

Le territoire ou l'espace du politique

Michel Messu

Volume 44, numéro 2, 2021

Innovations et territoires face aux inégalités

Soumis : 5 décembre 2019

Accepté : 19 juin 2020

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1083325ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1083325ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Canadian Regional Science Association / Association canadienne des sciences régionales

ISSN

0705-4580 (imprimé)

1925-2218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Messu, M. (2021). Le territoire ou l'espace du politique. *Canadian Journal of Regional Science / Revue canadienne des sciences régionales*, 44(2), 5–11.
<https://doi.org/10.7202/1083325ar>

Résumé de l'article

Le territoire n'est pas une donnée de nature. Il n'y a de territoire que parce que s'y déroulent des activités humaines. Celles-ci en appellent *ipso facto* à une forme d'autorité politique qui les régit et circonscrit le territoire. Ses frontières, l'énonciation des règles qui s'y appliquent, l'élaboration d'un commun imaginaire, symbolique ou réel, fabriquent le territoire plus que ne le font les caractéristiques « naturelles ». On en dégagera deux options d'analyse : la neutralité du territoire physique, l'activité humaine comme vecteur de l'inégalité. Celles-ci sont développées sous trois angles : le territoire comme construction politique continuée, les territoires locaux comme question politique spécifique et les inégalités territoriales, environnementales et sociales.

CANADIAN JOURNAL
OF REGIONAL SCIENCE
REVUE CANADIENNE DES
SCIENCES RÉGIONALES



LE TERRITOIRE OU L'ESPACE DU POLITIQUE

Michel Messu

Michel Messu

Centre PHILÉPOL
Université de Paris
Campus Saint-Germain-des-Prés
45 rue des Saints-Pères
75006 Paris
France
messumichel@gmail.com

Soumis : 5 décembre 2019

Accepté : 19 juin 2020

Résumé : Le territoire n'est pas une donnée de nature. Il n'y a de territoire que parce que s'y déroulent des activités humaines. Celles-ci en appellent *ipso facto* à une forme d'autorité politique qui les régit et circonscrit le territoire. Ses frontières, l'énonciation des règles qui s'y appliquent, l'élaboration d'un commun imaginaire, symbolique ou réel, fabriquent le territoire plus que ne le font les caractéristiques « naturelles ». On en dégagera deux options d'analyse : la neutralité du territoire physique, l'activité humaine comme vecteur de l'inégalité. Celles-ci sont développées sous trois angles : le territoire comme construction politique continuée, les territoires locaux comme question politique spécifique et les inégalités territoriales, environnementales et sociales.

Mots Clés : territoire; autorité politique; local; inégalité; sécurité

La notion de territoire, on le sait, est polysémique. Elle est, à la fois, des plus évidentes et des plus énigmatiques. Elle est même fortement chargée de préjugés, voire de fantasmes, qui la rendent suspecte sur le plan analytique. Faut-il accrédi-ter l'idée que le méridional est plus jovial et convivial que l'habitant du septentrion ? Que le Breton est têtue, le Normand indécis, l'Auvergnat près de ses sous ? Que ce que redoutent le plus les Marseillais c'est la grève des éboueurs, loin devant le PSG¹ ? Bref, tous ces clichés – bien franco-français ici – ne sont jamais très loin quand on convoque le territoire comme représentation mentale de ce qui organise notre vision de l'espace social et politique, singulièrement, de ce qui pourrait en expliquer les disparités, ou ce que l'on apprécie en termes d'inégalités, voire d'injustices.

Aussi, pour baliser plus explicitement le propos, formulons les deux propositions suivantes à titre d'options analytiques de base.

Tous les territoires physiques sont analytiquement neutres : il n'y a pas d'inégalité intrinsèquement liée au territoire.

Rabattre la géographie humaine sur la géographie physique, les constitutions politiques sur les variations climatiques, les modes de vie locaux sur leur espace de déploiement, etc., c'est toujours commettre une erreur de raisonnement par excès de simplification. Non que les observations soient foncièrement erronées – on ne peut reprocher à Montesquieu (1758) de distinguer des climats chauds et des climats froids –, mais les corrélations avec les effets sociopolitiques visés pèchent par la restriction du cadre d'observation retenu – on peut donc lui reprocher d'en tirer que les premiers rendent leurs peuples plus lâches et enclins à l'esclavage, tandis que les seconds, favorisant leur courage, les maintiennent dans la liberté. Pour le dire autrement, les dimensions, les facteurs, les forces agissantes, se trouvent en quelque sorte figés et réduits à leur efficience du moment, comme s'il s'agissait là d'une loi de la nature, au sens que l'on donnait à l'expression dans la philosophie classique.

Si la théorie des climats, née avec Hippocrate et Aristote, a pu survivre jusqu'à Hegel avant de disparaître de nos référentiels sociopolitiques, il subsiste malgré tout, s'agissant de l'approche des territoires et de leurs disparités, toutes sortes d'analogons sémantiques de ce type, d'équivalents de « l'effet Montesquieu », pour reprendre la formule de Bourdieu (1982).

Les caractéristiques physiques d'un territoire autorisent bien souvent de tels « effets de naturalisation » qui étaient des rhétoriques sociales, parfois très résistantes dans le temps et dont la véracité ne tient qu'à leur apparente plausibilité. Des *Endoxa*, donc, comme les désignaient les philosophes de la Grèce antique. Des opinions partagées dont les effets s'inscrivent et dans l'esprit et dans les actes de chacun.

