

ÉDUCATION ET TERRITOIRES

À PROPOS DE LA JUSTICE SPATIALE : UN CONCEPT UTILE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ?

Michel Lussault

Université de Lyon (École normale supérieure de Lyon)

michel.lussault@ens-lyon.fr

Octobre 2018



 **cnesco**
 **conseil national
d'évaluation
du système scolaire**

Ce document s'inscrit dans une série de contributions publiées par le Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco) sur la thématique : **Éducation et territoires**.

NB : Ce texte est issu d'une séance de travail organisée entre Michel Lussault et l'équipe du Cnesco. Merci à Élodie Bellarbre et Lucile Piedfer d'avoir assuré la transcription de cette séance et à Élodie Bellarbre pour la rédaction des encadrés complémentaires. Merci également à Nathalie Mons pour avoir nourri la réflexion par ses remarques critiques.

Les opinions et arguments exprimés n'engagent que l'auteur de la contribution.

Pour citer ce document :

Lussault, M. (2018). *À propos de la justice spatiale : un concept utile contre les discriminations ?*
Paris : Cnesco.

Ce rapport est édité par le Conseil national d'évaluation du système scolaire.

Directrice de la publication : Nathalie Mons

Rédacteur en chef : Jean-François Chesné

Disponible sur le site du Cnesco : <http://www.cnesco.fr>

Publié en octobre 2018

Conseil national d'évaluation du système scolaire

Carré Suffren - 31-35 rue de la Fédération 75015 Paris

Sommaire

Introduction	3
I. Une différenciation permanente	5
A. La mégapolisation parisienne qui continue	5
B. La métropolisation provinciale.....	6
C. La périurbanisation	7
D. L'évolution contrastée des espaces de plus faible densité.....	7
E. Conclusion de la partie I. : Repenser la géographie de la France en tenant compte des phénomènes de différenciation.....	8
II. La justice spatiale	9
A. Rappels sur l'histoire du concept.....	9
B. Trois manières d'aborder la dimension spatiale de la justice.....	10
1) La justice de répartition (ou conjuguer les différences spatiales et l'équité)	11
2) La justice d'accessibilité (ou la mobilité contre les discriminations)	11
3) La justice d'intervention (ou que peuvent les politiques publiques?)	12
Conclusion	16
Références	17

Liste des encadrés

Encadré 1 : Précision sur l'accentuation de la différenciation.....	5
Encadré 2 : Repenser l'organisation des territoires ?.....	7
Encadré 3 : Garantir la mixité ?.....	15

Introduction

L'expression « égalité territoriale », paraît très problématique, bien que d'usage très courant en France en raison d'une mythologie géographique et politique ancienne, remontant à l'acte fondateur de l'assemblée constituante de 1789, qui a découpé les départements et créé les communes. Cette assemblée constituante a posé le principe selon lequel le cadre départemental doit être homogène sur l'ensemble de l'espace national afin de permettre une uniformité de déploiement de l'administration publique et donc de produire une uniformité de traitement des différentes fractions du territoire. Ce cadre repose lui-même sur des études réalisées par les géographes du Roi dès les années 1770. L'application d'un tel cadre uniforme renvoie à une imagination/mythologie géographique dite *d'isonomie* : tout point du territoire est pensé comme absolument équivalent à tout autre autre en matière de relation à la puissance publique, ce qui paraît indispensable à l'idéal d'égalité républicaine. Cette idée a évolué, s'est en quelque sorte indurée, jusqu'à imprégner la plupart des acteurs publics poussés à croire qu'il fallait imposer une stricte égalité territoriale. Ce n'est donc pas un hasard que la France soit le seul pays à avoir disposé, sous Cécile Duflot, d'un ministère de l'égalité des territoires et du logement. Le rapport « Vers l'égalité des territoires », commandé par la ministre pour faire le point sur cette question et dirigé par Éloi Laurent (2013), recommandait toutefois que l'égalité ne soit pas prise au pied de la lettre. Or, si l'on ne peut pas prendre un concept d'action politique au pied de la lettre, c'est que le concept est problématique. Se pose alors une question fondamentale en matière de réflexion sur l'action publique : la volonté d'égalité des territoires devrait-elle être abandonnée au profit de celle de contribuer à plus de justice spatiale, dans la perspective de lutter contre les discriminations sociales et territoriales accusées et croissantes que l'on observe dans un pays comme le nôtre ?

En fait, la mythologie de l'égalité des territoires empêche d'objectiver scientifiquement les résultats d'un processus spatial et géographique constant/toujours constatable. En effet, l'organisation de leur espace de vie par les hommes, qui a toujours existé, en tous lieux et quelles que soient les cultures, conduit à un processus de *différenciation des espaces géographiques*. Un espace de vie étant toujours fabriqué par l'activité humaine, il se produit inévitablement de la différenciation. C'était déjà le cas à l'époque des chasseurs-cueilleurs où certains espaces étaient plus propices que d'autres à fournir les ressources recherchées et conduisaient de fait à une différenciation des espaces exploités. Le caractère fondamental et intrinsèque de tout espace humain est qu'il a tendance à se différencier en raison même de l'activité des hommes. Imaginons un cas de « situation originelle » ou de « voile d'ignorance »¹ (Rawls, 2009) : les premiers humains arrivant sur un espace vierge étaient

¹ La notion de voile d'ignorance de Rawls peut être appliquée à l'espace géographique. En considérant un territoire vide de toute activité humaine, les hommes vont avoir à créer leur espace de vie sur ce territoire et la manière dont ils vont le faire devra tenir compte des atouts et limites de ce territoire, de sorte à favoriser un usage le plus juste possible de celui-ci par tous et pour tous. Les hommes seraient alors maintenus dans un voile d'ignorance dans la mesure où ils n'auraient pas de visibilité sur leurs usages futurs du territoire ou leur répartition sur celui-ci et devraient alors supposer qu'ils seraient tous potentiellement soumis à un territoire moins riche en ressources. Dans ce cas, sans vision du futur, ils vont avoir besoin de penser le territoire de manière la plus juste possible dans le cas où les espaces les plus riches ne leur seraient pas nécessairement offerts dans le futur. La question se posera alors de répartir les activités humaines et espaces de vie de la manière la plus juste possible entre tous en l'absence d'informations sur la situation future de chacun.

déjà confrontés à un espace différencié. L'espace indifférencié est celui du géomètre ou du mathématicien, mais n'est ni l'espace social, ni l'espace historique.

