



HAL
open science

Optimum territorial et théories de la justice

Arnaud Brennetot

► **To cite this version:**

Arnaud Brennetot. Optimum territorial et théories de la justice. Géopoint, 2010, pp.7. halshs-00701882

HAL Id: halshs-00701882

<https://shs.hal.science/halshs-00701882>

Submitted on 27 May 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Optimum territorial et théories de la justice

Résumé étendu

Brennetot A.

Université de Rouen, 1 rue Thomas Becket
76821 Mont-Saint-Aignan. UMR 6228 du CNRS,
Laboratoire MTG - UFR de Lettres, Université de Rouen
76821 Mont Saint Aignan

E-mail : a.brennetot@wanadoo.fr

La crise que les démocraties libérales traversent se nourrit de la multiplication de revendications sociales souvent contradictoires. Les insatisfactions et la défiance qui en résultent compliquent la conduite de l'action publique. L'espoir qu'un optimum territorial consensuel adienne spontanément paraît alors illusoire et les gouvernants ont de plus en plus de difficultés à justifier leurs projets d'aménagement du territoire. Pour éviter que la sphère publique devienne la proie des intérêts particuliers, l'amélioration des procédures de définition du bien commun est donc plus que jamais nécessaire. Il convient, pour cela, de renouveler les efforts que nous déployons pour formuler le débat public au moyen d'arguments éthiques objectifs et universels. Les théories de la justice politique fournissent des éléments de réflexion à même de faciliter un tel travail.

Les récents modèles normatifs élaborés par les théoriciens de l'économie politique sont susceptibles d'aider à la formalisation rigoureuse et au renouvellement de nos conceptions de l'optimisation territoriale. *La Théorie de la justice* proposée par John Rawls en 1971 a ainsi pour ambition, tout en restant à l'intérieur du cadre libéral, de proposer une alternative à l'utilitarisme qui inspirait la plupart des politiques publiques jusqu'alors. Depuis le XIX^{ème} siècle, la maximisation du bien-être passait pour beaucoup de dirigeants par le déploiement de l'économie de marché et par l'accumulation de richesses commerciales. Dans un tel système, les échanges et la circulation constituaient des éléments moteurs du développement. La modernisation des infrastructures de transport était considérée comme le plus sûr moyen d'intégrer les différentes parties du territoire dans un ensemble national performant. L'espace géographique était assimilé à un marché et l'optimisation territoriale dépendait de la croissance des moyens de production et d'échange. Le crédit généralisé accordé jusqu'à nos jours au PIB atteste de la persistance du modèle utilitariste. Rawls reproche pourtant à ce dernier une indifférence à l'égard d'inégalités que beaucoup ressentent comme des injustices. C'est pourquoi il propose de refonder la théorie de la justice à partir de l'équité et du principe de différence qui prévoient que les inégalités concernant les biens premiers sociaux ne sont légitimes que si elles s'effectuent à l'avantage des plus démunis. Sur le plan géographique, cela revient à promouvoir le prélèvement d'une partie des ressources dont jouissent les régions les plus favorisées pour les redistribuer sous forme de

bénéfices fondamentaux aux habitants des périphéries les plus pauvres. De telles politiques commencent à être appliquées dès les Trente Glorieuses avant de se multiplier, à partir des années 1970, lorsque les « pays développés » entrent dans une phase de croissance faible et que les inégalités socio-spatiales s'accroissent. Ces programmes territoriaux d'action préférentielle – ou de « discrimination positive » - prennent alors la forme de subventions majorées ou de mesures de défiscalisation.

Malgré la puissance de sa théorie, Rawls est loin d'avoir mis un terme au débat et nombreux sont ceux qui sont partis de la critique de ses propositions pour bâtir des modèles alternatifs. C'est le cas d'Amartya Sen qui, tout en adhérant au principe de différence, reproche à Rawls de s'en tenir aux droits théoriques, sans prendre en compte les inégalités de capacités qui concernent tous les handicaps pratiques que rencontrent les habitants dans la vie quotidienne (connaissance, santé, accès au logement ou aux infrastructures de circulation). Comme le montre la politique de la ville, il ne suffit pas de verser plus de subventions aux habitants d'un territoire pour que leurs conditions de vie s'améliorent. En effet, tous ne maîtrisent pas forcément les modes de fonctionnement qui leur permettraient de réaliser la vie qu'ils souhaitent avec raison. L'économie politique doit donc se préoccuper aussi des difficultés locales dont souffrent les habitants d'un territoire.

D'autres théoriciens soulignent que Rawls ignore, tout comme les utilitaristes, les dénis de reconnaissance dont certains habitants peuvent souffrir lorsque leur identité et leur culture sont bafouées. Selon eux, l'approche déductive et individualiste de Rawls est incapable de traiter les problèmes posés par les discriminations qui interviennent sur les communautés. Pour sortir de l'opposition entre multiculturalisme et républicanisme, Michael Walzer propose alors un modèle d'égalité complexe qui, transposé en termes géographiques, revient à promouvoir un système d'espace laïc dans lequel plusieurs modes de territorialisation peuvent coexister. Cet idéal de cohabitation suppose la limitation des interférences géographiques entre les communautés en présence et entre les différents ordres de grandeur qu'elles valorisent (solvabilité, dignité, efficacité, autorité, beauté...).