Qu'un territoire soit essentiellement formé de dunes de sable ou repose sur une bonne couche de permafrost, et le voilà perçu comme particulièrement hostile et inapte à toute activité humaine. Ce qui fut, semble-t-il, corroboré pendant des lustres. Du moins jusqu'au jour où l'on y découvrit de vastes nappes de pétrole ou, bien plus récemment, que l'on envisage de récupérer le méthane que dégage la fonte du permafrost afin de trouver une alternative à nos centrales nucléaires. En somme, l'hostilité et l'inaptitude tenaient aux hommes et non au territoire. L'océan, le passage de l'équateur, les Quarantièmes rugissants et les Cinquantièmes hurlants, etc., ont été perçus, au cours de l'histoire de l'humanité, de la même manière, jusqu'au moment où, par leur ingéniosité technique et leurs connaissances, les hommes ont su les affronter.

C'est donc dire que, par lui-même, un territoire ne peut être tenu pour un vecteur d'inégalité. C'est la capacité (ou l'incapacité) des hommes à y développer leurs activités qui en fera une terre hospitalière ou hostile, un lieu favorable à l'industrie et à la civilisation humaine ou un espace de tous les dangers, un berceau d'utopie ou une des rives du Styx.

Les inégalités territoriales sont le produit de l'action humaine.

Cette deuxième proposition est la conséquence logique de la précédente puisque nous n'envisageons nullement qu'un autre facteur, exogène et quelque peu surnaturel, un « esprit du lieu », un Dieu quelconque ou un Fantôme – écossais ou non –, puisse interagir et assigner le territoire à un destin singulier. Reste donc l'action des hommes sur ledit territoire et, partant, leur propension à produire de la variété quant à la manière de se l'approprier, de le façonner, de lui imprimer toutes sortes d'élaborations formelles – d'infrastructures comme l'on dit maintenant –, d'images conventionnelles – calquées ou non sur ce qu'il offre –, de croyances et autres représentations imaginaires, bref de le fabriquer comme territoire au sens d'un espace occupé par les hommes, d'un espace socialisé.

Ce qui revient à dire qu'il n'y a pas de territoire sans qu'il y ait eu de socialisation de l'espace. Ou encore, qu'un espace géographique ne devient un territoire que dès lors qu'une activité humaine s'y développe². C'est sûrement pourquoi on parle « d'espace vierge » quand celui-ci n'a pas encore abrité l'action des hommes.

Ajoutons que c'est bien ladite action qui, *nolens volens*, va donner au territoire sa représentation géographique, c'est-à-dire celle d'une étendue limitée, même si cette limite paraît repoussée vers un indéfini. C'est ce qui permet de penser qu'un même espace, qu'une même surface de la terre, puisse être regardée comme plusieurs territoires (le Grand Nord canadien est à la fois un espace politique de l'État fédéral, celui des territoires fédéraux du Nunavut, des *Northwest Territories* et du Yukon, une portion de l'Arctique, une zone historique d'expression de la culture des Inuits, un espace exotique d'aventure pour touristes en vue de croiser ours blancs et caribous, etc.). De même, on peut penser que les luttes territoriales du Néolithique entre les chasseurs-cueilleurs et les agriculteurs sédentarisés portaient autant sur des visions du territoire – ouvert pour les premiers, clos pour les seconds – que sur les contraintes que leur imposait leur mode de vie – parcourir l'espace pour les uns, travailler le sol conquis pour les autres. De même encore, à l'époque féodale, le chaos territorial constitué par les fiefs seigneuriaux n'a nullement empêché le renforcement du pouvoir royal et la formation du Royaume de France. Aussi, un territoire sera d'autant mieux circonscrit que ses frontières seront marquées, rendues visibles. Ce qui fait émerger immédiatement le principe politique de l'autorité qui s'y déploie. N'oublions pas que la frontière, étymologiquement, est le lieu où s'affrontent les armées et que la victoire de l'une sur l'autre lui ouvre le territoire qui lui était proscrit et lui transfère l'autorité politique.

Preuves que le territoire est d'un effet potentiellement neutre au regard de la volonté qu'y appliquent les hommes. Que c'est cette dernière qui s'impose au territoire et lui attribue ses qualités. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'a pas d'effet de potentialisation – au sens pharmaceutique du terme si l'on veut – sur cette volonté.

C'est donc dans cette perspective que seront développés les deux axes analytiques de ce texte et que sera abordée la question des inégalités territoriales, environnementales et sociales.

¹ PSG : Paris Saint-Germain, club de football parisien, « ennemi » historique de l'Olympique de Marseille.

² Je m'en tiens, ici, à l'activité humaine, celle des autres espèces capables de développer une activité serait à envisager et probablement à lui confronter.

Le territoire comme construction politique et sociale continuée

Il n'y a donc pas de territoire sans socialisation. Ce qui revient à dire que l'on peut difficilement penser un territoire sans lui adjoindre l'exercice d'une autorité. Un territoire ne peut simplement être l'espace de rassemblement anarchique d'une population d'individus. C'est en sens inverse que se pose le problème. Le rassemblement d'une population en un espace crée d'emblée un problème territorial, un problème d'usage et de gestion du territoire. Tôt ou tard, en effet, se manifeste la voix de qui en a l'autorité, de qui peut énoncer légitimement l'usage qui doit, ou non, être fait de cet espace.

C'est bien pourquoi les rassemblements de Gitans pour quelque fête ou séjour communautaire restent toujours problématiques quand une concession de territoire ne leur a pas été accordée. Même chose pour les *rave-partys* qui, du fait de leurs débordements acoustiques et de leurs empiètements motorisés, ne manquent pas de provoquer la confrontation avec les autochtones et les représentants de l'ordre public. Même chose encore sur nos plages, quoique de manière plus pacifique, où s'imposent des règles implicites, encore qu'elles semblent devenir de plus en plus explicites. Et l'on peut multiplier les cas d'espèce.

