation..., deviennent des préoccupations secondaires pour les maires des grandes villes.

Dans ce récit, plusieurs figures ou notions clés sont identifiées par nos quatre auteurs : premièrement, l'idée de la ville comme solution à nos problèmes. L'apologie de la ville dense chez Richard Florida et Edward Glaeser s'inscrit dans cette logique (réduction de l'empreinte écologique,

¹¹ Source : The Guardian, 4 September 2014 et Andrew Bowman et al., *The end of the experiment ? From competition to the foundational economy*, Manchester University Press, 2014.

¹² « *City branding, high-rise buildings, iconic architecture, expensive hotels, well-endowed museum, large financial centers, free Wi-Fi and separate bicycle lanes are the means of future economic success* ».

etc.), supplantant l'image de la ville comme lieu des problèmes sociaux (imaginaire de la ville menaçante et ségréguée). Deuxièmement, l'idée que ce n'est plus les Etats Nations qui sont le cadre de la vie sociale, économique, culturelle, mais les villes. L'interdépendance et les échanges entre le local et le global, court-circuiterait le niveau national. Dans l'ouvrage de Saskia Sassen *The Global City* (1991), l'annonce d'un nouvel ordre des villes-mondes a fait sens dans un contexte où les politiques nationales sont à la peine.

Cette reconceptualisation a des raisons empiriques : quelques très grandes villes ont tiré partie de la relocalisation des chaînes de valeur, et du contrôle des circuits de la finance. A l'inverse la punition est réelle pour les villes (Pittsburgh, Détroit, Liverpool...) qui n'ont pas pris le train post-industriel, et qui, dans un monde de mobilité des capitaux, n'ont pas su attirer les facteurs de production mobiles.

Pour autant, dans les métropoles qui ont réussi, les bénéfices du succès ne profitent pas à la majorité des citoyens : *« Les bénéfiques du succès sont difficiles à saisir : ils sont distribués à une fraction sociale étroite, et, malgré des investissements importants en ressources publiques, n'ont jamais eu de retombées (trickle down) pour la majorité des gens, qui ne voient pas les bénéfices du succès de leur ville, succès célébré et non pas analysé »*. *« De manière croissante, les rêves d'une prospérité urbaine apportée par la compétition ont servi à légitimer des programmes de rénovation urbaine prestigieux, coûteux et subventionnés par les autorités publiques ; des investissements immobiliers ont poursuivi les objectifs de garder les classes moyennes et supérieures dans la ville, de satisfaire le nombre grandissant d'étudiants étrangers et de jeunes salariés des services, d'attirer des grandes entreprises et des services financiers dans les parcs d'entreprises, de convaincre la « classe créative », cosmopolite et hypermobile de faire leur nid ici »*.¹³

Les taxes sur les ménages augmentent parce qu'il faut moderniser les infrastructures de la ville, ce dont les grandes entreprises profitent sans contribuer à la hauteur de ce profit. *« Les bénéfiques sont privés et concentrés, alors que les coûts sont publics et diffus »*. Les villes bien notées dans les palmarès sur les critères de compétitivité sont souvent mal classées sur des critères basiques comme le logement (c'est le cas par exemple de Londres).

« Il est temps de penser de manière plus radicale, en remettant en cause les prémisses et en renversant les principes de l'imaginaire compétitif. Sur cette base, nous proposons un nouvel imaginaire de la ville ancrée (« grounded city »), qui s'extrait de l'idée de compétition des villes les unes envers les autres. (...) L'objectif consiste à améliorer significativement sa capacité propre à apporter au plus grand nombre des biens et services fondamentaux qui procurent la base matérielle de la vie sociale ».

Cela suppose des politiques radicalement différentes. Par exemple l'enseignement scolaire ne peut contrebalancer les nombreux désavantages générés par l'appartenance sociale et géographique, ce qui rend inatteignable l'idéal d'égalité des chances (*equal opportunities*). L'idéologie de la compétition amène les politiques locales à se préoccuper surtout des secteurs ayant un rôle supposé dans la compétition internationale, et à négliger l'économie de base (*foundational economy*), ainsi que les secteurs importants pour le bien être des citoyens.