Toutefois, si les théories de Rawls et de Walzer ne sont pas incompatibles et si l'espoir qu'elles débouchent sur une optimisation complexe des territoires reste permis, leur réalisation bute sur l'importance que les démocraties actuelles accordent au principe de propriété de soi. Quantités de comportements et de choix collectifs peuvent donner l'impression d'une adhésion populaire au libéralisme. Le développement du syndrome NIMBY au niveau local suggère un tel sentiment. La réalisation des prétentions collectives à l'équité se heurte de fait à la tendance des habitants à privilégier spontanément leur bien-être domestique. Reste alors à déterminer s'il s'agit là d'une volonté politique réfléchie en faveur du néolibéralisme ou simplement d'un défaut provisoire de conscience collective.

Charte graphique Géopoint 2008

Optimum territorial et théories de la justice

Brennetot A.

Université de Rouen, 1 rue Thomas Becket
76821 Mont-Saint-Aignan. UMR 6228 du CNRS,
Laboratoire MTG - UFR de Lettres, Université de Rouen
76821 Mont Saint Aignan

E-mail : a.brennetot@wanadoo.fr

Mots clés : distribution spatiale, égalité complexe, équité, inégalités territoriales, utilitarisme

Key words : complexe equality, fairness, spatial distribution, territorial inequalities, utilitarianism

Abstract

The criticism of utilitarianism formulated by the new theories of justice does not necessarily mean that the idea of territorial optimum is to be given up. On the contrary, it leads to the enrichment of a concept that has now become crucial in the context of the current democracy crisis. By applying the theories of justice to geographical issues, one may formalize and clarify the different priorities a society might pursue in terms of well-being. Territorial optimization consists less in maximizing well-being than in choosing the suitable criteria to achieve a fair distribution of spatial goods.

Résumé

La remise en cause de l'utilitarisme par les nouvelles théories libérales de la justice politique n'aboutit pas à l'abandon de l'idée d'optimum territorial. Elle conduit, au contraire, à l'enrichissement d'un concept rendu d'autant plus pertinent que la crise de défiance rencontrée par la démocratie exige la reformulation des priorités collectives en matière d'aménagement des territoires. L'application des différentes théories de la justice aux problèmes traités par la géographie permet de formaliser et de clarifier les relations entre les différents ordres de grandeur qu'une société mobilise pour évaluer la qualité des territoires qu'elle habite. Dans ce contexte, l'optimisation territoriale consiste moins à accumuler des facteurs de bien-être qu'à réaliser les conditions de leur juste distribution. Les critères d'équité qui fondent celle-ci doivent quant à eux s'ajuster à la nature des bénéfices associés à chaque type de territoire ou d'équipement pris en considération.

Les démocraties libérales semblent aujourd'hui traverser ce que les observateurs optimistes appellent une « crise de croissance » (Gauchet, 2007). Les premières manifestations de ce phénomène remonteraient aux

contestations sociales des années 1960 et 1970 (Subra, 2007). En France, dès cette époque, plusieurs programmes d'équipement et d'aménagement du territoire lancés par l'État (l'extension du camp militaire du Larzac ou la construction du parc de centrales nucléaires), rencontrent l'opposition de mouvements politiques protestataires et l'hostilité d'une partie des populations concernées. À la même époque, la confiance dans le progrès technologique s'effrite et le culte de la croissance économique fait l'objet de critiques insistantes. L'échec des pouvoirs publics face aux problèmes du chômage de masse et de la crise urbaine sape une partie de leur légitimité et contribue à remettre en cause le bien fondé des politiques keynesiano-fordistes. Cette défiance à l'égard de l'action de l'État contraint les responsables politiques à fournir des efforts supplémentaires de communication pour justifier les réformes qu'ils entreprennent. Les stratégies de communication déployées ne suffisent pourtant pas à garantir un accueil favorable de l'opinion publique. La recherche d'efficacité et les arguments techniques avancés par les autorités ne suffisent pas à satisfaire des citoyens désormais prêts à se mobiliser pour défendre leurs droits, leurs avantages et leurs préférences. Ce mouvement n'a cessé de se renforcer depuis, donnant lieu à des crises spasmodiques plus ou moins spectaculaires. La dimension géographique est rarement absente des questions qui émergent lors de ces épisodes, comme l'attestent les craintes provoquées par la décentralisation et les réticences exprimées face aux politiques sécuritaires menées dans les banlieues ou aux réformes territoriales entreprises en matière d'équipements judiciaire et universitaire.

Dans ce contexte, sauf à prendre le risque de multiplier les blocages, la définition de l'intérêt général ne peut plus être le domaine réservé des spécialistes et des experts. Elle doit aussi mobiliser la société civile via un débat public ouvert. Le passage d'une démocratie administrative qui a connu son apogée au cours des Trente Glorieuses à une démocratie délibérative n'est pourtant pas évident. Les hésitations et les contradictions qui caractérisent l'opinion publique compliquent la hiérarchisation des attentes et des priorités collectives.

