

Injustice territoriale : de quoi parle-t-on ?

Société

Par Martin Vanier

Publié le 21 mai 2026

Géographe, professeur à l'université Paris-Est Créteil, consultant Coopérative Acadie, il vient de faire paraître "En finir avec les idées fausses sur l'aménagement du territoire", éditions de l'atelier, 2026.

Matilin Le Meur

Géographe-urbaniste et consultant au sein de la Coopérative Acadie

Le "malaise territorial" figure en bonne place dans la dénonciation récurrente des fractures françaises. Les territoires périphériques "oubliés" ou "abandonnés par l'État" au profit des métropoles ne cessent d'inspirer des imprécateurs très écoutés. Mais qu'en dit-on dans ces territoires eux-mêmes ? Et de quelle sorte de justice parle-t-on quand on réclame une plus grande justice territoriale ?

A l'écoute du nord Finistère

Où mieux que dans le Finistère brestois se saisir de cette lancinante question de « l'injustice territoriale » qui taraude en France le débat politique depuis un certain temps déjà ? D'où mieux que depuis cette extrémité bretonne considérer les affres de ce qu'il est désormais convenu d'appeler « la France

périphérique » et les injustices croissantes qui lui seraient faites ? Il y a bien d'autres situations en France à 600 km ou davantage encore de la capitale, sur toutes les franges hexagonales sans parler de l'Outre-mer. Mais peu ont construit une aussi forte culture de la périphéricité que le Finistère, au point de se forger, en 1790^①, un nom départemental qui la résume si puissamment.

Comme ailleurs en France, l'injustice territoriale est une histoire d'échelles en cascade : vus depuis Rennes, les fauteurs d'injustice sont à Paris, vus depuis Brest ils sont à Rennes, et vus depuis Ploudalmézeau, Crozon ou Landerneau ils sont à Brest, sans que cela n'exonère évidemment les niveaux supérieurs. On est toujours la périphérie d'un centre lui-même périphérique. Rien de nouveau dans la hiérarchie multiséculaire des chefs-lieux et le maillage géographique emboîté qu'ils dessinent. Rien de nouveau sinon le « sentiment d'injustice » dont il est fait état partout de façon croissante et qui impose aujourd'hui sa vérité : la France vivrait une aggravation des injustices en général, d'essence territoriale avant tout, d'autant plus vives que tous les territoires peuvent se dire en être les victimes les uns par rapport aux autres.

Une part importante de la vie politique et de ses débats locaux et nationaux tendent à se référer à cette « vérité », expression d'une aigreur territoriale généralisée. Lors des récentes élections municipales, en dépit de la diversité des bascules partisans contradictoires et de la stabilité globale constatées, les résultats ont été d'emblée interprétés comme la preuve des « fractures territoriales » qui pousseraient les territoires injustement traités à voter pour les extrêmes. Peu de politiques publiques échappent à l'appel incantatoire au « rééquilibrage », qu'il s'agisse du peuplement, du développement, des emplois, des droits à construire (cf. le ZAN), de la localisation des équipements, des dotations de l'Etat, etc. Quant à l'Etat, avec « l'égalité des territoires », il annonce l'antidote à l'injustice territoriale.

Mais de quoi parle-t-on au fait ? C'est la question sous-jacente aux entretiens et enquêtes que nous avons réalisés durant l'automne 2025 dans le Finistère brestois à l'occasion d'une recherche-action nationale et régionale intitulée : « Action publique territoriale : s'entendre sur ce qui est juste et ce qui ne l'est pas. Les leviers politiques d'une justice spatiale arbitrée dans et par les territoires »².

Périphéries partout, justice nulle part ?

