



# Comprendre & Entreprendre

*Se développer dans un monde complexe*

## La démocratie interactive doit devenir le moteur de l'intelligence territoriale

Professeur à l'Université de Reims et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne, Jacques Lévy a reçu le prix international Vautrin-Lud 2018, la plus haute distinction en géographie. Avec Jean-Nicolas Fauchille et Ana Póvoas, il a publié, aux éditions Odile Jacob, un ouvrage appelé à renouveler en profondeur les critères de la recherche territoriale : *Théorie de la justice spatiale, géographies du juste et de l'injuste*.

Dans l'entretien qu'il a accordé à Jean-Guy Bernard, Directeur Général de l'EM Normandie, Jacques Lévy revient sur beaucoup d'idées reçues à propos de l'abandon présumé des territoires périurbains, l'utilisation de l'argent public ou les ressorts de la mixité sociale. Il plaide pour une démocratie "interactive" qui érige les aménageurs en médiateurs politiques et sociaux voués à mener de front ce qui, jusqu'alors, faisait l'objet de procédures séparées : le projet, la concertation, la réalisation et l'évaluation. Une révolution qui, dit-il, permettra d'associer pleinement les citoyens au développement territorial qui les concerne.

**La crise des gilets jaunes, qui s'est déclenchée un mois après la parution de votre livre, a confirmé de manière spectaculaire sa principale conclusion : la localisation spatiale est désormais vécue comme la principale source d'inégalité sociale. Quand et comment le géographe et l'urbaniste que vous êtes a-t-il senti se cristalliser le sujet ?**

A dire vrai, depuis très longtemps. Au moins depuis l'élection présidentielle de 2002 qui a rendu évident ce que le référendum sur Maastricht (1992) avait commencé à faire émerger : une logique spatiale puissante qui, progressivement, faisait passer au second plan les clivages socio-politiques traditionnels. En 2017, cette logique est arrivée à maturité, avec la bipolarisation Macron-Le Pen qui montrait que la géographie des électors comptait au moins autant que les appartenances socio-économiques habituelles. On peut dire que la séquence 1992-2017 a fait voler en éclat l'armature générale de la carte politique française depuis la Révolution française. En 25 ans, la dimension spatiale

de la justice s'est invitée dans un débat qui la limitait principalement à la question des rapports de redistribution organisés par l'État. Et puis, si nous avons eu le moindre doute sur l'importance de la dimension spatiale dans la relation des citoyens à l'égalité, il aurait été levé par l'enquête qualitative que nous avons menée, en 2016-2017, à la demande du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). Au fil des entretiens que nous avons réalisés à cette occasion, avec pour seule consigne d'être le moins directifs possible dès lors que nos interlocuteurs acceptaient de s'exprimer sur le thème "Qu'est-ce qu'une société juste ?", le critère spatial s'est imposé spontanément. D'où l'importance d'un auteur comme John Rawls, dont le livre-phare, *Théorie de la Justice*, a inspiré ma réflexion, mais aussi le titre de l'ouvrage qu'avec Jean-Nicolas Fauchille et Ana Póvoas, nous avons rédigé. Autant vous dire que nous avons été les derniers étonnés quand la problématique du coût de la mobilité s'est imposée sur les ronds-points, à l'automne de 2018...

### Comprendre & Entreprendre

De par sa vocation, l'EM Normandie entretient un lien puissant avec son territoire et les entreprises qui s'y développent. D'où sa légitime implication dans les enjeux relevant de l'Intelligence Économique et Territoriale. Car c'est ici, sur notre sol, que s'enracinent les projets qui assureront demain notre prospérité. La lettre de réflexion Comprendre & Entreprendre vise à soutenir cette dynamique. Elle s'adresse à toutes celles et ceux qui anticipent, imaginent l'avenir et doivent faire des choix stratégiques. Seule la combinaison astucieuse de l'action et de la réflexion nous permettra d'optimiser notre positionnement et notre engagement au sein d'un monde complexe et mouvant.