En somme, tout territoire est d'emblée à concevoir comme l'espace d'exercice d'une autorité, ce qui doit s'entendre autant à l'égard des autorités concurrentes qui s'exercent sur les territoires limitrophes qu'à l'endroit de ceux qui l'occupent. Lesquels se distribuent en *occupants légitimes* : les résidents, les autochtones, les « pays », etc., en *visiteurs légitimes* : pèlerins, marchands ambulants, voyageurs, touristes, etc., et en intrus : bandits (c'est-à-dire ceux qui ont été bannis, mis hors du ban [le ban étant, par métonymie, le territoire de juridiction du seigneur]), étrangers hostiles et autres envahisseurs.

S'y jouent *ipso facto*, sur le plan social, les formes de l'hospitalité et de l'hostilité qu'on y rencontre et dont on a gardé la trace avec nos hôtels, nos hospices, nos hôpitaux et nos hôtes. Nos hôtes, dont la réversibilité sémantique donne une idée de son statut ambigu. Puisque l'hôte peut être celui qui accueille comme celui qui est accueilli. Statut d'autant plus ambigu que le maître de la maison dans laquelle on est reçu en tant qu'étranger, l'hôte au premier sens, peut éventuellement vous prendre en otage, lequel reste une figure de l'hôte au deuxième sens du terme.

Au Moyen-Âge, en effet, l'*ostage* désigne la demeure et le verbe *ostoyer* signifie « loger ». Ce qui donnera ostel, ostellerie (l'hôtel, l'hôtellerie), mais aussi « otage », celui que l'on retient en sa demeure. On glose volontiers sur cette parenté étymologique entre l'hospitalité et l'hostilité, en tout cas il était de pratique courante que l'hôte que l'on reçoit et que l'on traite d'égal à égal en lui fournissant le logement, puisse être pris en otage en le retenant chez soi, généralement parce qu'un engagement qu'il avait pris n'avait pas encore été honoré. « Hôte » et « otage » ne sont donc pas sans rapport. D'autant moins que l'hôte qui reçoit, le maître de la maison donc, lorsqu'il a affaire à un étranger inconnu, un étrange étranger, un barbare disaient les Anciens, peut se mettre en danger en traitant en égal celui qui se révélera n'être qu'un ennemi, un hôte hostile. Le glissement sémantique se fait donc facilement, ce que confirment les étymologies latines : *hospes* et *hostis*, « hôte » et « ennemi », qui ont une même racine : le verbe *hostire* qui signifie « rendre la pareille », « payer de retour », « égaliser ». On en tirera l'*hostia*, la victime que l'on offre pour compenser la colère des dieux, laquelle donnera l'hostie des catholiques, mais aussi l'*hostis*, l'ennemi, celui qui est hostile, qui en veut à vos biens, à votre vie, à votre réputation, etc. On comprend du coup que la victime expiatoire soit traitée comme un ennemi, même si on la recrute dans son groupe ou sa maison. René Girard (1972) nous a décrit et expliqué tout cela. Bref, l'hôte, l'otage, l'ennemi, se trouvent

pris dans un tourbillon de significations, une sorte de maelstrom de sens, qui nous rappelle que tout cela se joue, l'hospitalité comme l'hostilité, sur un territoire défini par un statut et sur lequel s'exerce une autorité. Symboliquement, c'est celui de la demeure, de la maison, où s'étend l'autorité d'un maître. Mais la demeure est un territoire.

Tout territoire, fût-il celui, restreint, de la maison, se trouve ainsi structuré par un principe d'autorité duquel découlent des règles de sociabilité, celles qui font que l'on sera tenu pour quelqu'un avec qui l'on peut vivre et partager son quotidien, un convive, un commensal, un compère, bref un participant de la communauté, ou, au contraire, un ennemi vis-à-vis duquel on doit marquer son hostilité.

En ce sens, le territoire n'est que l'espace défini d'expression de ces règles de sociabilité. D'où, pour rester dans le territoire domestique, la fonction du « seuil » de la maison, de sa fonction ambivalente d'ouverture et de fermeture du privé à l'égard du public, de ses fonctions symboliques mais aussi efficaces tant pour la jeune mariée que pour le défunt par exemple (Melliti, 2002). Bref, l'espace territorial n'est qu'un espace social. Pour le dire autrement, il est un espace dans lequel se lit le social avant que n'apparaissent ses caractéristiques propres liées à sa contingence terrienne.

C'est pourquoi on ne voit d'abord dans le territoire que ce que la sociabilité humaine y a inscrit, depuis les bornes de ses frontières, fussent-elles des murailles, jusqu'aux monuments symboliques les plus ésotériques, en passant par tous les codes d'échanges relationnels qui s'y déroulent et même les constitutions politiques qui s'y appliquent. De ce point de vue, le territoire apparaît comme une construction politique et sociale continuée, une élaboration sans cesse reprise d'un produit éminemment social. Sans cette dimension élaborative, productive, constructive, il ne saurait y avoir de territoire. Tout au plus, aurions-nous de l'espace, de l'étendue, de « la terre ! » – comme disent les marins égarés à l'approche d'un rivage.