« On est au bout du bout, notre com'com, il faut vouloir y venir ! (Élue de Ploudalmézeau) [...] A 6 km à vol d'oiseau, on est à 60 km de Brest, le transport c'est la priorité n°1, la route de Morgat s'écroule ! (Élue de Crozon) [...] Le train pour Brest s'est nettement amélioré, on ne se sent pas exclu à ce niveau, mais c'est 5 € le trajet, 10 € l'aller-retour, tout le monde ne peut pas se le permettre (élu de Landerneau) [...] Comble de l'injustice, la Région a poussé pour mettre Rennes à 1h30 de Paris en train et Brest reste à presque 4h, et encore quand ça marche (élu de Locmaria-Plouzané). »

Lorsqu'on les interroge sur les preuves (l'épreuve) de l'injustice territoriale, le tout premier sujet qui vient aux élus locaux du Pays de Brest que nous avons écoutés³ est la mobilité, l'accessibilité aux emplois, aux études, aux services, aux centralités. 86 % de ceux interrogés sont d'accord pour dire qu'« entre Brest et Crozon, une navette qui traverse la rade l'été pour les touristes, mais aucune à l'année pour les résidents, c'est injuste ». 82 % pour dire qu'avec « seulement trois cars BreizhGo [l'offre régionale de TC routier] le matin en semaine pour aller de ma commune à Brest et deux pour rentrer le soir, c'est injuste par rapport à l'offre de TC en ville ». 80 % pour dire que « la Région Bretagne et l'Etat ont abandonné la liaison TGV jusqu'à Brest et privilégié Rennes. Cela nous pénalise et pénalise nos entreprises ». Ce sont les réponses les plus

rassembleuses de l'enquête, qui révèle par ailleurs des divergences ou des nuances sur d'autres sujets.

La mobilité quotidienne et l'accessibilité en général se sont-elles dégradées à ce point dans le nord Finistère qu'on tienne là la cause première de l'injustice territoriale qui lui serait faite ? La réponse est non. Les élus le disent paradoxalement eux-mêmes : dans le Pays de Brest, on circule beaucoup plus et mieux que jadis, plus vite, plus loin, y compris avec une nouvelle offre en transport en commun hors de la Métropole (le BreizhGo), même si elle n'entame guère l'empire de l'automobile. On n'est pas « plus loin de tout » qu'hier, au contraire, particulièrement dans cette Bretagne où des bourgs solides et vivants (Saint-Renan, Ploudalmézeau, Lesneven, ...) ont renforcé depuis une génération leur offre de commerces et de services, y compris celle, très sensible, en matière de santé et de soins. Evidemment, ce n'est pas vrai partout (Crozon vieillit et s'assagit au bénéfice de Châteaulin), et pas dans les mêmes conditions pour tout le monde. Mais cela ne fait pas pour autant de la mobilité le pilier de l'injustice territoriale.

Depuis l'ouverture de la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire en 2017, toutes les villes desservies sur les deux axes régionaux jusqu'à Brest au nord et Quimper au sud ont bénéficié du même gain maximum de 37' pour leur accès à Paris ou depuis Paris. Le meilleur temps de parcours du Paris-Brest est actuellement de 3h32 (parfois même 3h26) et de 1h25 pour le Paris-Rennes. Le grand projet complémentaire de Liaisons Nouvelles Ouest Bretagne – Pays de la Loire censé poursuivre le précédent jusqu'à Brest et Quimper à l'horizon 2040 butte désormais sur sa faisabilité financière et son acceptabilité environnementale comme la plupart des grands projets du même type. Le bilan de cette amélioration historique – il fallait 7h30 pour aller de Brest à Paris dans les années 1960 – qui rencontre aujourd'hui des limites est, pour le Finistère, somme toute celui d'une injustice très relative. Reste qu'en fin de

compte, pour les Brestois, c'est à Rennes qu'il a été rendu justice, pas à eux en dépit de l'amélioration valable pour tous.

À une autre échelle et sur un autre enjeu, même constat : après batailles et arbitrages, une navette estivale à vocation touristique a été mise en place pour rejoindre l'exceptionnelle presqu'île de Crozon depuis Brest, mais pas un service maritime trans-rade quotidien à l'année qui aurait acté de l'intégration dans la Métropole de Brest de la communauté de communes de la Presqu'île de Crozon Aulne Maritime, perspective qu'elle a refusée. Bilan : un désenclavement touristique, économiquement bénéfique au territoire, mais le statu quo des solutions collectives pour le lien quotidien à Brest, pourtant de plus en plus pratiqué.