**Pour parler comme René Girard, le concept de liberté a cessé d'être "mimétique" pour relever d'une invention autoréférentielle. Ma liberté, c'est aussi de définir moi-même ce que je considère comme l'expression de cette liberté.**

**Ce qu'ont montré nos enquêtes, c'est que le droit au logement est pratiquement devenu synonyme de droit à la propriété du logement.**

A l'occasion de ces débats, nous avons pu constater *in vivo* combien l'ancienne opposition gauche-droite calquée sur l'antagonisme égalité-liberté, n'était plus le paradigme essentiel. Les deux notions ne s'opposaient plus, elles se plaçaient en ligne, l'une étant condition de l'autre. A des degrés divers, tout le monde ou presque admet qu'il faut un socle d'égalité préalable et nécessaire, après quoi chacun place où il le souhaite son horizon de liberté. Pour parler comme René Girard, le concept de liberté a cessé d'être "mimétique" pour relever d'une invention autoréférentielle. Ma liberté, c'est aussi la possibilité de définir moi-même ce que je considère comme l'expression de cette liberté.

**Alors que les politiques publiques ont tendance à considérer que les mesures de pré-réquisition, fiscales en particulier, suffisent à rééquilibrer les inégalités, vous dites que le juste ne se décrète pas, et qu'il appartient d'abord aux citoyens d'en délibérer. Que cela signifie-t-il concrètement pour les acteurs de l'intelligence territoriale ? Et quels lieux faut-il inventer pour permettre cette délibération ?**

La délibération, c'est le moyen de prendre en compte l'évolution des mentalités, qui elle-même conditionne le rapport au juste ou à l'injuste. Quand ont eu lieu les grands débats sur l'avortement, au début des années 1970, qui aurait pu imaginer que sa légalisation devienne aussi largement consensuelle ? Avant l'affaire des Gilets jaunes, qui se serait douté que la mobilité devienne un élément structurant de la justice sociale ? Peu de gens, même parmi ceux, dont je fais partie, qui avaient senti monter cette spatialisation du politique que j'évoquais...

Quand les citoyens revendiquent une capacité d'arbitrage sur les lieux qu'ils habitent et sur la manière de les habiter, cela relativise grandement le rôle des experts ! Celui-ci reste utile, mais change de dimension : les experts sont là pour aider les citoyens à y voir plus clair, à discerner et à hiérarchiser les enjeux, et non plus, comme naguère, pour imposer une rationalité *ex cathedra*. Les politiques, qui parlent encore souvent de "pédagogie", n'ont sans doute pas encore intégré cette évolution. Non, ce n'est pas parce qu'ils ont été insuffisamment pédagogues que leurs décisions sont contestées : c'est parce qu'ils n'ont pas suffisamment remis en cause leur magistère moral. Ce qui est vrai pour le sommet de l'État l'est encore plus pour les acteurs de l'intelligence territoriale : écouter, c'est intégrer une dimension essentielle de la décision. D'autant plus essentielle que rien n'est plus écrit d'avance. Jusqu'aux années 1960, l'opinion fonctionnait encore largement selon des schémas d'allégeance communautaire : l'ouvrier raisonnait en ouvrier et votait pour des partis dits "ouvriers" ; le chrétien raisonnait en chrétien et

votait pour des candidats issus de la Démocratie chrétienne, etc., etc. Bref, la parole de la "base" était relativement prévisible, et de fait, depuis l'installation définitive du suffrage universel, en 1848, la carte électorale française n'évoluait qu'à la marge, selon des schémas toujours recommencés...

Cette révolution étant constatée, comment y répondre précisément et dans quelles instances ? Je pense que, pour les acteurs du développement local, la démocratie interactive est une piste très intéressante. La parole des citoyens, telle qu'elle est conçue dans le cadre d'enquêtes qualitatives comme celles que nous avons menées, n'est plus seulement un exercice rhétorique pour les dirigeants, cela devient une ressource pour les politiques publiques. Attention : je dis démocratie "interactive", ce qui n'est pas du tout la démocratie "directe". La démocratie interactive permet d'enrichir la démocratie représentative, alors que la démocratie directe l'annule purement et simplement, tout en la minant et en la corrompant. Et on l'a vu avec l'épisode des Gilets jaunes, qui a commencé par un épisode qui aurait pu faire partie d'un processus de démocratie interactive (comme le sont en général les expressions publiques pacifiques de demandes politiques), partant d'un problème concret – le coût de la mobilité –, mais a abouti, d'une part, à la violence et, d'autre part, à l'exigence d'un Référendum d'initiative citoyenne (RIC), ce qui va très loin dans la délégitimation de la démocratie représentative. Significativement, les Gilets jaunes ont pour la plupart refusé de participer au Grand débat, parce que cela les aurait exposés à un dispositif argumentatif exigeant d'eux qu'ils écoutent d'autres citoyens en désaccord avec eux.