Prendre conscience de cette différenciation constante des espaces est important. Il est difficile de faire admettre ce constat, pourtant fondamental, à des acteurs publics. Reconnaître les différences entre territoires ne consiste ni à accepter des traitements inégaux, ni à entrer dans un optimisme qui pourrait s'avérer improductif et justificatif des inégalités les plus criantes par une sorte de « naturalisation » de cette évolution (« les espaces sont différents, mais c'est normal et naturel et donc il ne faut pas tenter de redistribuer les choses »). Il s'agit cependant d'admettre la réalité d'un processus historique et géographique au long cours, dans le but d'améliorer la compréhension des espaces dans toutes leurs variétés, et de pouvoir ainsi mieux débattre des modalités d'action possibles. Donc, l'administration publique des affaires territoriales se confrontera nécessairement à des espaces différenciés et même, à des espaces en cours de différenciation permanente, la différenciation étant à la fois un état et un processus cumulatif. Ce fait ne vient pas contredire l'importance des politiques d'aménagement des territoires, mais conduit à les repenser en pleine conscience des diversités observables.

Ainsi, dans une certaine mesure, saturer le discours sur l'aménagement des territoires par le mantra de l'égalité, c'est s'empêcher de penser la réalité de ces territoires et de penser objectivement ce qu'il pourrait en être de la justice spatiale. L'égalité proclamée, postulée, assenée, etc. empêche paradoxalement d'aborder les problématiques de justice, parce que cela fait oublier de fait les conséquences évoquées ci-dessus. L'égalité est souvent un concept abstrait qui ne doit pas être pris pour argent comptant : s'il peut s'agir d'une *visée*, ce n'est pas forcément une *réalité empiriquement constatable*. Il ne peut sans doute pas y avoir d'idéal de justice sans qu'à aucun moment n'intervienne, fût-ce implicitement, une sorte d'ontologie de l'égalité, mais qui ne suffit pas à établir concrètement la justice en toute situation. Lorsque Rawls dit vouloir créer une théorie non métaphysique de la justice, qu'il appelle la justice comme équité (concept de *fairness*), il renvoie à une pensée politique de la justice bien plus qu'à une métaphysique de la justice — et il place de toute manière son principe d'égalité après celui de liberté dans sa définition.

Il est donc extrêmement important de se déprendre du mythe de l'égalité territoriale qu'il suffirait de décréter pour qu'elle se réalise pour se poser deux types de problèmes qui feront l'objet de la suite de cette contribution. La première est la question de la différenciation : qu'en est-il du processus de différenciation du territoire national (métropolitain et ultra-marin) ? Ce point doit toujours être abordé avec sérieux et attention car la différenciation ne cesse pas et tend même à s'accroître depuis un demi-siècle, en raison de la connexion de plus en plus nette de la France au processus de mondialisation urbaine et donc des effets de plus en plus spectaculaires de l'achèvement de l'urbanisation de la société française. La seconde question qui sera abordée est celle de la justice spatiale proprement dite.

I. Une différenciation permanente

Cette partie vise à préciser les tenants et aboutissants de la question de la différenciation des territoires français. On peut, de manière très synthétique, identifier quatre dynamiques géographiques principales qui ont contribué à façonner les espaces français depuis les années 1960.

Encadré 1 : Précision sur l'accentuation de la différenciation

Il n'est pas possible de comprendre les dynamiques des territoires d'Outre-Mer sans comprendre celles de la métropole. Dans le cadre du programme Territoire 2040 mis en place par la Datar (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale), sept groupes de réflexion ont été créés, dont un sur la métropolisation française, entre 2009 et 2012. Les résultats de ce groupe de travail ont mis en exergue une accentuation par la crise du phénomène de différenciation du territoire qui avait commencé à partir de la période 2005-2007. La cristallisation de cette accentuation de la différenciation a donné lieu à l'apparition d'un discours nouveau (appuyé sur d'anciens discours) tendant à opposer des territoires gagnants de la métropolisation (les métropoles et leurs réseaux d'alliances) et les territoires moins gagnants, plus en retard (espaces de faibles densités). Sur ce dernier point, les dernières années ont vu croître l'importance des crises urbaines des petits centres et centres moyens peu métropolisés : territoire du centre ouest français et d'une partie de l'est avec des unités urbaines ayant des cœurs d'agglomération de 20 000 à 40 000 habitants et des périphéries urbaines qui perdurent grâce au processus de résidentialisation à la française (Davezies et Talandier, 2014). Ce processus, nommé par les auteurs *système productivo-résidentiel*, repose sur une économie pavillonnaire et périphérique en développement mais marquant la chute de l'activité économique ancienne des centres urbains : déclin commercial, abandon de vieux bâtiments, etc. (exemple : Béziers, Montauban, Cahors, etc.). Ce phénomène n'avait pas été anticipé dans une telle intensité et il est encore au cœur de l'actualité récente (La Souterraine et les salariés de GM&S), témoignant des effets de crises engendrés par la fin d'un modèle.