LA QUESTION DES TERRITOIRES LOCAUX COMME QUESTION POLITIQUE SPÉCIFIQUE

Ce que l'on a appelé de différents noms : « États provinciaux », « pays », « terroirs », « principautés » et jusqu'aux XIV^e et XV^e siècles « *Patriae* »³, sont généralement les grands fiefs médiévaux que les souverains en place tendent à maintenir sous l'autorité de la couronne. Ils sont le plus souvent octroyés par celle-ci, mais ont la fâcheuse tendance à vouloir s'en émanciper. Les attributions étant plutôt despotiques, il s'ensuit une curieuse dialectique entre le gouvernement central qui veut les contrôler, notamment pour faire rentrer l'impôt, et les représentants des différents « pays » ou « provinces » qui entendent préserver leurs prérogatives, voire les étendre.

Mais qu'étaient ces « provinces » pour la plupart de ceux qui s'y trouvaient ? Pas grand-chose de plus que le lieu où ils étaient nés et où ils entretenaient des relations avec leurs proches, acquéraient des habitudes et coutumes et bénéficiaient à l'occasion de privilèges. C'est pourquoi les luttes qui s'y déroulent ne se présentent pas d'abord comme des oppositions frontales entre des classes sociales, mais comme des révoltes contre des atteintes aux « droits » acquis et aux traditions établies. Ces révoltes pouvant fédérer ou non les différentes classes en présence⁴. Pour le reste, la « province » est affaire politique. Celle des notables – de quelque ordre qu'ils soient – dans leurs stratégies d'alliance ou d'opposition avec le pouvoir central. Réciproquement, c'est aussi l'affaire du pouvoir central quant à ce qu'il attend des dites provinces.

On comprend bien pourquoi le schéma éliassien du processus de civilisation est plus que séduisant pour expliquer la marginalisation

³ Selon Olivier Grenouilleau, dix-sept appellations plus ou moins synonymes de province ont cours jusqu'à la seconde moitié du XV^e siècle. À partir de là, c'est celui de province qui s'impose.

⁴ En France, la révolte des « bonnets rouges » de 2013 peut, en un sens, en fournir une illustration rétrospective.

croissante des « provinces » au cours du XVIII^e siècle et après la Révolution de 1789. Société de cour, centralisation et parisianisme, vont devenir des objets de convoitise pour certains notables provinciaux mais aussi l'objet des discours critiques tenus par d'autres. À rebours, le style de vie, la mentalité, les stéréotypes qui singularisent les provinces et, *a fortiori*, leur prétention à conduire elles-mêmes leurs affaires, font l'objet du dénigrement des élites parisiennes et du discrédit du pouvoir central. Le clivage Paris/Province est déjà à l'œuvre et est promis à un bel avenir puisqu'on le retrouvera, posé dans les mêmes termes, au sortir du Second conflit mondial lorsque Jean-François Gravier publiera en 1947 son célèbre *Paris et le désert français*.

En fait, le rapport entre la capitale et le reste de la nation ne cessera de basculer entre rejet et attrait, méfiance et sollicitation, jacobinisme et girondisme, centralisation et décentralisation. Sans entrer dans les détails, rappelons seulement qu'après la phase révolutionnaire et surtout celle de la Terreur qui se méfie au plus haut point des « provinces » trop chargées de la symbolique de l'Ancien régime, on redécoupe tout l'espace national en *Départements*, selon des propositions qui, comme le rappelle Olivier Grenouilleau (2018), ne sont pas sans évoquer celles qui avaient été faites avant l'instauration de la République. Cela va concentrer le pouvoir à Paris et dans les Ministères qui s'y trouvent.

Par la suite, un mouvement en faveur des « régions » – le terme s'est substitué peu à peu à celui de « provinces » – tend à se développer au cours du XIX^e siècle, pour connaître son apogée à la veille du Premier conflit mondial. Fortement teinté, dans un premier temps, de folklorisme et d'affirmation culturelle, le mouvement évolue vers une forme plus politique sous l'influence de Taine, de Tocqueville, de Le Play ou encore de Proudhon. Toute une réflexion sur l'utilité politique, économique et sociale d'une décentralisation administrative et des propositions de réforme se trouvent alors engagées. La défaite de 1870 face à la Prusse stoppe la réforme, pourtant imminente selon les historiens. Malgré tout, le régionalisme, du fait du repositionnement des républicains en sa faveur, continue de recevoir l'approbation des formations politiques d'autant qu'il s'oriente surtout sur les questions du développement économique et vise à renforcer le poids de la « grande nation ». Mais, une fois encore c'est la guerre, celle de 1914-1918, qui bloque la réforme.

La période de l'entre-deux-guerres réactive, quant à elle, le divorce entre régionalisme et République « une et indivisible ». Celle de la guerre contre l'Allemagne hitlérienne et de l'Occupation déplace quelque peu les lignes de clivage avec, d'un côté, le régime de Vichy qui tente de faire revivre, depuis l'État central, les traditions régionales et, de l'autre, des fractions des mouvements régionaux qui jouent la carte du séparatisme en s'alliant avec l'occupant. Au sortir de la guerre, la question régionale se dépolitise, au sens où c'est l'unité de la nation qu'il convient de recouvrer et les dérives du régionalisme qu'il faut oublier. Mais elle se maintient dans l'agenda politique : un « régionalisme fonctionnel », comme il a été nommé, plus proche d'une déconcentration des services de l'État et porteur d'une nouvelle approche plus technocratique des questions de développement, s'est imposé. Dans le même temps, les mouvements régionalistes, repositionnés à « gauche » ou sur des lignes révolutionnaires, s'engagent à nouveau sur des revendications à la fois culturelles et politiques dont certaines prônent la « libération » du joug colonialiste de l'État français. Ce qui donnera les dérives terroristes que connaîtront le Pays Basque et la Corse.