La notion de ville juste valorise au contraire les sphères économiques de la production de biens et services fondamentaux, qui ont trois caractéristiques. *« Premièrement, elles sont nécessaires à la vie quotidienne ; deuxièmement, tous les citoyens les utilisent quels que soient leurs revenus ; troisièmement, ces biens et services sont distribués à la population par des réseaux »* (réseaux privés comme l'acheminement de la nourriture aux supermarchés, ou largement publics comme l'éducation, la Sécurité sociale, la santé, etc.).

¹³ *« Increasingly, the dreams of urban prosperity through competition have served to legitimate hugely costly – and publicly subsidised – spatial urban interventions in prestige redevelopment. Real-estate investments to keep the upper-middle classes in the city, to accommodate a growing army of international students and young service workers, to attract major corporates and financial service providers to business parks, to persuade the hypermobile cosmopolitan 'creative class' to nest locally. »*

Dans toutes les villes, le bien être des citoyens dépend de l'accès à ces biens. « *Si nous voulons de l'équité (« fairness »), alors nous devons nous centrer sur l'économie de base (« foundational economy ») et réorganiser ces activités de manière à ce qu'elles soient plus ancrées (« grounded »)...* de manière à réaliser des améliorations significatives et réorganiser ces activités pour apporter à un plus grand nombre de personnes les biens et services de base qui apportent la base matérielle de la vie sociale. L'enjeu consiste à savoir comment connecter obligation sociale et innovation fiscale ».¹⁴

Cela suppose :

- 1) d'investir pour améliorer l'approvisionnement en services fondamentaux. Plutôt que de concentrer les investissements dans des quartiers vitrines et dans une architecture ostentatoire, le faire dans des innovations incrémentales sur les infrastructures urbaines : mobilité durable, systèmes d'assainissement, recyclage de l'eau, systèmes de communication, etc. ;
- 2) chaque ville doit définir les domaines où des améliorations sont souhaitables. Par exemple elle peut se poser la question des prix raisonnables pour les citoyens ordinaires dans cinq domaines fondamentaux : logement, services publics, nourriture, santé/protection sociale, éducation.

Les auteurs en appellent à « *promouvoir l'innovation sociale qui rencontre les besoins sociaux élémentaires avec l'autorité publique en position de pilotage* » ; produire une ville plus inclusive et humaine ; répondre par des politiques adaptées aux problèmes de vieillissement et promouvoir le « care » ; réformer la fiscalité par de nouvelles formules d'imposition/redistribution des gains et revenus générés par la valorisation urbaine (foncier). En effet, les investissements publics réalisés dans le cadre des politiques d'urbanisme des métropoles engendrent une valorisation foncière et immobilière dont profitent les acteurs privés. La collectivité pourrait récupérer cette valorisation par des taxes. Pour arriver à faire la ville juste, la coalition entre le gouvernement métropolitain et la société civile locale est jugée indispensable.

¹⁴ « *If we want fairness, then we should focus on the foundational economy and reorganise these activities to make them more grounded... to make locally relevant improvements in its internal capacity to provide a larger number of people with the basic goods and services that provide the material basis for social life. The argument must be about how to connect social obligation and fiscal innovation* ».

Principales ressources utilisées

Yves Bonard, « Faire la ville juste. Une analyse in itinere de la maîtrise publique d'ouvrage du projet urbain Carré de Soie (métropole lyonnaise) », thèse de doctorat, Université de Lausanne, 2011.

Yves Bonard, Laurent Matthey, « Les inégalités socio-spatiales au piège de la mixité sociale. Comment opérationnaliser la justice environnementale », intervention congrès AFSP, Grenoble, 2009.

Arnaud Brennetot, « Les géographes et la justice spatiale : généalogie d'une relation compliquée », *Annales de géographie*, n°678, 2011.