A. La mégapolisation parisienne qui continue

Paris n'est pas une métropole européenne mais une mégapole globale, avec ce que cela comporte de conséquences comme le *brain drain* (attractivité parisienne pour les personnes les plus qualifiées), la mondialisation de tous les fonctionnements urbains, la production très importante de valeur ajoutée², l'accueil de gros investissements étrangers, le développement d'une économie tertiaire très qualifiée, la massification du tourisme, la concentration de populations pauvres qui viennent rechercher les ressources d'un marché de l'emploi dynamique, la cosmopolitisation intense du peuplement etc. Tout cela produit des effets en termes de différenciation intra-urbaine et

² Le PIB de la mégapole par rapport à celui du pays est supérieur au pourcentage de la population parisienne, mais il faut souligner que l'Île-de-France n'est plus le bassin industriel le plus développé de France, rôle désormais porté par la région Auvergne-Rhône-Alpes qui est devenu le premier bassin industriel français (Desgouttes et Bertrand, 2015) ce qui signifie que Paris s'est tournée vers le tertiaire, qu'il soit supérieur ou de services de base.

d'inégalités spatiales criantes, comme celles, par exemples, liées à l'augmentation forte et continue du prix de l'immobilier depuis 25 ans³. Les évolutions sont très rapides et spectaculaires : en quelques années, il est possible de voir évoluer un quartier (et même de faire changer intentionnellement un quartier), c'est le cas par exemple des phénomènes de gentrification observés dans certains secteurs parisiens (comme le 11^e arrondissement).

B. La métropolisation provinciale

Ce phénomène n'existait pas vraiment en France avant les années 1970-80, à part pour les villes de Lyon et Marseille. Il est ici question de l'apparition de métropoles, certes encore sous influence politique jacobine et sous influence urbaine parisienne, mais dotées de plus en plus de marges de manœuvres⁴. La métropolisation s'est faite par l'apparition de 15 à 20 centres, les métropoles reconnues comme telles et quelques autres, et la constitution d'un réseau métropolitain — avec toutefois des ensembles de taille modérée comparée au reste de l'Europe.

La France a connu un décollage urbain incontestable qui a donné lieu à l'organisation d'une géographie métropolitaine régionale très différente des anciennes géographies des villes de province, avec une complexification des organisations spatiales à l'échelle des aires métropolitaines. L'exemple lyonnais témoigne de ce développement d'un réseau métropolitain complexe et différencié appuyé sur des aires urbaines, chacune spécifique et en même temps interconnectée : Lyon (centre polarisateur régional), Saint-Étienne, Grenoble, Valence — réseau auquel on pourrait adjoindre sans doute Genève, et donc Annecy, Aix-les-Bains, Chambéry). La métropolisation y a généré des géographies très subtiles : affirmation des centralités historiques les plus importantes (mais certaines connaissent des difficultés persistantes, comme à Saint-Étienne), apparition de nouvelles centralités métropolitaines, de nouveaux équipements structurants, de nouveaux *hubs* ferroviaires, de nouvelles zones de production, d'espaces résidentiels de grande taille, de nouvelles mobilités au quotidien, etc.

Il faut noter que la politique de décentralisation a été un levier/un vecteur qui a renforcé puissamment une logique en cours (visible dès les années 1970) ; elle a ouvert le champ des possibles, en permettant que le développement urbain et urbanistique ne soit plus simplement une logique d'État (qui décide d'implanter un aéroport ici ou une université là) mais devienne un enjeu local et, surtout, un enjeu de légitimité politique. On installe ainsi, à la suite de la centralisation très forte de l'État pendant les Trente Glorieuses, un nouveau champ d'intervention et de performance pour les politiques municipales et intercommunales. Concomitamment, ces politiques sont rendues réalisables grâce à des outils nouveaux : procédures d'appels d'offres, projets urbains, création d'entreprises délégataires de secteurs publics, etc, des métiers apparaissent, des financements sont proposés pour rendre solvables ces actions.

³ <http://www.notaires.paris-idf.fr/outil/immobilier/prix-et-nombre-de-ventes-paris-idf>

⁴ Les deux sont différentes et se redoublent : Paris en tant que mégapole entretient des rapports de contrôle qui ne sont pas de type politique mais de type économique, technologique et culturel, donc pas uniquement liés à la régulation politique "jacobine".

Encadré 2 : Repenser l'organisation des territoires ?

En France, les régions et leurs représentants sont plutôt l'expression des territoires à faible densité (comme par exemple la région Auvergne-Rhône-Alpes) et d'un rejet/une méfiance vis-à-vis des métropoles. Ce constat peut amener à une réflexion sur la pertinence des découpages territoriaux et de la répartition des différents pouvoirs revenant respectivement aux communes, aux intercommunalités, aux départements et aux régions. Les départements sont-ils encore adaptés aux échelles d'arbitrage actuelles ? Serait-il possible de penser une nouvelle articulation communes-intercommunalités-régions ? Comment comprendre le poids relativement faible (illustré par le constat posé en début de cet encadré) qu'ont aujourd'hui les régions ? Faudrait-il repenser les exécutifs régionaux en tenant compte des dynamiques territoriales en cours ? Les processus présentés dans cette contribution sont utiles à la compréhension autant qu'à la réflexion autour de l'organisation – et de l'éventuelle réorganisation – des territoires.

C. La périurbanisation

La périurbanisation est un processus fondamental, transversal à toutes les situations territoriales observables : elle concerne Paris, les métropoles régionales mais aussi toutes les unités urbaines. Il s'agit d'un phénomène fractal, irrégulier et fragmenté. Même les petites communes de moins de 2 000 habitants se péri-urbanisent : en France, cette périurbanisation prend la forme très spécifique d'un espace pavillonnaire, ce qui ne se retrouve pas partout en Europe.

D. L'évolution contrastée des espaces de plus faible densité

Ces espaces, souvent qualifiés de « ruraux » par les acteurs publics, sont plutôt des espaces urbains (au sens d'inscrits dans le processus de différenciation des espaces lié à l'urbanisation intégrale de la société française) à faible densité. Certains d'entre eux connaissent un véritable dynamisme démographique lié à leur bonne et efficace insertion, fût-ce à distance, dans des dynamiques de métropolisation : on trouve dans ce groupe des communes classées statistiquement comme « rurales sous influence urbaine », des espaces peu denses mais connectés aux logiques périurbaines, notamment dans le cas de la présence d'un « nœud » routier, ferroviaire, commercial etc⁵.