**Pour beaucoup de citoyens, la justice passe par l'accession à la propriété. Mais on s'aperçoit que celle-ci a provoqué l'étalement de l'habitat, donc un coût accru de la mobilité, donc un facteur croissant d'inégalités à salaire égal. Quelles réponses les aménageurs peuvent-ils apporter à ce paradoxe, sachant, comme vous le rappelez, que le choix de s'éloigner du centre-ville pour devenir propriétaire, n'est pas toujours un choix subi, mais bien souvent, un choix assumé ?**

Ce qu'ont montré nos enquêtes, c'est que le droit au logement était pratiquement devenu synonyme de droit à la propriété du logement. C'est un phénomène particulièrement marqué en France, que les Suisses, par exemple, ignorent largement. Pour eux, une location est un abri aussi sûr qu'une propriété en bonne et due forme. Chez nous, le rapport au logement n'évolue pas à l'unisson du rapport aux autres biens de consommation : l'accès, l'usage, le prêt, le leasing – le service au sens large – prennent de l'importance dans tous les domaines, mais cela touche peu l'univers résidentiel. En France, être locataire, c'est vécu comme autrefois le statut de mé-

tayer. Un facteur d'insécurité absolue. Les explications sont d'abord d'ordre historique : l'exode rural français, brutal mais tardif, a été vécu comme un déracinement, ce qui fait que l'accession à la propriété en milieu péri-urbain, apparaît bien souvent comme une sorte de retour à la terre. Posséder son logement devient une garantie contre les accidents de la vie. Cet aspect assurantiel existe moins dans les pays qui possèdent un système de retraite par capitalisation. Chez eux, ce n'est pas le logement, c'est le capital qui constitue le principal filet de sécurité. En somme, on ne décrète pas d'en haut ce qui est juste ou ce qui ne l'est pas. Les élus ne sont pas les professeurs des administrés. L'affaire des Gilets jaunes a bien illustré combien la France, contrairement à l'Europe du Nord, était en déficit en matière de démocratie interactive. Dans le cadre d'échanges horizontaux, il était relativement facile de montrer que la taxe carbone n'était nullement un impôt punitif comme on l'entendait partout, mais un impôt incitatif. Au lieu de cela, beaucoup se sont sentis, à tort ou à raison, piégés.

En matière de "diagnostic territorial" comme de tout autre construction d'une décision publique, la règle devrait consister à supprimer la séquentialité rigide entre projet, concertation, réalisation, évaluation. Tout cela doit être contemporain, avancer en spirale, de sorte que la concertation ne doit pas être la conséquence d'un projet, mais lui être consubstantiel. Les urbanistes qui ont pris conscience de cette mutation se pensent désormais comme des médiateurs politiques actifs. L'urbaniste n'est plus l'auteur de la ville, il en est un auteur, parmi d'autres, avec son rôle propre. L'auteur, le véritable, ce doit être la société urbaine, les citoyens-citoyens.

**La question des services publics est au cœur de votre sujet, avec la question de l'accessibilité aux droits et aux ressources. Où faire passer la frontière entre l'équité, qui commande d'assurer les mêmes droits pour tous et l'intérêt général, qui peut conduire à décréter que cette universalité coûte trop cher à la collectivité ?**

Cette question est centrale, mais elle s'est imposée assez récemment. En gros, depuis qu'on s'est mis à évaluer les politiques publiques et l'efficacité de la dépense, sous l'effet de l'endettement. Autrement dit : où va l'argent, et que rapporte cet investissement à la collectivité ? Deux idées ont pris corps : 1. Le service public a vocation à rendre des services, composantes des biens publics ; pas à créer des emplois ; 2. Il est temps de mesurer, dans une perspective d'égalité entre habitants, ce que coûte la fourniture du même service dans différents lieux. Se pose alors la question centrale de la liaison entre justice et espace. Et l'on s'aperçoit que, contrairement à certaines interprétations hâtives, les territoires peu denses ne sont pas nécessairement les moins bien servis en matière d'accès au service public.