Cette remise en cause des politiques publiques par les gouvernés coïncide justement avec un puissant renouveau de la philosophie politique libérale qui fournit tous les arguments indispensables à la formalisation d'un cadre herméneutique rigoureux. Parmi la floraison de publications accompagnant un tel effort intellectuel, *La Théorie de la Justice* proposée par John Rawls en 1971 reste la référence majeure d'un processus de réflexion aussi puissant que prolifique, exposant avec une grande clarté les choix auxquels sont confrontées les sociétés contemporaines (Kymlicka, 1989). Le retentissement de ces questions sur les problématiques abordées par la géographie nous incite à porter une attention particulière au débat entrepris dans ce domaine de la philosophie politique. Nombreux sont les géographes à avoir consacré une part importante de leurs travaux à la transposition des théories de la justice au domaine de l'analyse territoriale (Smith, 1994).

Charte graphique Géopoint 2008

Si le développement des territoires a longtemps été associé de façon implicite à la croissance économique, la multiplication contemporaine des exigences exprimées par les populations ne conduit pas à abandonner l'espoir d'y répondre. Il faut pour cela chercher les voies nouvelles d'une amélioration des conditions de vie. Le libéralisme politique, loin de conduire à une hypothétique fin de l'histoire ou à l'hégémonie de l'idéologie néolibérale, offre un cadre intellectuel suffisamment souple et pluraliste pour favoriser la recherche d'une forme de bien commun adaptée à la diversité des attentes actuelles du corps politique. Dans ce contexte inédit, comment une optimisation territoriale plus complexe est-elle possible ? Pour répondre à cette interrogation, nous proposons de montrer comment les théories de la justice politique formulées depuis les années 1970 renouvellent tout en l'enrichissant l'idée d'optimum territorial.

I. Les limites de l'optimum utilitariste

Il est possible de définir un optimum territorial comme la situation géographique qu'une société peut souhaiter raisonnablement atteindre à un moment de son histoire en fonction des conditions physiques dans lesquelles elle se déploie, des capacités techniques qu'elle détient mais aussi des principes constitutifs qui la fondent. Dans les démocraties, ces derniers correspondent aux libertés politiques, au nombre desquelles figure souvent le droit au bonheur, entendu comme la capacité donnée à chacun de réaliser les conditions de ses propres fins. C'est pourquoi, à côté de la réduction des discriminations négatives, les régimes libéraux ont longtemps bâti leur programme d'action en l'orientant vers la recherche du « plus grand bonheur pour le plus grand nombre » comme le suggérait Jeremy Bentham en son temps. Ce principe de maximisation du bien-être qui fonde la doctrine utilitariste est resté jusqu'aux années 1940 la principale source de justification des politiques libérales. Le libre échange et l'économie de marché sont conçus par les responsables politiques placés à la tête de ces régimes comme les moyens les plus sûrs pour favoriser l'avènement d'un état de satisfaction maximale, ce que la théorie néoclassique nomme un « équilibre général », conformément aux postulats retenus par les premiers économistes libéraux. L'efficacité supposée d'un tel modèle qui assimile le bonheur à la richesse et le développement à la croissance inspire la plupart des politiques de développement territorial. La réalisation de l'intérêt général consiste alors à multiplier les dispositifs techniques susceptibles de maximiser la valeur ajoutée marchande. L'équipement du territoire en infrastructures a pour finalité l'accroissement des activités économiques. Comme l'indique la Figure 1, dans un espace continu où les individus, habitants ou équipements, sont équivalents, seule l'accumulation d'équipements bénéfiques compte. Les inégalités d'accès des habitants à ces équipements sont ignorées. Le choix est donc fait d'intervenir prioritairement, non sur la localisation des activités, mais plutôt sur les moyens de transports afin d'augmenter les

opportunités de rencontre entre agents économiques. C'est ainsi que peuvent être interprétées les politiques d'équipement en matière de transport ferroviaire mises en place à partir du XIX^{ème} siècle. L'exploitation de nouveaux gisements, l'accumulation d'unités de production et la réduction des temps moyens de parcours deviennent les principaux indicateurs du progrès territorial. La préservation du patrimoine écologique et culturel, l'incorporation sociale et politique du prolétariat, l'amélioration hygiéniste du cadre de vie, préoccupations qui échappent à une logique agrégative, restent relativement marginales.