Un deuxième type d'espaces à faible densité, qualifié souvent de « rural isolé », correspond en réalité à des espaces que j'appelle « hypo-urbain », à faible densité de population et avec une faible connexion à la dynamique urbaine. Cependant, la plupart des espaces ruraux de ce genre sont

⁵ La SNCF est par exemple confrontée à une question politiquement complexe par rapport à son réseau régional. Les TER reposent sur un schéma d'administration ancien ne permettant pas de satisfaire une demande croissante de réseaux régionaux périurbains. Les représentations des territoires se heurtent au changement de réalité de ceux-ci.

connectés à deux dynamiques : une première dynamique liée à l'arrivée des retraités (Davezies et Talandier, 2014) et à la présence des résidences secondaires et une dynamique touristique. En France, pays touristique, très peu de communes ne sont pas, d'une manière ou d'une autre, concernée par la rente touristique. Ce qui nuance la notion d'isolement : le tourisme suppose un minimum de connexion au réseau urbain. Il existe cependant des communes, souvent peu peuplées et avec peu d'équipements – quoiqu'il faille aussi les équiper car elles connaissent des arrivées de populations pauvres, c'est le cas de l'Ariège, le plateau de Millevaches, etc. – qui restent des espaces assez peu connectés.

Enfin, certains espaces qui pourraient même être qualifiés de « non-urbains », qui ne sont pas des espaces agricoles (ceux-ci ne peuvent pas subsister sans connexion à l'urbain), mais plutôt des espaces de campagne ancienne en friche comme on en trouve en Lozère par exemple, qui sont soumis à un phénomène de reprise forestière. Ces espaces jadis très occupés ne sont plus exploités, et alors que, par exemple, des chemins entretenus assuraient autrefois un accès direct aux ruisseaux des vallées pour abreuver des bêtes, certains fonds de vallée sont désormais inaccessibles en raison du développement d'une végétation qui paraît même manifester un processus de ré-ensauvagement. C'est dans ce type d'espace que l'on réfléchit désormais à la mise en place d'enclaves écologiques et de réserves naturelles.

Dans l'ensemble, ces zones à faible densité connaissent donc malgré tout des dynamiques : soit de *connexion relative* soit d'*évolution vers la friche de grande ampleur*.

E. Conclusion de la partie I. : Repenser la géographie de la France en tenant compte des phénomènes de différenciation

En acceptant les principes de la différenciation des espaces, une géographie française d'une grande complexité se donne à voir, très différente des découpages classiques des départements, voire des nouvelles régions. Chaque évolution s'auto-alimente par un processus qui lui est propre : processus de mégapolisation qui engendre la mégapolisation, de métropolisation qui entraîne la métropolisation, etc. De nouvelles alliances territoriales peuvent ainsi voir le jour avec des territoires éloignés alors même que s'opèrent des ruptures de liens avec les arrière-pays traditionnels. Ainsi la métropole de Lyon entretient désormais, dans une certaine mesure, plus de relations avec d'autres espaces métropolitains distants qu'avec l'arrière-pays traditionnel des monts du Lyonnais aux confins des départements du Rhône et de la Loire.

Par ailleurs, les différenciations des espaces à toutes les échelles cumulent leurs complexités et se combinent pour former des géographies composites qui résistent aux simplifications. Pour le dire autrement, on pourrait dire qu'en tout espace français touché par l'urbanisation, on va trouver une répartition subtile de la richesse et des pauvretés, de la connexion et de l'enclavement, de la mixité et de la ségrégation.

II. La justice spatiale

Par rapport aux effets des évolutions géographiques, il apparaît nécessaire de penser la justice spatiale autrement. Les exemples évoqués ci-dessus témoignent bien de l'importance de ne pas aborder la justice spatiale seulement du point de vue des inégalités formelles, mais dans sa forme la plus complète. Plusieurs dimensions se cumulent et sont trop peu analysées.

A. Rappels sur l'histoire du concept

Parce que la différenciation ne connaît pas de cesse et qu'elle est en elle-même productrice d'inégalités en brisant l'idéal d'isotropie⁶ et d'isonomie, n'existe-t-il pas des conditions spatiales à l'établissement de la justice ou de l'injustice ? C'est à partir de ce problème simple en apparence, et à partir de lui seulement, que peut se déployer véritablement une approche de la justice spatiale qui, quant à elle, s'avère redoutable.

L'intérêt pour la justice spatiale en tant que concept et champ de réflexion et d'action ne croît vraiment que durant les années 1990 dans le monde anglophone. À cette époque, le travail de John Rawls continue de bouleverser l'appréhension de la justice et vient nourrir la réflexion sur une possible conception de la *justice spatiale* qui aurait une portée générale. Une question, alors, point : que voudrait dire penser la dimension spatiale de la justice ? L'espace humain est-il à la fois porteur et vecteur de l'injustice et de la justice ? C'est-à-dire, en quoi est-il, non seulement un symptôme des injustices sociales, dont il assurerait la mise en visibilité – et conséquemment, le caractère discutable – mais aussi, intrinsèquement, en raison de ses caractères propres de construit social, un facteur de justice ou d'injustice ? Existerait-il alors une démarche tout à la fois scientifique et politique qui passerait par l'espace pour constater et objectiver l'injustice et porter la justice ?