Bernard Bret, « Interpréter les inégalités socio-spatiales à la lumière de la Théorie de la Justice de John Rawls », *Annales de géographie*, n° 665-666, 2009, www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2009-1-page-16.htm

Frédéric Dejean, « État de littérature. La « justice spatiale » : revue des savoirs francophones et anglophones », *Critique internationale*, n° 61, 2013, www.cairn.info/revue-critique-internationale-2013-4-page-171.htm

Ewald Engelen, Sukhdev Johal, Angelo Salento, Karel Williams, « How to build a fairer city », *The Guardian*, 24.9.2014.

Susan S. Fainstein, « Justice spatiale et aménagement urbain », *justice spatiale / spatial justice*, n°1, septembre 2009.

Philippe Gervais-Lambon, Frédéric Dufaux, « Justice... spatiale ! », *Annales de Géographie*, n°665-666, 2009.

Céline Gintrac, « Géographie critique, géographie radicale : Comment nommer la géographie engagée ? », *Carnets de géographes*, n° 4, septembre 2012, http://www.carnetsdegeographes.org/carnets_recherches/rech_04_04_Gintrac.php

Frédéric Gonthier, « La justice sociale entre égalité et liberté », *Revue française de science politique*, vol. 58/2, 2008, www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2008-2-page-285.htm

Caroline Guibet Lafaye, « Perception des inégalités, sentiments d'injustice et justice sociale, synthèse d'intervention », *Pôle de ressources ville et développement social Val d'Oise*, 2013.

Thibault Le Texier, « D'un principe de justice à un standard d'efficacité : la rationalité régaliennne à l'épreuve de la logique gestionnaire », *Dissensus*, n°4, avril 2011, <http://popups.ulg.ac.be/2031-4981/index.php?id=1271&file=1>

Mark Purcell, « Le Droit à la ville et les mouvements urbains contemporains » *Rue Descartes*, n°63, 2009.

David Robinson et Will Horwitz, « A Fair City – Where power, wealth and opportunity are in the hands of the many, not the few », *manifeste issue de la plateforme Changing London*, 2013/2014.

Edward W. Soja, « la ville et la justice spatiale », *justice spatiale / spatial justice*, n°1, septembre 2009 <http://books.openedition.org/pupo/417?lang=fr>

ANNEXE 1 A l'échelle du Grand Lyon, l'exemple de quelques ressentis d'injustice chez les acteurs du logement social

- **Des politiques du Grand Lyon qui répondent à des critères implicites de justice**

Dans toute collectivité, des questions de justice **apparaissent dès lors que la distribution géographique de la dépense ou des équipements cherche un équilibre ou un rééquilibrage**. Selon le géographe Bernard Bret (2009) « *le principe de réparation est l'idée explicite ou implicite des politiques d'aménagement du territoire : organiser le territoire pour le rendre plus efficace, certes, mais surtout pour le rendre plus juste. L'objectif renvoie au thème de l'État producteur de justice et garant du bien commun ainsi qu'à la question délicate de la territorialisation des politiques publiques : comment produire indirectement de la justice sociale en agissant directement sur les lieux?* ».

Une intercommunalité produit ainsi de la justice ou de l'injustice spatiale en fonction de ses choix : ainsi, la localisation des équipements dans une agglomération pose des questions de justice, car certains sont jugés valorisants alors que d'autres apportent des nuisances ou sont censés apporter des nuisances. La politique de la ville, comme les politiques de mixité résidentielle et sociale, qui entendent contrer les phénomènes ségrégatifs, peuvent être appréhendées comme des politiques de justice spatiale (cela est néanmoins discuté).

Des questions de justice se posent dans le Grand Lyon (extrait d'une interview de Paul Boino, directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon, interview Millénaire 3, 2012)

- **dans le financement des services et des équipements d'agglomération à l'échelle où le besoin se fait ressentir** : « *Pour ne prendre qu'un exemple celui des transports en commun, faut-il étendre le réseau mais comment financer le coût que cela représente ? Doit-on mettre en place des conventions qui permettraient que les nouveaux territoires desservis payent le service auxquels ils ont désormais accès, mais que fait-on des territoires qui ont besoin de ces transports collectifs tout en étant trop pauvres pour financer le service rendu par des conventions et donc à son prix réel ? Doit-on plutôt élargir le Grand Lyon, ce qui permettrait que tout le monde ait accès aux transports en commun mais en les finançant, via la fiscalité, et donc à la mesure des moyens dont chacun dispose ? Comment faire cependant quand les collectivités voisines, notamment les plus riches, refusent cette extension ?* » ;