L'injustice territoriale ne vient pas de ce que le territoire a perdu, elle vient de ce que les autres territoires ou usagers (les touristes, les Brestois dans le périmètre des transports urbains, les Rennais pour le sujet précédent) ont gagné, qui souligne des écarts, des « eux et pas nous », et est vécu comme pénalisant par comparaison. Elle vient de ce fameux paradoxe que Tocqueville a compris dès 1835, qui veut que dans le mouvement global de réduction des inégalités, celles qui demeurent deviennent d'autant plus criantes et inacceptables.

Pannes de pacte

Pour autant, la périphérie – celle de la Bretagne vis-à-vis de la France, celle de Brest vis-à-vis de Rennes, celle de Lannilis ou du Conquet vis-à-vis de Brest – n'est pas l'espace des relégations que beaucoup d'idéologues de tout bord – à vrai dire souvent métropolitains eux-mêmes – veulent absolument y voir. C'est l'espace d'un ajustement spatial, d'un arbitrage entre écart résidentiel et accessibilité fonctionnelle, fondé pour chacun et selon ses moyens sur un pacte économique et social global plus ou moins implicite⁴ : rendre possible un peu partout hors des villes l'accès à la propriété immobilière et

foncière des ménages et des entreprises moyennant la prise en charge du coût de mobilité qui en résulte par les intéressés.

Or, désormais, ce pacte est fragile, voire rompu. Ce qui était possible et semblait garanti d'une génération à l'autre ne l'est plus. Acheter dans une des campagnes littorales du Pays de Brest devient inabordable pour la grande majorité des jeunes ménages locaux. Quant au coût de la mobilité unipersonnelle non solidaire, on sait ce qu'il en est tendanciellement partout. Le pacte périurbain ne tient plus. Sa remise en cause est vécue comme une injustice faite spécifiquement aux périphéries, accentuée dans le Pays de Brest par l'attractivité résidentielle touristique.

Symbole de cette rupture de pacte, le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays de Brest – document d'aménagement stratégique et réglementaire ici à l'échelle des huit intercommunalités – récemment révisé à l'aune des objectifs ZAN, se trouve particulièrement discrédité par les élus communaux rencontrés qui voient dans la réduction de leurs droits à construire une injustice de plus, en outre « venue d'en haut » et « au profit des métropoles ». Longtemps permissif et favorable aux communes périurbaines, le SCoT révisé – c'est-à-dire les élus locaux représentant les intercommunalités donc les 103 communes du Pays de Brest – a, comme partout en France, effectivement réduit la voilure et choisi de favoriser la densification et les centralités du territoire. Au pacte périurbain implicite succède un autre pacte, qui bouscule les positions et les intérêts publics et privés entremêlés, remet en jeu ce qu'on pensait être des acquis, collectifs et personnels, et change les promesses que le politique s'efforce d'incarner. Comment imaginer que cela puisse se faire sans crise d'injustice, le temps que le nouveau pacte réaligne les aspirations du plus grand nombre ?

« On est aujourd'hui dans une société des rapports, l'ordre bigouden du Cheval d'orgueil n'est plus. La société des individus prédomine et génère des rapports de force. Certains en sont

perdants, subissent ces rapports de force quand d'autres ont les moyens de faire avancer les choses. Ceux qui subissent sont ceux qui ne parviennent pas à agir collectivement pour traduire en réalité objectivée et comprise de tous, les injustices qu'ils éprouvent » (élu Crozon).

« On s'inquiète pour les plus jeunes. On était territoire zéro jeunes chômeurs, mais c'est impossible de trouver tous les jeunes qui ne travaillent pas, on ne les connaît pas. Le sujet des jeunes est national mais avant, la société rurale, et surtout en Bretagne, empêchait cela. On vivait en famille, on connaissait tout le monde, on trouvait du travail au fils du voisin. Là on a des jeunes qui vivent loin de leurs parents, qui restent chez eux, sur leurs écrans, surtout depuis le covid » (élu de Landerneau).

76 % des élus enquêtés sont d'accord avec l'assertion « je ne peux pas devenir propriétaire dans ma commune comme mes parents ont pu le faire, c'est injuste ». 75 % avec « quitter Brest entraîne automatiquement une augmentation des coûts liés à la mobilité, ce ne devrait pas être le cas et cela freine ma trajectoire résidentielle ». 67 % estiment que « très peu de logements sociaux en communes rurales (souvent moins de 5 %), c'est injuste par rapport aux possibilités en ville » et le même pourcentage que « les touristes déstabilisent le marché local et empêchent les primo-accédants d'accéder à la propriété ».