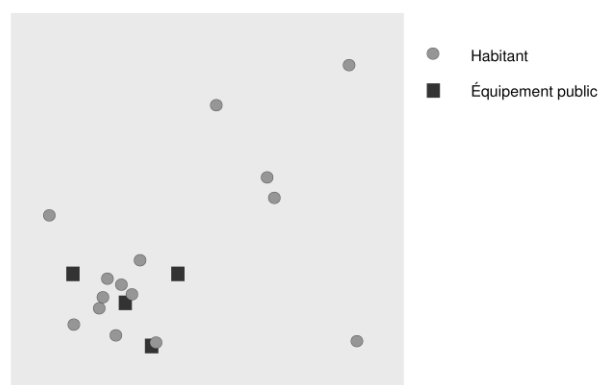


Figure 1 : Modèle d'optimum territorial dans un espace utilitariste

Après la Seconde Guerre mondiale, le succès d'un indicateur comme le PIB atteste de la vigueur du credo utilitariste. Alors que le cadre national demeure l'échelon de référence pour évaluer les performances géographiques, la croissance des pays occidentaux est interprétée comme le signe de la supériorité de l'économie de marché, malgré son ralentissement à partir des années 1970. De nos jours, la compétition entre territoires pour la maximisation des quantités de richesses capitalisées reste une priorité. Le *New Public Management* qui se dessine à partir des années 1980 valorise lui aussi l'usage de critères utilitaristes dans le cadre d'un *benchmarking* territorial qui touche désormais l'ensemble des affaires publiques. Il n'est pas rare que des commissions d'enquête ou des journalistes publient des tableaux de bord comparatifs construits à partir de variables utilitaristes afin d'évaluer la manière dont les pouvoirs publics et les administrations gèrent les territoires qui relèvent de leur compétence (Bailly, 1981). Par exemple, les six critères pris en compte par le classement académique des universités mondiales proposé depuis 2003 par l'université Jiao-Tong de Shanghai valorise les établissements qui accumulent les publications et les titres honorifiques, sans aucune considération pour les missions d'enseignement confiées aux universités, pour les moyens dont elles disposent pour s'acquitter de cette tâche ou pour l'origine et les caractéristiques des enseignants et des étudiants qu'elles accueillent. Les palmarès sur la qualité du cadre de vie et les performances des établissements publics localisés (hôpitaux, écoles, collectivités territoriales) publiés par les agences de notation nationales ou internationales que les médias relaient voire réalisent eux-mêmes relèvent d'une logique similaire : les

Charte graphique Géopoint 2008

difficultés qu'un territoire peut rencontrer, notamment l'incapacité d'une partie de la population à accéder aux bénéfices évalués, est ignorée tandis que les écarts entre territoires sont mis en évidence pour souligner l'existence d'avantages comparatifs que les habitants, réduits à l'état d'agents économiques, peuvent mettre à profit pour élever leur niveau de satisfaction (Brennetot, 2006). Un tel système d'évaluation assimile l'espace géographique à un marché concurrentiel et place l'habitant dans une relation consumériste vis-à-vis des équipements qu'il fréquente. Celui-ci est considéré comme un usager ou un client, soucieux de sa propre satisfaction avant d'être reconnu comme un citoyen motivé par l'accomplissement du bien commun. Cette dérive de l'utilitarisme constitue pour Rawls une dénaturation de l'idée de justice politique qui l'incite à reformuler le programme libéral à partir du principe d'équité.

II. L'optimum d'équité territoriale

Si Rawls parvient à démontrer les limites de la logique agrégative qui sous-tend l'utilitarisme à un moment où la confiance dans le modèle de la croissance économique commence à se lézarder, les pouvoirs publics n'ont pas attendu la formulation de sa *Théorie de la Justice* pour mettre en place des politiques alternatives de développement et d'aménagement du territoire. L'idée de garantir une meilleure solidarité sociale impose dès les années 1940 l'intervention accrue des pouvoirs publics. Ce welfarisme consiste à orienter les politiques territoriales dans le sens d'une réduction des inégalités géographiques et d'un meilleur équilibre spatial. En France, à la logique sectorielle et agrégative défendue par le Commissariat Général au Plan, le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme oppose une logique distributive qu'un Plan National d'Aménagement du Territoire dessine dès 1950. Des mesures incitatives et réglementaires, comme l'indemnité de décentralisation industrielle ou la demande d'agrément, sont mises en place pour favoriser le rattrapage des régions en retard. La politique des métropoles d'équilibre entend quant à elle réduire le déséquilibre entre Paris et les grandes villes de Province par des mesures préférentielles en leur faveur.

Cette redistribution des activités ne peut pourtant pas être interprétée comme une politique strictement rawlsienne. Les bassins les plus productifs n'ayant à souffrir d'aucun prélèvement sur les activités déjà existantes, sinon de manière marginale, le rééquilibrage spatial s'effectue à partir d'implantations d'activités nouvelles générées par la croissance, laquelle reste le levier primordial autour duquel fonctionne toute l'action publique. Cette politique d'aménagement du territoire respecte donc un critère utilitariste de pareto-optimalité, selon lequel il n'est pas juste d'améliorer la richesse d'un territoire si cela amoindrit celle des autres. Une telle redistribution s'apparente plus à une adaptation du modèle utilitariste qu'à une véritable réforme.