Il faudra donc attendre le ralliement du Parti Socialiste à l'idée régionale pour voir celle-ci connaître ses premières avancées avec ce que l'on a appelé les Actes de la décentralisation⁵. Elles ont depuis été renforcées et accréditent l'idée que la France, que l'on prétend

toujours jacobine, a cependant su trouver les ressources politiques pour préserver un État central puissant et accorder une autonomie relative à ses régions. C'est ce dont témoignent aussi bien la discipline dite de l'« Aménagement du territoire » qui s'est instituée autant dans les ministères que dans les universités, que le fait que les personnels politiques qui sont à la tête des Régions françaises sont devenus, pour la plupart, des personnages politiques de premier plan au niveau national.

On voit donc que le découpage territorial de la France a été, et reste, foncièrement commandé par des raisons politiques. Certes, fluctuantes ou, pour mieux dire, conjoncturelles, encore que toujours polarisées par l'existence d'un pouvoir central qui n'entend pas abandonner la place. Preuve que, pragmatiquement, les territoires trouvent leur existence et leur légitimité dans des rapports politiques qui parfois les instituent, d'autres fois les destituent, et, le plus souvent, les sollicitent dans le but d'asseoir leurs propres visées. De là l'idée que les territoires locaux ne sont locaux que parce qu'ils sont pris dans une dialectique avec un autre pôle figurant, lui, leur global – qu'il soit national, transnational ou international. Cela est vrai dans le cadre de l'histoire nationale de la France, cela le reste aujourd'hui dans le cadre de ce qu'on appelle la mondialisation.

Bien sûr cette appréhension du territoire local comme émanation spécifique des rapports politiques à une échelle elle-même recomposable mais toujours inclusive du local, n'épuise pas la question de l'identité du territoire local. Resterait, en effet, à traiter la délicate question du sentiment d'appartenance à un territoire, à ce qui le fonde et fait qu'il puisse être possiblement revendiqué par certains. La question mérite bien des développements que nous ne pouvons faire de façon satisfaisante ici. Cependant, il appert qu'on ne peut en traiter valablement si on ne l'historicise pas précisément. Le sentiment d'être un Picard au XII^e siècle, au XVII^e siècle (surtout si l'on en croit Molière) ou au XXI^e siècle, n'est certainement pas le même. À moins d'imaginer une essence du Picard trans-séculaire. Ce qui est une hypothèse pour le moins coûteuse sur le plan anthropologique et philosophique. D'autant que la chose se complique si nous considérons que ces sentiments d'appartenance territoriale sont régulièrement instrumentalisés par le politique, jusques et y compris dans leurs dimensions ethnoculturelles, linguistiques ou coutumières.

Repoussons donc la réponse à plus tard et concentrons le propos sur ce qui se présente généralement comme une question dérivée du partage des territoires : la question des inégalités territoriales, singulièrement des inégalités environnementales et des inégalités sociales.

LES INÉGALITÉS TERRITORIALES ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES

Une remarque de méthode d'abord. Il est toujours bon de rappeler, car on a tendance à aller un peu vite en besogne en la matière, que « inégalité » n'est pas un équivalent sémantique d'« injustice ». Il y a, comme l'on dit, de « justes inégalités ». Ce qui ne veut pas dire simplement : des inégalités dont il faut accepter le fait. Mais des inégalités qui se justifient par une conception, une doctrine, une théorie de la justice à laquelle on adhère. Et c'est cette conception de la justice qui est première pour apprécier les inégalités constatées. Pour le dire d'une formule, derrière chaque inégalité se cache une théorie de la justice qui lui donnera son sens. Aristote a abondamment développé tout cela.

Autrement dit, pour pouvoir parler d'inégalités environnementales et sociales s'agissant d'un territoire, il convient d'explicitier la théorie de la justice qui permettra de leur donner un sens – singulièrement celui

⁵ Acte 1 en 1982; Acte 2 en 2003 et Acte 3 en 2015.

d'un traitement inique, dérogatoire, d'exception ou toute qualification marquant la rupture à l'endroit de ce qui était attendu et présupposé par la théorie.

S'agissant donc du territoire, plus exactement de ce qu'un découpage historico-politique a délimité comme territoire, la justice en matière environnementale n'a aucun sens si l'on s'en tient à ses caractéristiques physiques ou « naturelles ». Ce sont là des données de fait qui, tout au plus, permettent de comparer les territoires les uns aux autres et de juger que les uns sont plus favorables que les autres au développement de tel ou tel type d'activités humaines. Par lui-même, cela a été énoncé d'entrée de jeu, un territoire ne peut être tenu pour un vecteur d'inégalité. Les maisons construites en pierre de granit sur un sol granitique en Bretagne contiennent plus de radioactivité que les maisons de Flandre construites en briques sur un terrain limono-argileux. Vers qui se tourner pour y déceler une forme d'injustice ? Ce sont les éventuelles conséquences sur la santé des habitants qui susciteront un sentiment d'injustice.

Encore une fois, c'est l'action volontaire des hommes, leur action politique au sens large du terme, qui aura un effet possible sur les données du territoire – qu'elles soient d'ailleurs tenues pour des données premières : la nature brute du sol, du sous-sol et des éléments qui constituent l'environnement, ou pour des données secondes : c'est-à-dire ces dernières déjà travaillées par l'homme, comme ces terres situées sous le niveau de la mer mais protégées par des travaux d'ingénierie humaine. À l'évidence, la justice environnementale n'est qu'affaire politique : aussi bien celle qui préside à l'installation des résidents, que celle qui entend remédier aux difficultés ou aux menaces qu'ils rencontrent dans cette installation.