Le géographe David Harvey avait ouvert dès les années 1970 une investigation des injustices sociales dans leurs relations avec l'organisation de l'espace urbain qui a été abondamment lue et commentée et dont se sont souvent réclamés ceux qui ont ensuite produit les approches les plus pertinentes, comme Edward Soja. Celui-ci ne formalisa au demeurant pleinement son analyse de la justice spatiale que tardivement, en 2010, après plus de 25 ans de travaux sur ce champ, et il a lui même souvent déploré que l'on ne porte pas assez d'attention à cette question. De fait, l'expression de justice spatiale ne s'est imposée que récemment, même si on peut recenser des analyses assez proches, notamment celle de la justice environnementale qui va s'épanouir aux Etats Unis dans les années 1970-80. A l'époque, des spécialistes de l'*advocacy planning* ou *community development* (qui pensaient et accompagnaient les développements de quartiers pauvres, le plus souvent noirs, aux

⁶ Un milieu physique est dit isotrope s'il présente les mêmes propriétés dans toutes les directions. Dans cette acception générale, le temps et l'espace étant des grandeurs physiques, puisque mesurables, on parle souvent de leur isotropie ou de leur anisotropie. En ce qui concerne l'isotropie spatiale, on a souvent voulu l'évoquer en matière de politique de réduction des inégalités territoriales. Comme l'isonomie, il s'agit d'une visée qui est défectueuse en raison du processus de différenciation, producteur d'anisotropie.

États-Unis) s'intéressent aux « *neighborhoods* » défavorisés (des voisinages marqués par une forte homogénéité sociale et raciale) et se demandent pourquoi ces espaces sont pratiquement toujours exposés à des nuisances environnementales lourdes (implantation d'usines polluantes, d'autoroutes, etc.) qui épargnent les quartiers plus riches et blancs. La réflexion sur ces sujets a sans aucun doute permis que se croisent les intérêts de différents spécialistes de sciences sociales et ceux des acteurs sociaux engagés dans des luttes de reconnaissance de droits pour les minorités discriminées par l'espace. On trouve là un premier terrain qui annonçait une approche plus systématique en termes de justice spatiale.

En France, malgré les intuitions d'Henri Lefebvre et le livre original d'Alain Reynaud, cette thématique ne s'est guère imposée, jusqu'il y a peu. Cependant, dans la foulée des travaux de Bernard Bret, géographe spécialiste de l'Amérique latine qui a consacré une grande énergie à légitimer ce type d'approche, une nouvelle génération de chercheurs (souvent des spécialistes des pays des suds, comme Philippe Gervais-Lambony ou/et des études de genre comme Claire Hancock) s'attache désormais à aborder systématiquement les problèmes de discrimination en termes de justice spatiale et le débat scientifique prend de l'ampleur.

Edward Soja a donc été un de ceux qui ont le plus contribué à consolider le concept. Il développe son approche sous la forme d'une théorie critique de l'espace normé, aménagé et contrôlé par les groupes sociaux dominants qui, en quelque sorte, organisent la différenciation à leur profit exclusif. En ce sens, il se raccroche à la tradition que Lefebvre et Harvey ont ouverte, mais s'appuie aussi sur une lecture originale de la sortie de la modernité. Il énonce la thèse suivante : l'expérience de la temporalité, de la diachronie est aujourd'hui atrophiée par le jeu de l'instantanéité, par l'accélération du temps, par l'empire du synchronique ; dès lors, « l'avantage » passerait à l'espace, à la spatialisation du social, longtemps laissée dans l'ombre, estime E. Soja, par les théories sociales dominantes historicistes. E. Soja milite ainsi pour une *réévaluation* de l'espace, trop longtemps assujéti au temps au sein des idéologies comme des sciences sociales ("*A reassertion of space in critical social theory*"). C'est dans ce cadre qu'il va être amené à aborder la justice spatiale ; celle-ci, selon lui, « (...) en tant que telle ne se substitue pas ou n'est pas une alternative à la justice sociale, économique ou autre, mais consiste plutôt en une manière d'examiner la justice en adoptant une perspective spatiale critique. » Il reconnaît lui-même, peu avant sa disparition prématurée, que la chose délimite un programme de recherche encore très ouvert et balisé par peu de certitudes. On doit continuer de chercher la justice spatiale, comme le disait explicitement le titre de son livre le plus important sur le thème : *Seeking Spatial Justice*, en jouant sur le fait que cette recherche se veut tout autant scientifique que porteuse d'une vision politique.

B. Trois manières d'aborder la dimension spatiale de la justice

Il existe à mon sens trois types de politiques publiques pouvant faire appel à la dimension spatiale de la justice qui sont décrites très succinctement ci-après — de manière assez abstraite et sans vouloir ni pouvoir donner des exemples de la déclinaison de ces questions en matière scolaire. Chaque dimension est pertinente en elle-même et toutes mériteraient d'être articulées *via* des actions audacieuses. L'idée est de réfléchir à ce qui pourrait permettre de viser ici une organisation parfaite — un idéal jamais atteint — de l'espace d'une société qui assurerait que les individus et les groupes soient en position d'équité en matière de satisfaction de leurs besoins personnels et collectifs.

1. La justice de répartition (ou conjuguer les différences spatiales et l'équité)

Il s'agit des questions de justice et d'injustice, liées, comme l'a montré la justice environnementale, à l'organisation géographique de l'espace et à la répartition des groupes sociaux et des activités. La configuration différenciée des espaces provoque des injustices. Cette conception peut dépasser les questions de justice environnementale pour s'intéresser à la question de l'aménagement du territoire (maillage des écoles, des hôpitaux, des centres culturels, etc.). Par exemple, dans le cas de la carte hospitalière, la rationalité financière pourrait pousser à la fermeture de certains services, voire pousser à fermer des hôpitaux afin d'améliorer l'efficacité économique de ce service. Mais qu'en est-il de ce genre de décisions en termes de justice ?

Les processus spatiaux de différenciation, on l'a vu, ne s'arrêtent jamais et se cumulent. En éducation par exemple, l'implantation d'un établissement privé scolaire d'excellence à côté d'un établissement public plus « classique » engendrera une différenciation entre les populations en présence d'une carte scolaire. Cela va conduire à une différenciation des espaces et à la valorisation immobilière autour de l'établissement d'excellence. Cette même valorisation renforcera l'attractivité de l'établissement et donc son excellence réelle, proclamée, ressentie. On observe alors un effet cumulatif qui s'autoalimente. La différenciation dans les populations et leurs lieux d'habitation va peu à peu se stabiliser et vont apparaître des *effets d'évitement*: les publics de l'établissement plus « classique » cherchant à accéder à l'établissement d'excellence. Il existe alors deux solutions possibles : augmenter la qualité de l'établissement visée par la fuite ou fermer cet établissement.