La théorie que Rawls défend est beaucoup plus ambitieuse même s'il limite la justice aux « biens

premiers » sociaux qui comprennent le droit et les libertés fondamentales, la liberté de mouvement et le libre choix d'une position dans un contexte d'égalité des chances, les pouvoirs et prérogatives attachés aux différentes fonctions dans les institutions, les revenus et la richesse ainsi que les bases sociales du respect de soi. Son apport le plus significatif réside dans la formulation du « principe de différence » qui prévoit que, lorsque certaines inégalités concernant la distribution des « biens premiers » sociaux ne peuvent être pratiquement effacées, celles-ci méritent de s'effectuer à l'avantage des plus démunis. Dans ce cas, Rawls préconise de respecter un critère de « maximin » défini comme l'état qui maximise l'allocation de ceux qui détiennent le moins. Dans un espace inégalement doté en biens premiers, la justice distributive consiste à prélever les ressources nécessaires parmi les habitants les plus aisés afin de fournir aux régions les plus pauvres les moyens de surmonter les difficultés fondamentales qui les handicapent. Des politiques préférentielles dessinant des zones d'action positive comme les ZEP ou les régions éligibles au FEDER procèdent d'une telle logique de maximin. Selon cette théorie de la justice, un traitement différencié, donc inégalitaire, est censé corriger les effets d'une situation dans laquelle une inégalité initiale est considérée comme imméritée. La justice réside non dans la réalisation d'une égalité substantielle mais plutôt dans le passage d'une inégalité injuste à une inégalité équitable, en vertu du droit de chacun à être traité comme un égal dans le respect des différences de situation. Dans un espace continu administré par une institution publique, un optimum rawlsien est réalisé lorsque la distribution des équipements respecte le critère du maximin, c'est-à-dire lorsque l'habitant le plus éloigné est le mieux desservi. Dans le cas représenté dans la Figure 2, le territoire est divisé en polygones de Thiessen dessinés à partir de la médiatrice du segment formé par le couple d'habitants les plus éloignés [AB]. Chaque circonscription administrative ainsi obtenue est dotée d'un nombre égal d'équipements. À l'intérieur de ces entités, ceux-ci peuvent être positionnés au centre de gravité du polygone formé par les habitants les plus éloignés.

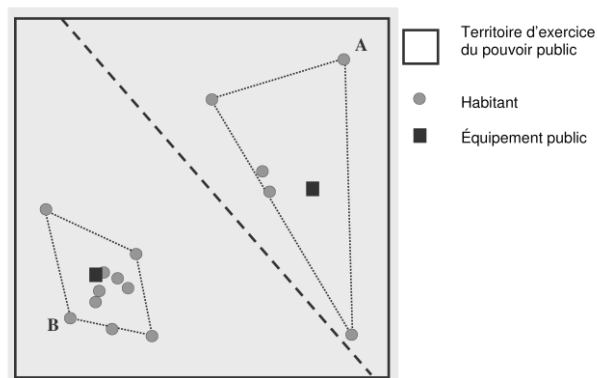


Figure 2 : Modèle d'optimum territorial dans un espace d'équité rawlsienne

Lorsque surviennent des disparités géographiques liées à la chance ou à des mérites qui ne concernent pas des biens premiers, la situation ne peut pas être qualifiée en termes d'injustice. Il en est ainsi lorsque certaines

Charte graphique Géopoint 2008

régions littorales parviennent à développer des activités spécifiques (tourisme, industrie) qui augmentent l'écart économique avec leur arrière-pays. Il en est de même des centres urbains qui parviennent, grâce à l'accumulation de biens secondaires (services rares et prestigieux, rayonnement intellectuel et politique, opulence matérielle), à s'imposer comme des métropoles internationales dans la mondialisation. Alain Reynaud raisonne selon cette logique d'équité lorsqu'il préconise, non pas l'égalisation des centres et les périphéries, mais plutôt l'établissement de relations éthiques entre ces différentes catégories socio-spatiales (Reynaud, 1981). Lorsque le fonctionnement d'une libre économie dans l'ordre des biens secondaires affecte l'organisation géographique des biens premiers, l'intervention correctrice de la puissance publique s'impose. Le développement des régions littorales ou la métropolisation se traduisent souvent par une élévation notable des prix immobiliers qui, à son tour, rend plus difficile l'accès au logement pour les plus démunis. Comme il s'agit là d'un équipement qu'on peut considérer comme un bien premier, une telle situation exige que ceux qui bénéficient de cette situation contribuent de façon proportionnée à la réalisation d'une politique équitable de logement social.

En revanche, quand il s'agit d'attribuer un bien premier universel conformément au principe d'égalité de liberté, c'est-à-dire en quantité strictement égale, notamment si le bénéfice en question n'est ni cumulable ni commutatif (on ne peut pas prendre à l'un pour donner à l'autre), de sérieuses difficultés théoriques se posent car il demeure impossible de permettre un égal accès par une simple politique d'équipement. Le semis le plus dense qui soit n'aboutit jamais à une homogénéisation absolue de l'espace. Sauf à nourrir le rêve irréaliste de doter chacun d'un accès direct au bénéfice envisagé (Figure 3), il reste toujours une distance, même infinitésimale, à franchir. L'enjeu consiste alors à déterminer le seuil à partir duquel l'effort requis pour le déplacement peut être considéré comme négligeable au regard du service rendu. La mise en application d'une liberté universelle et ubiquiste comme le droit de vote, qui s'effectue selon une règle de stricte égalité, exige que les bureaux de vote soient suffisamment proches de chacun pour que personne n'en soit privé. C'est pourquoi toute commune en France en possède au moins un et beaucoup de municipalités situées dans des secteurs densément peuplés en mettent à disposition plusieurs selon des capacités d'accueil qui varient en fonction du volume d'électeurs desservis. Néanmoins, il reste toujours une proportion de citoyens qui, pour des raisons géographiques variées (invalidité, éloignement temporaire), ne peuvent s'y rendre. C'est pourquoi la mise en place d'un système de justice correctrice comme le vote par procuration, aussi imparfait soit-il, reste souvent nécessaire. Il en est de même des dispositifs de ramassage scolaire et des internats qui permettent à l'institution éducative de compenser le fait de ne pas pouvoir édifier une école adaptée au voisinage immédiat de chaque élève. Dans la pratique, la distance maximale à ne pas dépasser pour que la justice soit sauve tend à s'élever au fur et à mesure que la fréquence de déplacement ou que le nombre d'usagers diminuent. Dans