C'est sûrement pourquoi, on voit aujourd'hui des responsables politiques, notamment des maires de commune, poursuivis en justice, après des catastrophes naturelles, pour avoir autorisé l'implantation d'habitations dans des zones réputées à risques. De même que des collectifs de population, des organisations non gouvernementales (ONG), parfois des États, mènent des combats politiques et judiciaires contre des entreprises à l'activité particulièrement polluante et dont les effets se font sentir sur la santé des populations ou sur l'environnement. Les cas d'espèce sont nombreux et c'est une banalité de dire que, désormais, se fait nécessité de définir des politiques environnementales qui contraignent tous les niveaux de responsabilité, la fatalité étant de plus en plus bannie de notre approche de la normalité de nos conditions de vie.

Pour le formuler autrement, la justice en matière d'environnement, à défaut de pouvoir égaliser les conditions naturelles de l'environnement, tend à égaliser les conditions de sécurité fournies par cet environnement pour ceux qui y résident. La demande de sécurisation de nos conditions de vie, en effet, se fait de plus en plus forte et exige donc un plus grand contrôle politique des actions et des activités qui se trouvent menées sur les différentes échelles territoriales. Puisque cela va de l'obligation qui est faite au propriétaire d'un terrain de le débroussailler ou d'entretenir les rives de la rivière qui le traverse, jusqu'aux États qui s'obligent – non sans difficultés semble-t-il – à réduire les émissions à effet de serre sur leur propre territoire.

La justice, ici, est celle qui dérive d'une vision des « droits de l'homme » dont l'humain qu'il représente doit pouvoir bénéficier de conditions optimales d'existence afin de garantir sa sûreté, pensée comme condition nécessaire à l'exercice de son intrinsèque liberté. Ce qui s'entend, eu égard à l'état d'interdépendance très forte de nos sociétés, comme le respect de règles contraignantes, généralement à vocation trans-territoriale, de protection de l'éventail le plus large possible d'activités humaines. Et c'est là, généralement, que le bât blesse.

Ces activités, en effet, réfléchissent des intérêts régulièrement contradictoires. Elles révèlent des attentes facilement incompatibles, des stratégies d'action divergentes, des rapports de force disproportionnés, etc. Bref, elles sont le terrain sur lequel s'expriment et se jouent les rapports politiques – *lato sensu* – d'une société et, bien sûr, les rapports politiques que l'on rencontre à l'échelle locale d'un territoire administratif. Dès lors, les différences, les écarts, les oppositions que l'on peut y rencontrer témoignent-ils autant des politiques d'usage, d'appropriation, d'exploitation du territoire considéré que du souci des « politiques » – au sens du personnel assurant l'autorité et l'exécution de la chose politique – à satisfaire aux attentes en vigueur en matière de protection des conditions d'existence. D'autant que celles-ci, rapportées à l'échelle territoriale envisagée, peuvent elles-mêmes entrer en forte contradiction avec la protection des conditions d'existence sur une autre échelle territoriale. Ce sont les fameux syndromes NIMBY (*Not in My Back Yard*) ou PUMA (Peut-être Utile, Mais Ailleurs !) dont certaines des solutions semblent avoir été dégaugées dès le Moyen-Âge par la Reine Bérandère de Navarre.

Selon l'anecdote, cette dernière, afin d'accomplir un vœu, fit construire sur ses terres une abbaye qu'elle octroya à une confrérie de moines. Mais ceux-ci entrèrent bientôt en une profonde colère à cause du bruit engendré par un moulin à eau préexistant et jouxtant le monastère. Ce bruit, selon leurs dires, perturbait leurs orations et leurs travaux au scriptorium. Or, l'activité dudit moulin était essentielle à la survie des paysans du terroir. Dilemme crucial pour la souveraine. Elle ne voulait fâcher ni les paysans, ni les moines. La Reine composa un tribunal arbitral qui rendit sa sentence : confier aux moines de l'abbaye la gestion du moulin et, attention délicate, la perception des recettes fiscales qu'entraînait son activité. Probablement que le bruit ne diminuât pas, mais, si le bruit du moulin ne diminuait pas, la sensibilité auditive des moines s'effondra brutalement⁶.

L'iniquité de traitement dans laquelle devaient se penser ces moines, leur sentiment d'avoir été soumis à une injustice du fait de l'inégalité environnementale dans laquelle ils se trouvaient lorsqu'ils se comparaient à leurs confrères mieux lotis sur le plan sonore, ont bien été dépassés par une réponse politique, par un compromis politique de la meilleure espèce. Signe que les inégalités territoriales sont des perceptions de l'environnement qui est le sien au regard des attentes qu'une juste politique d'intervention pourrait proposer, y compris en n'intervenant pas sur l'environnement proprement dit.

Ce qui est foncièrement en jeu, ici, est l'adéquation des représentations de l'optimum de bien-être et de sécurité que doit offrir, *hic et nunc*, le territoire sur lequel on vit, aux capacités politiques – aux volontés, aux compétences, aux moyens – à proposer le compromis qui satisfera. Nous sommes bien ici dans le conflit politique ordinaire, celui qui brasse à la fois ce qu'on appelle, non sans grandiloquence, les questions de société ou les enjeux majeurs et, d'autre part, les problèmes du quotidien, ceux qui « pourrissent » la vie et qui, parfois, arrivent vraiment à le faire. Il engage, à la fois, les intérêts d'un commun dont l'échelle transcende celle du commun local et, bien entendu, celle du particulier, mais aussi les intérêts locaux qui ne souhaitent être nullement sacrifiés au profit du premier, cela parce qu'ils gardent leur légitimité sur un autre plan, souvent tout aussi soucieux d'intérêt collectif. Tout cela se télescope et fait que le conflit politique, lorsqu'il surgit, ne trouve sa réponse que dans un compromis qui est assez rarement le triomphe d'une cause sur l'autre.