- **dans les mécanismes de péréquation** : « *Au plan territorial notamment, comment allouer les moyens là où se trouvent les besoins ? Historiquement, ceci ne posait pas beaucoup de difficultés. Les territoires budgétairement riches étaient aussi les territoires socialement pauvres. Industriels et ouvriers, ils disposaient de ressources plus importantes mais devaient supporter des charges plus fortes du fait des besoins en services publics et en services sociaux de leurs administrés. À l'inverse, d'autres territoires plus résidentiels étaient sans doute riches socialement mais ils étaient pauvres budgétairement, car ils n'accueillaient pas beaucoup d'entreprises. Là aussi, il n'y avait pas de problème en soi : **les inégalités territoriales généraient de la justice sociale ; les moyens se situaient là où étaient les besoins**. La situation actuelle est sensiblement différente. Certains territoires se retrouvent tout à la fois socialement et budgétairement pauvres tandis que d'autres sont simultanément riches de leur population et de leurs entreprises.* »

Même si cela devrait être qualifié de manière précise, il est indéniable que des politiques du Grand Lyon (politique de la ville, déplacement, logement...) répondent à des critères implicites de justice, au sens de la justice distributive (égalité d'accès à des biens et services premiers pour les habitants de l'agglomération), et dans une moindre mesure au sens de la justice procédurable (via la concertation sur projets notamment). Les cahiers produits dans le cadre de la réflexion « Vision Solidaire » en donnent de nombreux exemples et laissent percevoir des trajectoires historiques (équipement de l'ensemble de l'agglomération, extension des réseaux d'eau, d'assainissement, de transport en commun, mise en place d'une politique de l'habitat et volonté de rééquilibrage des populations et du logement social, etc.).

Dans le contexte de la création, en janvier 2015, de la Métropole de Lyon, la notion de justice sociale prend une signification singulière. La justice sociale est au cœur du contrat social incarné par les politiques sociales et de redistribution menée par l'Etat. La Métropole devient partie prenante de ce contrat à partir du moment où lui sont transférées les compétences sociales du Conseil général du Rhône. Elle doit forcément porter et « opérationnaliser » un principe de justice.

- **Quelques problématiques de justice/injustice dans le secteur du logement**

Dans les politiques du Grand Lyon, un certain nombre de mécanismes et d'outils produisent des situations qui sont vécues comme injustes, et sur lesquelles il serait possible d'agir. On prendra ici l'exemple du logement, où des promoteurs privés, des bailleurs sociaux, des élus pointent spontanément des dispositifs qui semblent ou sont ressentis comme injustes.

- **Attribution du logement social**

> Comment être juste dans l'attribution des logements sociaux lorsque plus de 70% de la population est éligible au logement social ? Cette question interroge la mission même des organismes de logement social

*« Quel doit être demain le rôle que l'on donne au secteur HLM, à quoi va servir ce parc immobilier, soit le quart du nombre de logements sur l'agglomération, sachant que 70% des ménages y sont éligibles ? L'objectif est-il de loger les plus bas revenus parmi ces 70%, ou d'introduire de la mixité là où il n'y en a pas ou plus, ou encore de maintenir des familles en cœur de ville ? Ce qui est sûr, c'est que cette mission ne consiste pas à loger les gens sous plafond HLM, car sinon ce n'est que du favoritisme pour quelques-uns. Pourquoi l'un en profiterait et pas l'autre ? Cela alimente une concurrence non pas entre riches et pauvres, mais entre les mêmes revenus qui sont servis différemment : l'un, rue Duguesclin, grâce à l'APL paye un loyer résiduel de 200 euros alors que le voisin, avec le même revenu, a 40% de taux d'effort dans le loyer privé. L'APL fait des loyers à 50 à 100 euros dans une partie du parc social local. **C'est souvent ressenti comme injuste**, cela suscite de la rancœur, cela nourrit politiquement certaines formes de populisme. »* (Olivier Brachet, alors vice-président du Grand Lyon délégué au logement et à la politique de la ville, entretien juin 2014, Habiter & Se Loger, Grand Lyon)