Cet exemple simple et courant permet poser une question théorique et pratique très difficile : *toute différence est-elle une injustice ?* Certains pourraient considérer que les espaces ségrégatifs ne sont pas fondamentalement injustes si les gens aiment vivre entre eux et y découvrent des aménités et des ressources spécifiques : il s'agirait de l'effet normal d'une liberté de choix. Il pourrait être possible d'accepter une ségrégation spatiale (notamment résidentielle) des catégories sociales, à condition que la puissance publique garantisse par ailleurs que toute personne puisse bénéficier réellement de ses droits. Certains, proches du courant d'analyse de la philosophie libérale, vont jusqu'à dire que finalement l'exercice concret des droits individuels et sociaux peut permettre d'accepter des différenciations géographiques fortes, à partir du moment où l'on satisfait au principe de liberté et au principe d'équité chers à Rawls et qu'on assure que la société puisse « donner le plus à ceux qui ont le moins ». Il s'agit là d'une justice spatiale de répartition qui tente de combiner différenciation forte possible des espaces et lutte active contre les discriminations individuelles (de genre par exemple, ou d'orientation sexuelle), sociales, culturelles, économiques. Rien qu'en matière scolaire, on comprend que cet idéal n'est pas simple à atteindre, compte tenu notamment de la puissance des effets discriminants de la géographie du logement.

2. La justice d'accessibilité (ou la mobilité contre les discriminations)

Deuxième aspect, celui lié aux problèmes d'accessibilité aux « biens spatiaux » (*i.e.* une ressource quelconque dotée d'une localisation) par les individus. Ces problèmes ne font pas uniquement référence à la position relative des individus par rapport à un bien spatial, mais aussi et surtout à leur

capacité à se mouvoir. Il existe donc dans les sociétés urbanisées une dimension mobilitaire de la justice spatiale, qui est essentielle et permet de viser l'instauration de l'équité entre des citoyens en leur garantissant une accessibilité comparable aux différents biens distribués inégalement au sein d'un espace inlassablement différencié. On ne peut être plus éloigné du mythe isonomique (qui poursuit la croyance sans cesse démentie par les faits de la répartition la plus homogène possible sur un territoire donné des différentes ressources et des biens spatiaux), et cette justice spatiale mobilitaire se fonde sur la reconnaissance de la force culturelle du mouvement. En effet, une grande majorité d'individus aspirent à la mobilité, estimant qu'elle est une condition de réalisation de l'existence et d'affirmation de la liberté. Tim Cresswell (2006), dans un livre majeur, a bien analysé ce processus de mise en équivalence de la mobilité et de la liberté. Il s'agit d'une invention spécifique de la modernité occidentale — période qui a vu naître dans le même temps à la fois l'affirmation de la liberté de mouvement et la multiplication des instruments de contrôle de celle-ci par un nombre important de pouvoirs constitués. Toutes les enquêtes montrent que les personnes entravées dans leurs capacités de mouvement — que cette entrave soit le fruit d'un handicap, d'une contrainte fonctionnelle, d'une incapacité économique, d'une disposition politique ou/et réglementaire — en souffrent. Se tient là une sorte de fond social et culturel commun de la mondialité, qui s'enracine dans le temps long de l'histoire des sociétés modernes et contemporaines. L'aspiration à la mobilité n'est pas neuve, elle a poussé les humains à rechercher sans cesse les outils de plus en plus performants pour l'assumer. La période actuelle se caractérise toutefois par une systématisation du mouvement, à toutes les échelles, comme principe de base de la vie sociale et par une puissance inédite des moyens mobilitaires.

Ce n'est donc pas un hasard si l'on voit apparaître des réflexions et des actions pour que soit consigné dans la Déclaration universelle des droits de l'homme un *droit à la mobilité*, qui serait un droit générique, conditionnant d'autres droits, comme celui au logement, au transport, à la santé, à l'éducation, etc. L'Unesco aborde depuis longtemps cette question en se focalisant sur la dimension migratoire. Dans ce cadre, le droit à la mobilité consiste à pouvoir migrer sans entraves — ce n'est déjà pas rien. Mais un certain nombre d'intervenants sociaux veulent aller plus loin. En France, François Ascher a consacré beaucoup d'énergie, dans les dernières années de sa vie, à formaliser ce droit générique et à le concevoir comme l'affirmation d'une capacité effective pour tout individu d'accéder à des biens (publics, communs, privés).

Il s'agit alors de réfléchir aux conditions de possibilité pour que chacun puisse toujours accéder à ce qui est nécessaire à sa vie (biens, services, personnes, lieux). Garantir un tel « droit créance » universel impliquerait de mettre en œuvre des politiques économiques et sociales qui dépassent de beaucoup la seule levée des entraves à la circulation. Au bout du compte, l'effectivité du droit à la mobilité pour tous les individus constituerait une des conditions de possibilité majeures de la justice spatiale.

3. La justice d'intervention (ou que peuvent les politiques publiques?)

La justice d'intervention pose la question suivante : en quoi l'intervention des acteurs publics est-elle susceptible ou non d'accentuer ou d'atténuer les différenciations existantes, de répartition ou d'accès ? Il s'agit par exemple de savoir dans quelle mesure l'autonomie des établissements scolaires

va avoir une influence sur les différenciations existantes. Et ce faisant, en quoi contribue-t-elle ou non à la justice spatiale et à la lutte contre les discriminations par l'espace ?