De ce point de vue, on est amené à penser que la question des inégalités territoriales, qu'elles soient environnementales ou sociales, est une question inhérente à tout territoire. On ne peut y échapper. Elle est consubstantielle à la manière dont on appréhende ledit territoire, à la manière dont les acteurs sociaux – ceux qui l'occupent comme ceux qui l'observent ou le convoitent – vont normativement

⁶ Le Danemark, plus récemment, a eu recours à la « solution Bérandère », sous forme de « collectifs citoyens », pour convaincre ses ressortissants d'accepter l'implantation de parcs éoliens sur le territoire national. Voir Vokuri, 2019, et Florian Besson, <https://www.ventsusud.be/8-news/158-nimby>.

l'analyser et lui appliquer les principes de justice auxquels ils adhèrent. Cela rend compte des contradictions entre une norme, un principe éthique, une intention, voire une annonce, de type « universel » et l'appréciation de sa réalisation à l'échelon du territoire considéré. C'est le cas, manifeste, dans les politiques dites d'accompagnement social (recherche d'emploi, soutien aux personnes dépendantes, etc.) qui laissent à l'échelon local le soin de réaliser les objectifs « universels » de ladite politique.

C'est donc le point de vue depuis lequel on appréhende la question qui lui donne tout son relief. C'est lui qui fait qu'une théorie implicite de la justice appliquée au problème donne ses conclusions en termes d'avantages ou d'inconvénients, d'accroissement du bien-être ou de menace de le perdre, de juste ou d'injuste rétribution, etc. Or, ce point de vue n'est que bien rarement le résultat arrêté d'un choix optimal en situation d'information parfaite. Il relève nécessairement d'une rationalité limitée, telle qu'avait cherché à la circonscrire Herbert Simon dans ses travaux et dont, depuis, on n'a eu de cesse de rechercher les propres limites ou, plus exactement, de redéfinir les conditions pragmatiques qui président aux décisions d'action (Chanut *et al.*, 2011). De fait, ce avec quoi il s'agit de prendre ses distances, si l'on suit Pierre Lascoumes & Patrick Le Galès (2012) sur ce point, c'est le « fétichisme de la décision rationnelle », comme si la réponse politique était toujours celle qui convient à une question elle-même « bien » posée, pertinente et irrécusable. On peut suivre ces derniers pour penser que l'« imprévisibilité », due notamment à la variété des intervenants, est au cœur de la réponse publique, comme au cœur du problème qui lui est soumis.

On pourrait illustrer tout cela avec un exemple qui a fait l'actualité de l'année 2018-2019 en France : celui des Gilets jaunes. Bien des observateurs ont depuis noté que le gros des troupes des Gilets jaunes était formé de ces employés, ouvriers, retraités... qui avaient quitté les quartiers populaires des grandes villes pour s'installer dans des pavillons en périphérie des petites villes ou dans les nouvelles zones résidentielles aménagées par des communes toujours restées rurales. C'était souvent pour eux le rêve d'une vie et l'accomplissement d'un désir de promotion sociale. C'est devenu le cauchemar d'une vie à l'écart, soumise à l'impératif des déplacements automobiles. Non que ces populations eussent profondément régressé quant à leur niveau de vie, mais la dépendance à l'endroit de l'automobile et l'isolement relatif dans lequel elles se retrouvaient ont exacerbé leur sensibilité à tout ce qui pouvait accentuer leur sentiment d'abandon. En effet, l'apparent gain de qualité de vie offert par un environnement moins concentrationnaire, moins dense et contraint, se payait d'une perte de multiples services de proximité encore offerts, certes variablement, par leur métropole ou leur ville d'origine. Les moyens de déplacement pour se rendre dans ces services (écoles, services collectifs, administrations publiques, espaces de loisirs, etc.) se réduisaient dans la plupart des cas à l'usage du véhicule personnel qu'il fallait bien souvent multiplier en fonction des besoins des membres de l'unité domestique. Complémentairement, en règle générale, la qualité supérieure des relations de voisinage n'était guère au rendez-vous. L'absence d'histoire commune, la disparité des origines, des occupations, des attentes, etc., conduisaient à reproduire le repli sur son « chez soi » tant dénoncé s'agissant de la grande ville. C'est d'ailleurs en réaction à cela que nombre de journalistes seront conduits à s'extasier devant la convivialité bon-enfant qui règnera sur les « ronds-points » le temps du mouvement. Cela précisé, on comprend facilement la réaction fulgurante de ces résidents – très vite qualifiés de « France périphérique » – quand fut annoncée une hausse des taxes sur les carburants, et les plaintes sur le manque de services publics et le manque de reconnaissance à leur égard – comme s'ils étaient des citoyens de seconde zone. D'où, aussi, les suppliques mêlées de colère à l'endroit de l'État et de son Chef.