Selon une enquête réalisée par l'Union Sociale pour l'Habitat sur les attributions vues par le grand public et les locataires, 48 % des enquêtés estimaient que les procédures d'attributions de logements sociaux sont « injustes ». (2ème édition du Baromètre d'image du logement social en France réalisé par TNS Sofres)

- **Mécanismes de financement des opérations immobilières pour produire du logement social**

Les « secteurs de mixité sociale » mis en place par le Grand Lyon sont des dispositifs a priori favorable à la justice spatiale, en contribuant à rendre accessibles des logements à des populations qui autrement n'y auraient pas accès¹⁵, mais qui posent néanmoins question sur le plan de la justice.

¹⁵ En 2014, 29 communes du Grand Lyon disposent sur tout ou partie de leur territoire de Secteurs de mixité sociale, les « SMS », intégrés dans le PLU, qui obligent à une forme mécanique de mixité. Dans les secteurs ainsi identifiés, un pourcentage minimum de la surface hors oeuvre nette totale des programmes de construction ou d'aménagement à destination d'habitation doit être affecté à des logements locatifs financés par des prêts aidés ou conventionnés par l'Etat. Les « SMS » contribuent à la réalisation de deux objectifs du Grand Lyon : disposer sur l'ensemble du territoire de logements locatifs abordables, afin de répondre à la demande des ménages ; et rééquilibrer l'offre de logements de l'agglomération, en augmentant l'offre dans les espaces où la production sociale est compromise par les coûts du foncier.

Ce type de procédé rappelle celui adopté dans le cadre du *London Plan*, adopté par la maire de Londres en 2004. Nous citons Fainstein (2009) : « *Alors que l'administration sous Margaret Thatcher se refusait à imposer aux promoteurs privés de prouver que les projets urbains bénéficiaient aussi aux communautés concernées, le gouvernement travailliste est très favorable à ce "planning gain" qui permet d'imposer aux acteurs privés de contribuer au développement des services publics*

> Dans le cadre des secteurs de mixité sociale, le système de péréquation qui amène le promoteur à reporter sur le reste de l'opération son manque à gagner occasionné par le prix de vente aux bailleurs sociaux est-il juste pour les locataires ou les accédants qui supportent le surcoût ? A travers l'obligation pour les promoteurs de vendre une partie de leurs logements produits aux bailleurs sociaux à des prix inférieurs au marché, se sont les acquéreurs privés qui, sans s'en douter, subventionnent le logement social.

« *Je pense qu'il convient de revenir sur le système de péréquation qui amène le promoteur à reporter sur le reste de l'opération, son manque à gagner occasionné par le prix de vente aux bailleurs sociaux. Un acquéreur pourrait un jour saisir un tribunal en prétextant que 25% des appartements de sa résidence ont été vendus à 2300 euros le m², et que de ce fait il a dû payer son appartement plus cher pour équilibrer les comptes. Est-ce juste ?* » (Yann Pommet, président de l'Union des constructeurs immobiliers du Rhône – UCI, entretien juin 2014, Habiter & Se Loger, Grand Lyon).

« *Je pense à un exemple où un ménage a dû faire de gros efforts et prendre des risques pour accéder à la propriété et qui par le jeu des VEFA dans le cadre des SMS se retrouve voisin du bénéficiaire d'un logement social. Il peut ressentir cette situation comme une injustice.* » (Patrice Tillet, Alliade Habitat, entretien Millénaire 3, 2012)

- **Captation du logement social**

> Est-il juste que des personnes puissent bloquer des logements sociaux alors que leur situation (revenus, évolution du ménage...) imposerait qu'elles changent de logement ?