une société plus mobile, disposant d'infrastructures de circulation permettant un accès rapide aux principaux centres administratifs, la suppression de certains équipements publics (tribunaux, hôpitaux, écoles) dans les villes moyennes n'est justifiée que si tous les usagers peuvent utiliser les modes de déplacement pris en compte pour redessiner la carte des établissements en question.

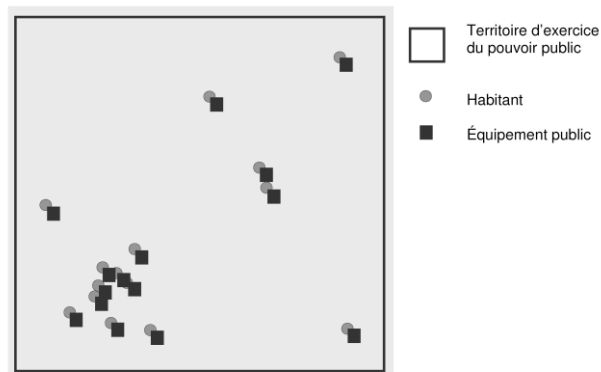


Figure 3 : Modèle d'optimum territorial dans un espace égalitariste

Ce problème de l'accès qui ne relève pas des droits mais plutôt des capacités n'est traité que de façon très partielle par Rawls. Les deux principes de justice qu'il défend – le principe d'égalité de liberté et le principe de différence – reviennent à définir l'optimum territorial comme la distribution spatiale inégale la plus équitable dans l'ordre des biens premiers. L'espace géographique s'apparente alors à un cadre juridique dans lequel certains lieux associés à des droits sont distribués selon des règles éthiques objectives. Cette théorie repose donc sur l'équité, principe qui permet de justifier la lutte contre les inégalités injustes sans tomber dans un égalitarisme uniformisateur souvent incompatible avec un régime de liberté. La puissance d'une telle œuvre n'a cependant pas empêché la formulation, dès les années 1970, de nombreuses objections que les géographes ont mises à profit pour proposer des conceptions alternatives de la justice territoriale. Nous n'évoquerons pas ici les critiques néo-marxistes dont le holisme épistémologique exige la sortie du cadre libéral pour nous en tenir à trois ordres de critiques portant successivement sur le contenu des libertés méritant de figurer dans un programme de justice distributive, sur le risque d'abstraction puis sur la remise en cause du principe de propriété auquel peut conduire une politique rawlsienne de développement territorial.

III. L'optimum d'équité dans les capacités géographiques

La critique du principe de différence exprimée par Amartya Sen consiste à dénoncer l'insuffisance des politiques d'action positive qui se contentent de redistribuer des revenus, notamment car l'attribution de droits formels comme l'absence d'interdiction ou l'allocation de capital économique ne procurent aucune forme évidente de bien-être. Il ne suffit pas de verser plus de subventions aux habitants d'un territoire pour que leurs

Charte graphique Géopoint 2008

conditions de vie s'améliorent, notamment car tous ne maîtrisent pas forcément les modes de fonctionnement qui leur permettraient de réaliser la vie qu'ils souhaitent avec raison. C'est pourquoi Sen étend la justice distributive au-delà des seules libertés négatives et leur ajoute des capacités réelles comme la connaissance, la santé ou l'usage des infrastructures de circulation. Le modèle éthique qu'il défend a permis la mise au point d'un Indice de Développement Humain (IDH) calculé par le PNUD depuis 1990 afin de proposer une alternative à l'utilitarisme sous-jacent dans la mesure du PIB par habitant. Cet indicateur permet de souligner les inégalités de capacités des habitants et non les inégalités de performances agrégées entre territoires. L'optimum territorial selon Sen réside non seulement dans la disparition des discriminations juridiques mais aussi dans la suppression des handicaps de fonctionnement tels que la faim, la maladie, l'absence de logement ou l'indignité culturelle que les habitants rencontrent pourtant au cours de leur existence (Nussbaum et Sen, 1993). Le désaccord avec Rawls ne réside pas dans la priorité accordée à l'équité sur l'utilité mais dans les domaines relevant d'un principe de justice distributive (Sen, 2000). Dans sa forme, l'organisation de l'espace géographique ne se trouve pas modifiée par rapport à l'optimum rawlsien.