En matière d'offre scolaire par exemple, il y a un certain avantage à habiter dans une zone peu dense car le nombre d'heures d'enseignement par élève y est plus élevé que dans les villes, dont les quartiers populaires sont les victimes les plus massives de l'injustice spatiale. On trouve aussi un déficit de service publics dans les zones les moins peuplées, qui regroupent les 4% de la population habitant dans les "communes isolées" définies par l'INSEE. Cependant le débat est porté, non par elles, mais par les habitants et les élus des zones périurbaines, qui sont des composantes des métropoles ! Ce qui démontre combien l'intelligence territoriale doit se donner le temps de se laisser déranger par le réel...

**Comme Jérôme Fourquet, qui scrute l'espace en politologue davantage qu'en géographe, vous constatez une "archipellisation" de la société française. Le fait que les Français aient de moins en moins de références communes rend-il plus difficile une politique de justice spatiale fondée sur la notion de "bien commun" ?**

Je suis d'accord sur presque tout avec Jérôme Fourquet, sauf sur la disparition d'un référentiel commun. Certaines normes se sont effritées, notamment sous l'effet de la déchristianisation qu'il analyse excellemment, mais cela ne signifie pas qu'on ait perdu toute capacité à définir des valeurs politiques communes. Veillons aussi à ne pas idéaliser le passé. Existait-il, au XIX<sup>e</sup> siècle, tellement de valeurs communes entre une bonne et un bourgeois résidant – c'est vrai – dans le même immeuble haussmannien, mais pas au même étage ? À l'époque, les fossés sociaux, politiques, idéologiques, existaient davantage qu'en 2019... Aujourd'hui, en revanche, certaines conflitualités ont disparu. Je parlais tout à l'heure de l'accord quasi-général sur l'IVG. On pourrait aussi évoquer la Manif pour tous, qui a mobilisé beaucoup de militants, mais n'est pas parvenue à rassembler pour peser politiquement. La valeur la mieux partagée aujourd'hui, c'est à mon sens la centralité de l'individu, ce qui ne signifie pas l'égoïsme : les individus se construisent et se déploient dans la société et grâce à elle, et c'est là un autre consensus fort. Mais l'idée que la réussite d'une société se mesure à la capacité de chacun à poursuivre son propre bonheur est désormais extrêmement puissante. De ce point de vue, les Gilets jaunes, bien que constitués en collectifs, revendiquaient une amélioration de leur sort *ici et maintenant*. Et si leur mouvement a pu déraiper vers autre chose, il a eu l'avantage de désigner d'emblée où se situait le levier de cette amélioration : dans une prise en compte de la géographie !

***La concertation ne doit pas être la conséquence d'un projet, mais lui être consubstantielle... L'urbaniste n'est plus l'auteur de la ville, il en est un auteur, parmi d'autres. L'auteur, le véritable, ce doit être la société urbaine, les citoyens-citoyens.***

***Il est temps de mesurer, dans une perspective d'égalité entre habitants, ce que coûte la fourniture d'un même service dans différents lieux.***

JACQUES LÉVY  
JEAN-NICOLAS FAUCHILLE  
ANA PÓVOAS

## THÉORIE DE LA JUSTICE SPATIALE GÉOGRAPHIES DU JUSTE ET DE L'INJUSTE



### Jacques Lévy, extraits :

- **Le citoyen fait la ville.** "Si frein il y a au développement de l'urbanité, c'est que le désir de mixité qui lui est inconditionnellement lié n'est pas une valeur partagée par tous. Certains aiment l'altérité et le contact avec l'autre, c'est ce que l'on nomme l'allophilie, d'autres la redoutent, ce que l'on nomme l'allophobie. Depuis plusieurs décennies, le périurbain se développe, il est caractérisé par un entre-soi de personnes solvables au regard de la propriété, des surfaces habitables importantes, la présence de jardins privatifs et la délimitation stricte de la propriété. Ce n'est pas seulement au regard de la densité que l'urbanité est freinée, car on rencontre dans le périurbain récent des densités similaires à celles que l'on trouve dans certaines banlieues, mais surtout au regard de la diversité. À l'inverse de ce que l'on a pu souvent dire du périurbain, il ne s'agit pas d'espaces contraints, autrement dit de lieux de résidence subis. Ils reflètent au contraire la priorité que leurs habitants accordent au privé plutôt qu'au public."

### - Huit propositions pour la justice spatiale.

I. La dimension spatiale de la justice (...) permet d'entrer dans un jeu à somme positive dans lequel davantage de justice pour les uns ne signifie pas moins de justice pour les autres.