« *Certaines personnes qui habitent des logements sociaux ne devraient plus les occuper, elles restent parce que le parcours d'accession à la propriété, qui in fine fait intervenir la promotion privée, n'est pas assez favorisé. Elles occupent des places qui devraient être occupées par des gens aux revenus plus modestes, qui restent des années sur des listes d'attente et finissent parfois par s'éteindre dans des taudis.* » (Yann Pommet, président de l'Union des constructeurs immobiliers du Rhône – UCI, entretien juin 2014, Habiter & Se Loger, Grand Lyon)

- **Partage de la valeur ajoutée**

> Est-il juste que des opérateurs immobiliers ou des ménages empochent des plus values sur des biens qui se sont valorisés grâce aux investissements de la collectivité ?

- **Impôt foncier**

> Est-il juste que l'assiette sur laquelle est calculé l'impôt foncier repose sur des estimations datant d'environ 40 ans ?

La fiscalité locale est loin d'être équitable aujourd'hui, parce que l'assiette foncière demeure son élément de base ; déterminante pour le calcul de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la cotisation foncière des entreprises et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, cette assiette foncière repose sur des évaluations largement caduques, car trop anciennes. La réévaluation de ces modalités de calcul renvoie à des critères de justice dont on peut se demander comment ils doivent être discutés, définis...

et du logement social. Le gouvernement est ainsi parvenu à imposer que tout nouveau projet de construction de plus de quinze logements à Londres comprenne 50% de logement "bon marché" (50% de logement privé, 35% de locatif social et 15% de logement "intermédiaire"). Ceci a été rendu possible par un système de subventions croisées et la mise à disposition de financements nationaux de la Housing Corporation.» « En imposant une part de logement social dans tout nouveau projet immobilier, le London Plan contribue à augmenter la mixité sociale des quartiers et par voie de conséquence la mixité ethnique puisqu'il y a toutes les chances pour que les logements bon marché soient occupés par des immigrants ».

Répondre à ces questions n'est pas aisé car :

- il convient d'avoir une **vision systémique des dispositifs** : par exemple, l'encadrement des loyers peut être une mesure de justice sociale, mais ce n'est plus le cas si cela conduit à restreindre l'investissement locatif et à réduire le parc privé à vocation sociale ;
- **il est difficile de s'entendre sur ce qui est juste ou injuste quand les conceptions de la justice diffèrent.**

La réflexion actuelle du Grand Lyon sur des outils de sa politique logement intègre déjà, de manière implicite, des objectifs, critères, ou questionnements de l'ordre de la justice. Deux exemples, en restant dans le champ du logement :

- alors que l'on sait que les investissements publics réalisés dans le cadre des politiques d'urbanisme des métropoles engendrent une valorisation foncière et immobilière dont peuvent pâtir les ménages à revenu moyen et modeste, le Grand Lyon s'intéresse à la solution des **Community Land Trust** (ouverte par la loi ALLUR) qui permet de séparer le coût du foncier et celui de l'immobilier, et maintenir alors sur le long terme l'accessibilité des logements ;
- l'expérimentation de la « **location choisie** » par le Grand Lyon pose des questions concrètes de justice dont devront tenir compte des outils et des critères (hiérarchisation des demandeurs, éligibilité et ordre de priorité, gestion des files d'attente). *« Afin de satisfaire l'objectif de transparence mais également d'équité dans le traitement des demandes, les acteurs présents sur le territoire du Grand Lyon envisagent la mise en œuvre d'un système de scoring. Ce système de cotation permettrait en effet de passer d'un « vivier de demandes en attente » à « une file d'attente organisée », garantissant ainsi une meilleure gestion des demandes et donc des attributions. Il s'agirait de s'appuyer sur la mise en place récente sur le Grand Lyon d'une gestion partagée de la demande, reposant sur la création d'un fichier commun et de le rendre plus efficient et transparent en l'accompagnant d'un système de cotation. La poursuite de cet objectif implique que des règles communes soient définies et certaines pratiques harmonisées ».* (Habiter & Se Loger, Conjuguer offre et demande de logement dans la future Métropole, Grand Lyon, 2014)

WWW.
MILLENAIRE3.
COM

RETROUVEZ
TOUTES LES ÉTUDES SUR

MÉTROPOLE DE LYON
DIRECTION DE LA PROSPECTIVE
ET DU DIALOGUE PUBLIC
20 RUE DU LAC
CS 33569
69505 LYON CEDEX 03