Donnons un exemple : il existe aujourd'hui, une convergence des analyses de bien des chercheurs en études urbaines pour considérer, avec prudence, que les politiques de lutte contre les inégalités qui se fondent sur un strict zonage territorial des interventions publiques (qui sont dominantes en France, notamment en matière scolaire, dans le cadre de ce qu'on nomme la « géographie prioritaire ») ont certes des effets intéressants, mais pourraient engendrer paradoxalement un renforcement des discriminations (Donzelot, 2008). Ce renforcement ne s'opérerait pas tant en valeur absolue (les pauvres ne sont pas forcément plus pauvres) mais plutôt relativement à un accroissement des écarts matériels et symboliques entre espaces différents et de plus en plus fortement différenciés. Les politiques discriminatoires positives territoriales qui ciblent certains espaces spécifiques (par exemple les quartiers d'habitat social) fonctionnent toutes sur le *principe de la trappe* : elles attirent vers un lieu des catégories sociales les plus démunies et contribuent ainsi à spatialiser très fortement la question sociale. Du coup, bien que le sort de chaque individu puisse éventuellement se stabiliser voire s'améliorer, on contribue à une extrême concentration dans des espaces restreints (quasi affectés) de publics à besoins spécifiques quasi assignés à résidence, renforçant de fait les effets d'entre-soi et de stigmatisation (notamment par l'adresse). Concomitamment, un deuxième effet de renforcement de contraste géographique se produit. Le gradient d'inégalités entre les espaces de concentration de la pauvreté et ceux qui connaissent une « gentrification » importante s'accroît. Cela conduit à une accentuation d'une hiérarchie sociale à une échelle différente avec une plus grande concentration des publics spécifiques dans des espaces spécifiques. De fait, durant les années 1950-1960, les espaces urbains étaient socialement plus mélangés qu'aujourd'hui et les trajectoires résidentielles et sociales des individus plus variées, moins liées à une assignation géographique des plus démunis et discriminés.

Avoir conscience de ces phénomènes ne permet pas pour autant de trouver des solutions évidentes. Donzelot, Mével et Wyvekens (2003), à partir d'une comparaison entre les interventions menées en France, au Royaume-Uni et aux États-Unis, distinguent deux ensembles de politiques pour répondre aux inégalités et aux discriminations renvoyant chacun à une alternative qu'ils posent en ces termes : « *place* » vs « *people* ». La question centrale posée par ces deux approches n'est simple qu'en apparence : faut-il enrichir les lieux / les espaces (*place*) les plus démunis ou faut-il plutôt aider les personnes qui s'y trouvent (*people*) ?

Dans la version « *place* », la solution apportée consiste à discriminer en fonction d'une localisation, d'une géographie prioritaire. Il sera alors possible d'améliorer les conditions de vie (services à disposition par exemple) dans les espaces afin d'éviter que les personnes vivant dans ces lieux restent durablement dans la pauvreté. Cette conception est au cœur des politiques sociales et territoriales en France depuis la mise en place effective des dispositifs de la politique de la ville au début des années 1990.

Une autre solution, plutôt dominante en Grande-Bretagne et en Amérique du Nord, consiste à s'intéresser prioritairement aux gens (*people*) plutôt qu'aux lieux. Il s'agirait alors d'aider les individus en leur attachant des droits, non liés à un effet d'adresse, mais liés à leur statut propre/individuel. Les droits ainsi acquis sont mobiles dans le sens où ils vont suivre l'individu dans sa mobilité

géographie, biographique (statut matrimonial par exemple) et sociale. Il s'agit aussi par ce type d'action de contribuer à l'*empowerment* (ce qui pourrait se traduire pour suivre l'exemple québécois par « encapacitation », c'est-à-dire l'augmentation des capacités d'agir des individus) des acteurs au niveau local, notamment des acteurs les moins dotés en capital social.

Pour Jacques Donzelot, bien que les politiques s'attachant aux gens ne soient pas sans défauts, elles auraient la vertu de conduire à moins d'effets contre-intuitifs que les politiques s'attachant aux espaces prioritaires. Il propose d'ailleurs une réforme des politiques publiques basée sur un changement de référentiel et de paradigme. Selon lui, reconnaître la différenciation des espaces et la façon dont celle-ci est liée aux actions et co-actions des individus inscrits dans des sociétés de plus en plus composites impliquerait de s'attacher à aider les personnes et permettrait de promouvoir une démocratie urbaine réelle (bref, de réaliser cet appel aux droits à la ville théorisé en son temps par Henri Lefebvre (1968)). Ainsi, concernant les politiques scolaires, ce changement de paradigme permettrait, par exemple, de se poser la question suivante : en matière d'éducation prioritaire, que se passerait-il si l'on détachait l'éducation prioritaire des lieux (zones) pour l'attacher aux individus ? S'interroger différemment, repenser les fondements de la vision des inégalités territoriales, pourrait permettre de penser des solutions différentes.

D'autres auteurs, sans remettre en question le constat des effets contre-intuitifs des politiques de zonage, sont plus prudents dans leurs préconisations. Daniel Béhar, par exemple, terminait avec mesure sa contribution au rapport d'Éloi Laurent (Béhar *in* Laurent, 2013) :

« (...) le débat technique à propos du zonage ne peut être dissocié de celui plus politique relatif au modèle de justice spatiale. Le zonage n'apparaît plus comme un instrument adapté à la question contemporaine de l'égalité-relation au sein d'une société mobile. Il y a contradiction dans les termes entre l'approche catégorielle de l'un et les enjeux systémiques de l'autre. Il faudrait donc substituer à la géographie prioritaire en vigueur une géographie stratégique différenciée. Néanmoins, ce renversement de perspective ne va pas de soi. Le zonage trouve sa raison d'être sur un plan plus symbolique : il constitue un marqueur du volontarisme politique de l'État et de son ambition à « donner plus à ceux qui ont moins ». La péréquation ciblée et aux effets limités se substitue en quelque sorte à une réflexion d'ensemble relative, du côté de l'État, aux principes et mécanismes de la redistribution territoriale, et du côté des collectivités locales à propos des exigences de « solidarisation » des territoires. Il faut espérer que la montée des situations territoriales perçues comme « injustes » impose de sortir de l'inflation du traitement catégoriel et à tout le moins, faute d'en finir avec le zonage, de revisiter la notion de géographie prioritaire, vers davantage de plasticité ».