II. Les valeurs de liberté et d'égalité deviennent compatibles entre elles alors qu'elles étaient vues par la scène publique comme contradictoires.

III. Les principaux enjeux de justice sont et seront de plus en plus la coproduction de biens publics, plutôt que la distribution de biens privés.

IV. La justice peut être considérée comme un équivalent du développement et l'action en faveur de la justice est indissociable du renforcement des capacités de ses bénéficiaires.

V. La mise en correspondance, en particulier géographique, entre enjeux de justice, bénéficiaires de la justice et actions publiques justes est décisive au point que, si ce principe était ignoré ou délibérément violé, une apparence de justice deviendrait une injustice.

VI. On ne peut pas exiger de la justice qu'elle résolve tous les problèmes que pose la cohabitation des humains en société.

VII. Les dynamiques récentes de l'idée de justice s'inscrivent dans un mouvement plus large de passage d'une morale transcendante de l'injonction et de la norme à une éthique fondée sur des valeurs en mouvement.

VIII. Il n'est pas possible d'énoncer le juste dans l'absolu, hors de l'histoire, hors de la géographie, et c'est aux citoyens de dire, à tout moment, ce qu'est selon eux l'horizon désirable de justice."

*Théorie de la justice spatiale, Géographies du juste et de l'injuste*, de Jacques Lévy, Jean-Nicolas Fauchille et Ana Póvoas, Editions Odile Jacob, 2018.

## Abstract

### Interactive Democracy should become the driving force behind Territory Intelligence

Professor Jacques Lévy was awarded the 2018 Vautrin-Lud Prize, a geography award modelled on the Nobel Prize. Appointed as Professor Emeritus at the *Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne* (EPFL) in 2017 after teaching there for 13 years, Professor Lévy currently works for the University of Reims Champagne-Ardenne and the Chôros Association. Together with Dr Jean-Nicolas Fauchille and Ana Póvoas, he has published a book which should trigger a thorough review of Territory Research criteria: *Théorie de la justice spatiale, géographies du juste et de l'injuste* (Spatial Justice Theories: Geographies of the Just and the Unjust). During his interview with EM Normandie Director General Jean-Guy Bernard, Professor Lévy reviewed many received ideas about the alleged abandonment of peri-urban territories, the use of public funds or the springs of social diversity. He advocates an 'interactive democracy' which would establish developers as political and social mediators dedicated to pursuing simultaneously what has been subject of separate processes up to now: project, consultation, realisation and evaluation. A revolution which he claims will allow to involve citizens fully in the territory development which concerns them.



**Comprendre & Entreprendre**  
Une publication de l'EM Normandie  
Directeur de publication : Jean-Guy Bernard  
Illustration Rossana - ISSN en cours

**Contact : Ludovic Jeanne**  
EM Normandie 9, rue Claude Bloch 14052 Caen cedex 4  
Tél. : +33 (0) 2 31 46 78 87  
Courriel : ljeanne@em-normandie.fr - www.em-normandie.com

## Notre vision de l'Intelligence Économique et Territoriale

*Comment rétablir dans nos économies le sens du stratégique, réhabiliter le long terme, se protéger tout en se montrant innovant ? En conciliant veille et action, vision et pragmatisme, l'Intelligence Économique & Territoriale (IE&T) s'impose comme un levier de compétitivité. Ensemble cohérent de pratiques et de connaissances, l'IE&T aide les entreprises comme les territoires à se positionner, se défendre mais aussi anticiper et se développer. Agir avec succès exige d'éclairer l'action par une compréhension fine des marchés et des environnements. À cet égard, l'IE&T est l'affaire de tous. Car le sens des responsabilités de chacun décide du succès commun.*

*De fait, l'IE&T s'impose à la fois comme un mode d'action et un regard multidimensionnel, cherchant à comprendre la complexité du monde pour mieux la maîtriser. L'IE&T nous invite ainsi à redéfinir nos cultures organisationnelles, à revoir nos pratiques et nos méthodes. Rien ne se fera sans convergence entre acteurs publics et privés, sans l'adhésion de tous à un projet commun, enraciné dans un territoire. Face aux nouveaux défis, mêlant harmonieusement action et réflexion, l'IE&T constitue le socle des succès à venir.*