IV. L'optimum d'égalité complexe

D'autres auteurs formulent des objections plus fondamentales en soulignant que l'utilitarisme comme le libéralisme égalitaire de Rawls s'appuient sur un rationalisme largement déconnecté des ambiances culturelles dans lesquelles baignent les habitants dans la vie quotidienne. Ils ont insisté sur les risques de frustrations et de rejets auxquels pouvaient conduire des politiques indifférentes aux symboles et aux traditions. Ces arguments se trouvent renforcés par la prégnance des phénomènes de solidarité culturelle et d'identification territoriale associés à des croyances religieuses ou à des mythes esthétiques (la nature, l'ethnie). Le besoin de reconnaissance que de tels attachements exigent suppose la mise en place d'un environnement multiculturel et pluraliste (Walzer, 1997). Si l'on écarte les tentations radicales du fondamentalisme et du communautarisme xénophobe, l'optimum territorial consiste alors à permettre l'expression d'identités culturelles dans le cadre d'un respect mutuel tout en préservant l'autonomie de la sphère publique. Le territoire est alors assimilé à un ensemble de figures emblématiques possédant des vertus morales et des propriétés esthétiques qui confèrent une signification existentielle à l'acte d'habiter. L'inscription de chacun des hauts lieux des différentes communautés au sein d'un espace géographique neutre est la condition de leur libre coexistence. Cela suppose l'absence d'immixtion des valeurs culturelles dans l'application des lois publiques. Dans la pratique, cet objectif est très difficile à réaliser, surtout si les politiques d'action positive ne sont pas pleinement efficaces. Le problème des « banlieues » que la France connaît depuis une trentaine d'années fournit une illustration regrettable des

amalgames que peut susciter la confusion entre différents ordres de grandeur. Ici, une politique longtemps indifférente aux discriminations géographiques vécues par les habitants a conduit à lier des capacités comme la solvabilité ou la mobilité à des marqueurs identitaires comme l'âge, le sexe, l'origine ethnique ou la confession religieuse. Michael Walzer qualifie de « tyrannie » cette situation d'interpénétration des sphères de justice qui voient certains individus cumuler l'ensemble des discriminations négatives. Pour éviter l'avènement d'une telle situation, il considère comme nécessaire l'instauration d'un régime d'égalité complexe entre des sphères de justice variées et indépendantes les unes des autres, permettant aux différents groupes et individus qui constituent le corps social d'évaluer librement la qualité des biens auxquels ils sont attachés. Sur le plan géographique, un optimum walzerien est atteint lorsque l'autonomie entre les territoires des différentes communautés et l'espace républicain est respectée. Une telle politique de reconnaissance des identités géographiques, respectueuse de la laïcité, ne remet pas en cause les fondements qui justifient l'objectif d'un optimum d'équité territoriale dans la distribution des biens premiers. Les deux politiques peuvent être combinées et l'égalité complexe proposée par Walzer permet de dépasser l'opposition apparente entre culturalisme et républicanisme : dans un espace continu, un régime d'équité rawlsienne est compatible avec la coexistence multiculturelle des territoires communautaires (Figure 4).

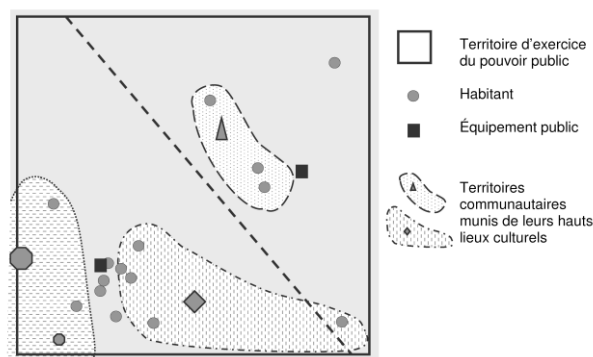


Figure 4 : Modèle d'optimum territorial dans un espace walzerien

V. Optimum de liberté ou optimum d'équité

Pourtant, le sentiment de dépossession de soi qui accompagne la crise de légitimité de l'action publique atteint aujourd'hui des proportions telles que les arguments en faveur d'une politique distributive équitable sont de plus en plus difficiles à faire entendre. La critique libertarienne exprimée à l'encontre de l'application des politiques de développement inspirées par les théories de la justice distributive est beaucoup plus difficile à surmonter. La puissance de cette opposition réside, selon nous, dans le ferme attachement d'une partie de l'opinion publique au respect plus intransigeant de la propriété privée.