Les Gilets jaunes, c'est typiquement l'effet imprévisible et redoutable de la convergence des bonnes raisons que chacun avait eu d'agir comme il l'a fait et qui produit une cristallisation quelque peu pernicieuse en un point inattendu. Puisque, autant les édiles des communes rurales qui aménageaient de nouveaux lotissements que les nouveaux résidents qui les occupaient ou encore les « grands distributeurs » qui ont parsemé les territoires de « centres d'achat », agissaient, par-delà leurs intérêts bien compris, en poursuivant l'option, qu'elle soit personnelle, politique ou économique, qu'ils avaient jugée la plus judicieuse. Bien que leur action eût produit, pour les uns, des lotissements atones, pour les autres, la ruine du petit commerce des centres-bourgs, pour tous, d'importantes disparités entre l'offre d'infrastructures et les attentes à leur endroit. C'est tout cela qui provoquera, l'étincelle de la hausse des prix des carburants s'étant produite, une véritable explosion sociale et l'occupation protestataire de « ronds-points », ces symboles de l'innovation singée par toutes les communes de France afin d'améliorer paradoxalement la sécurité de leurs administrés. Point d'intentions cachées de la part des dirigeants politiques nationaux ou locaux, point de volonté ségrégative d'isoler une « France d'en bas » de la « France d'en haut », seulement une convergence de microdécisions, souvent prises indépendamment les unes des autres, mais conduisant dans une conjoncture politico-sociale tendue à une forme de jacquerie traversée par l'opposition des néoruraux (parfois rejoints par les anciens) aux résidents des centres urbains, généralement les plus nantis.

POUR CONCLURE

Pour autant, la question des inégalités territoriales n'est pas foncièrement une question conjoncturelle, même si elle s'exprime toujours dans une conjoncture définie qui lui donne toute son acuité. Mais, socialement comme environnementalement, un territoire peut toujours être regardé comme l'inscription physique, expressive et plus ou moins manifeste, des inégalités que nos attentes normatives vont révéler et forger en problème politique dont la solution, on l'a vu, sera plutôt de type compromissaire. Cela revient à dire qu'un territoire est toujours, peu ou prou, en état d'équilibre instable à l'endroit de ce qui peut recevoir une appréciation en termes de justice. Pour l'essentiel, parce que les attentes que l'on développe à son endroit sont amenées à changer.

Si l'on peut penser qu'il est toujours attendu du territoire qu'il offre de bonnes conditions de sécurité, ce qu'on nommera les « bonnes conditions de sécurité » ne cessent de varier dans le temps. Simple-ment, parce que la représentation de la sécurité et, surtout, de sa garantie n'a de cesse de se modifier. Entre s'en remettre aux dieux ou à la bonne fortune et attendre que l'État applique un principe général de précaution, il y a un changement profond du paradigme de la sécurité auquel les autorités politiques qui règnent sur ledit territoire ne pourront échapper. D'autant que les attentes de sécurisation de notre monde n'ont cessé de s'étendre.

C'est d'ailleurs probablement parce que les conditions d'existence dans les territoires sont toujours plus sûres, au regard de ce qu'elles étaient dans le passé, que les revendications se font aussi fortes à l'endroit de ce qui apparaît comme un manquement ou une forme de régression, et qu'elles s'expriment en termes d'injustice. Les regards se font plus insistants en direction des pouvoirs publics pour qu'ils garantissent la pérennité des sécurités acquises et pour que l'aléa se fasse toujours moindre quand bien même, on ne cesse de le répéter, « le risque zéro n'existe pas ». Il est toujours attendu de l'État – dans ses différentes déclinaisons – qu'il assure l'élargissement des sécurités. Comme il revient toujours à l'État d'apporter les réponses qui vont, si ce n'est effacer les inégalités entre les territoires, pour le moins rétablir la confiance en sa capacité de les réduire.

C'est pourquoi, désormais, dans les conflits qui opposent le local, voire le microlocal ou même l'individuel, aux instances plus globales, la posture victimaire est en passe de devenir celle qui s'impose pour triompher du conflit. La victime, lorsqu'on s'est accordé sur son état, fait l'unanimité : elle ne peut être abandonnée à elle-même, elle mérite d'être secourue et on lui doit réparation. Être la victime de ce qui se présente comme une injustice, que ce soit pour un individu ou pour un territoire, exige donc reconnaissance et réparation. Et c'est sous l'égide des pouvoirs publics que cela se fait (Messu, 2018).

Preuve encore que le territoire est, et reste, foncièrement l'espace du politique.

BIBLIOGRAPHIE

Bourdieu, P. (1982). La rhétorique de la scientificité : contribution à une analyse de l'effet Montesquieu, in *Ce que parler veut dire : l'économie des échanges linguistiques*, Paris : Fayard.

Chanut, V., N. Guibet, J. Rojot & P.-L. Dubois (2011). Les limites de la rationalité limitée ? Un essai de réflexion en sciences de gestion. *Management & Avenir* 48 : 97-117.

Girard, R. (1972). *La violence et le sacré*. Paris : Grasset.

Gravier, J.-F. (1972). *Paris et le désert français*. (3^e édition), Paris : Flammarion.

Grenouilleau, O. (2019). *Nos petites patries. Identités régionales et État central, en France, des origines à nos jours*. Paris : Gallimard.

Lascombes, P. & P. Le Galès (2012). *Sociologie de l'action publique*. (2^e édition), Paris : Armand Colin.

Melliti, I. (2002). Seuils, passages et transitions. La liminarité dans la culture maghrébine, in M. Kerrou (éd.), *Public et privé en Islam*. Tunis : Institut de recherche sur le Maghreb contemporain.

Messu, M. (2018). *L'ère de la victimisation*. La Tour d'Aigues : Éditions de L'Aube.

Montesquieu (1995). *De l'Esprit des lois*, II. Paris : Gallimard.

Vokuri, P. (2019). Participation citoyenne et régimes de politiques publiques : nouvelle donne ou donne inchangée ? *Lien social et politiques* 82 : 158-180.