Rien qu'un tel constat et un tel objectif paraissent déjà continuer de poser de redoutables défis aux politiques territoriales françaises.

Encadré 3 : Garantir la mixité ?

Si les individus ont tendance à se répartir d'eux-mêmes selon leurs caractéristiques socio-économiques/leur classe sociale, quels garde-fous mettre en place pour garantir la mixité ?

Chamboredon et Lemaire (1970) ont étudié la co-résidentialité dans une cité de grands ensembles d'individus appartenant à des groupes sociaux différents. Ils concluaient que la proximité spatiale n'implique pas nécessairement la proximité sociale et culturelle. En observant la trajectoire socio-économique des individus, déjà dans les années 1970, ils montraient que les motifs de résidentialisation dans ces lieux sont différents. Certains étaient là pour rester dans le logement social, alors que d'autres l'utilisaient comme une étape pour l'accès à la propriété individuelle. À cette époque, au tournant des années 1960-1970, le logement social devient pour certains un logement par défaut, il s'agit du début de la *trappe*, et pour d'autres une possibilité momentanée qu'ils vont essayer de plus en plus d'éviter.

Ce phénomène est cependant aujourd'hui quelque peu différent pour l'école, des stratégies d'évitement de la carte scolaire pouvant être mises en place afin de ne pas avoir à « passer » par une école difficile.

Conclusion

Finalement, à partir de 3 idées assez simples :

1. les espaces sociaux se différencient en permanence ;
2. la justice n'est pas simplement l'invocation d'une égalité abstraite, mais renvoie à la volonté de faire en sorte que l'on parvienne à donner plus à ceux qui ont le moins (approche rawlsienne, justice relative à une situation sociale, loin de l'égalitarisme) ;
3. il existe une dimension spatiale à cette justice sociale, liée aux effets de configuration/répartition, aux questions d'accès, et aux interventions des acteurs (le tout se nourrissant mutuellement) ;

...il est possible de complexifier la vision pouvant être réductrice des inégalités territoriales. Or, bousculer les habitudes de pensées autour de ce que serait une politique scolaire juste pourrait permettre d'innover dans les solutions politiques à apporter pour aller vers une plus grande justice spatiale.

Passé le diagnostic, on peut alors se poser la question de savoir : quel types d'acteurs doivent être mobilisés et comment ? Plusieurs types d'acteurs des politiques du *place* ou du *people* existent : les individus (parents, enseignants, ainsi que tous les acteurs/intervenants dans l'éducation), l'État (central et déconcentré), les réseaux⁷, les institutions autonomes (établissements, collectivités territoriales car leur logique peut parfois s'avérer plus proche de celle des établissements que de celle de la puissance publique centrale comme dans le cas des EPLE).

En tout état de cause, le chantier est immense et explosif, compte-tenu de l'attachement français à la vision classique de l'égalité territoriale, à une réelle difficulté des élites politiques à penser toutes les conséquences du processus d'urbanisation et de différenciation des espaces français, à la puissance des discriminations spatiales et sociales. Sans doute peut-on estimer que le champ scolaire mériterait plus que tout autre que l'on s'attache à aborder le problème de la justice spatiale.

⁷ Exemple : la mise en place des PEDT s'est faite sur la base de concertation entre communes, régions, villes, associations, fédérations, etc., permettant ainsi de créer du réseau à partir d'expériences situées de protagonistes différents. Le réseau devient un acteur en soit qui peut porter des messages.

Références

- Béhar, D. (2013). « Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ? ». Dans Laurent, É., *Vers l'égalité des territoires: dynamiques, mesures, politiques ; rapport à la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement*. Paris : La Documentation française, p.406-420, citation p.419-420.
- Bret, B. (2015). *Pour une géographie du Juste, Lire les territoires à la lumière de la philosophie morale de John Rawls*. Paris : Presses Universitaires de Paris Ouest, coll. Espace et Justice.
- Chamboredon, J.-C. et Lemaire, M. (1970). Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement. *Revue française de sociologie*, p.3-33.
- Cresswell, T. (2006). *On the Move: Mobility in the Western World*. Londres : Taylor & Francis.
- Davezies, L. et Talandier, M. (2014). *L'émergence des systèmes productivo-résidentiels. Territoires productifs-territoires résidentiels: quelles interactions ?* La documentation française.
- Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar). (2010). *Territoires 2040, aménager le changement*. Repéré à :
http://www.parisgeo.cnrs.fr/IMG/pdf/2010_Territoires_en_mouvement_N2_supp.pdf
- Desgouttes, S., et Bertrand, P. (2015). *Auvergne Rhône-Alpes : un tissu industriel varié*. Insee, (15).
- Donzelot, J., Mével, C. et Wyvekens, A. (2003). *Faire société : la politique de la ville aux États-Unis et en France*. Paris : Éditions du Seuil.
- Donzelot, J. (2008). *Quand la ville se défait : quelle politique face à la crise des banlieues ?* Paris : Éditions du Seuil, coll. Points essais.
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the City*, Londres : Arnold.
- Laurent, É. (Éd.). (2013). *Vers l'égalité des territoires: dynamiques, mesures, politiques ; rapport à la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement*. Paris : La Documentation française.
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*, Paris : Anthropos.
- Rawls, J. (2009). *A theory of justice*. États-Unis : Harvard university press.
- Reynaud, A. (1981). *Société, espace et justice*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Soja, E. W. (2009). La ville et la justice spatiale. *Justice spatiale/Spatial justice*.
- Soja, E.W. (2010). *Seeking Spatial Justice*. États-Unis : University of Minnesota Press.