Charte graphique Géopoint 2008

La théorie libertarienne, qualifiée aussi de « néolibérale », pose comme principe de base la libre propriété de soi et des richesses acquises sur un marché non contraint. L'optimum territorial est réalisé lorsque l'espace géographique fonctionne comme un marché à l'intérieur duquel chaque habitant peut librement choisir d'occuper les lieux que sa fortune lui permet d'acquérir, ce qui rend cette théorie de la justice compatible, dans la plupart des cas, avec le modèle utilitariste. Les équipements touristiques fonctionnent selon ce régime : l'accès aux équipements d'hébergement dépend des préférences individuelles et de la solvabilité de chacun. La confiscation d'une partie de la richesse par la puissance publique dans le but de réaliser les missions qu'elle s'est fixée est considérée comme une violation du droit individuel à la propriété. Dès les années 1940, Friedrich Hayek interprète l'intervention croissante de l'État dans les affaires sociales comme une tendance au recul de l'autonomie et au retour à la raison d'État, en contradiction avec les bases constitutives du libéralisme. Les libertariens mettent en doute l'idée d'intérêt général, l'invocation de principes de solidarité et de justice sociales et dénoncent l'oppression d'une bureaucratie responsable d'une tendance à l'assistanat aussi inconséquente que dispendieuse. Ils regrettent que les aides apportées aux démunis s'effectuent sur des critères d'état et non d'attitude, c'est-à-dire sans que des conditions soient imposées sur les bénéficiaires qu'ils en retirent. La désresponsabilisation à laquelle conduit une telle logique les apparente davantage à des privilèges qu'à de réelles libertés.

Il faut attendre les années 1970 pour que les préconisations néolibérales commencent à recueillir l'attention du public. Que ce soit pour contester un aménagement qui nuirait à leur bien-être ou pour déplorer le poids des prélèvements fiscaux qui leurs sont demandés pour mener les politiques de solidarité et de justice sociales, nombreux sont les citoyens à exprimer, notamment lors des élections, leurs préférences pour un État minimal. Le sentiment de dépossession de soi qui accompagne la crise de légitimité de l'action publique atteint aujourd'hui de telles proportions que les arguments en faveur d'une politique distributive équitable sont de plus en plus difficiles à faire entendre. La réticence par certaines municipalités à appliquer l'article 55 de la loi SRU prévoyant un seuil minimal de logements sociaux, malgré les pénalités prévues, illustre l'ampleur des réserves face à l'injonction d'internaliser les nuisances liées à la mixité sociale, les habitants préférant faire passer la préservation de leur intérêt personnel et leur confort domestique avant le respect du bien commun tel qu'il a été défini de façon démocratique.

La contestation d'un État invasif et inefficace est souvent interprétée par les opposants au libéralisme comme le signe d'un égoïsme qu'atteste la connotation du phénomène NIMBY : certains habitants accepteraient de bénéficier des politiques de l'État et des équipements publics qu'il met en place sans accepter d'en subir une partie des nuisances alors que les craintes face la progression des logiques marchandes multiplient les

exigences de protection à l'adresse de l'État. Faut-il alors considérer tout optimum territorial comme le résultat géopolitique d'un rapport de forces provisoire entre classes socio-spatiales antagonistes ? La réponse n'est pas évidente car toutes ces attentes, malgré leur divergence, expriment un même besoin de réassurance concernant la définition des missions de l'État.

Conclusion

S'il paraît irréaliste d'espérer surmonter les désaccords qui traversent l'opinion publique au moyen d'une formule optimale définitive, la mise en application des valeurs qui fondent la démocratie libérale exige une élévation du niveau de conscience collective, une plus grande transparence dans la détermination et dans la réalisation des priorités publiques. Il faut pour cela que les préférences de chacun soient exprimées dans des termes objectifs et universels de justice sociale, en faisant abstraction de la position qu'il occupe momentanément. En ce sens, l'hypothèse qu'un optimum territorial complexe et intégrateur, comme celui que permet d'envisager la théorie walzerienne, puisse conduire au juste n'est réaliste que si des règles préalables de juste discussion sont respectées. C'est précisément ce qu'une approche éthique des problèmes géographiques entend contribuer à formaliser et à faire partager.

Bibliographie

- Bailly A. S.** 1981 – *La Géographie du bien-être*. PUF, Paris, 240 p.
- Brennetot A.** – 2006 – Métropoles idéales pour cadres internationaux : Classement international et réalités sociales, *Annales de la recherche urbaine*, n° 101, p. 109-117.
- Gauchet M.** 2007 – *La Démocratie d'une crise à l'autre*. Editions Cécile Defaut, Paris, 53 p.
- Kymlicka W.** 1989 – *Les Théories de la justice, Une introduction*. La Découverte, Paris, 365 p.
- Nussbaum M. & Sen A.** 1993 – *The Quality of Life*. La Clarendon Press, Oxford, 435 p.
- Rawls J.** 1979 – *A Theorie of Justice*. Harvard University Press, 607 p.
- Reynaud A.** 1981 – *Société, espace et justice*. PUF, coll. Espace et liberté, Paris, 263 p.
- Sen A. S.** 2000 – *Repenser l'inégalité*. Le Seuil, Paris, 280 p.
- Smith D.M.** 1994 – *Geography and Social Justice*. PUF, Blackwell, Oxford, 325 p.
- Subra P.** 2007 – *Géopolitique de l'Aménagement du territoire*. Armand Colin, Paris, 326 p.
- Walzer M.** 1997 – *Sphères de justice. Une défense du pluralisme et de l'égalité*. Le Seuil, Paris, 475 p.