Ce qui frappe dans ce recueil des preuves d'injustice territoriale, c'est, pour les deux-tiers aux trois-quarts des répondants, l'absence d'alternatives aux promesses désormais intenables : c'était mieux avant quand il y avait un pacte. Mais n'est-ce pas à chaque époque de se le proposer selon les contraintes et possibilités du moment ? Tout changement est injuste pour celles et ceux qui ont le sentiment de ne le maîtriser en rien. Lorsque la société contemporaine, écoutée ici à travers quelques dizaines d'élus locaux d'un département breton, multiplie les messages d'injustice, qu'elle soit territoriale, sociale, fiscale, environnementale, culturelle, etc.,

c'est aussi – et, de notre point de vue, surtout – pour dire son désarroi face aux difficultés à énoncer les nouveaux pactes implicites, d'où résulteront demain les ajustements collectifs par lesquels cette société pourra espérer se sentir juste de nouveau.

Du « sentiment de » à « la capacité à »

« On voit bien que ce qui manque chez nous c'est de la solidarité intercommunale, et l'intercommunalité ne parvient pas à la créer. On a le projet d'un pôle multimodal à Lesneven, les communes voisines s'y opposent parce qu'elles ont peur que Lesneven concentre tout. On ne va pas faire un pôle d'échange multimodal (PEM) dans une commune de 200 habitants répartis en plusieurs hameaux. Alors que BreizhGo dessert déjà très bien toutes ces communes. Mais c'est assez représentatif d'une société qui veut toujours plus, qui demande toujours plus sans vraiment comprendre qu'elle doit donner, contribuer en retour, via l'impôt notamment » (élu de Lesneven).

« Le calcul du ZAN c'est la prime aux mauvais élèves. Ils ont beaucoup consommé sur la décennie passée et donc ont un – 50% sur la décennie passée qui est très élevé. Ils s'énervent ensuite de la Métropole qui s'octroie davantage d'hectares dans la répartition, alors qu'elle a assez peu consommé la décennie passée » (id.).

Lorsqu'on aborde l'injustice territoriale en termes de champ de politiques publiques, la société politique locale se montre moins unanime et les divergences se font jour dans les réponses. Pour 22 % des 51 élus, l'injustice territoriale est le sujet de fond de leur mission d'élu local mais, pour la même proportion, ce n'est pas le sujet sur lequel ils sont les plus attendus ou en capacité d'agir, le reste des réponses se répartissant entre diverses mises à distance (« pas le premier sujet selon moi », « un enjeu qui

compte ni plus ni moins que tous les autres », « ne concerne pas tout le monde, donc peu structurant »).

Pour dire ce qui doit guider selon eux une politique de justice territoriale, un choix leur est proposé entre (1) l'égalité des droits, les mêmes pour tous, donc la solidarité avec celles et ceux qui ont le plus de difficultés à les exercer ; (2) la différenciation des droits, donc la reconnaissance des besoins spécifiques, selon les personnes, les territoires, les contextes ; (3) la liberté d'exercer des choix, chacun en tant que personne ou en tant que collectivité étant le moins possible contraint « par le haut » ; (4) l'engagement et le partage de l'exercice des responsabilités, car c'est aussi l'exercice des devoirs de chacun qui ouvre des droits pour tous. La justice-égalité rassemble 27 suffrages, la justice-différenciation – on pourrait dire la justice-fraternité – 23, la justice-liberté 9, et la justice-engagement 17 (plusieurs choix possibles).

Cette dispersion n'est-elle pas la raison pour laquelle il n'est pas si simple pour ces élus municipaux de porter ensemble le ou les pactes de justice territoriale de nature à permettre à la plus grande partie de leurs concitoyens de s'y reconnaître ?

Comment reconnaître implicitement un ou des pactes de justice, et plus encore en convenir explicitement, quand on ne partage plus vraiment les mêmes conceptions du juste et de l'injuste ? Avec en forme d'espoir la dernière des perspectives parmi les quatre proposées en synthèse, celle qui se propose de dépasser l'antagonisme historique entre les trois autres : sera considéré comme juste demain dans les territoires, non pas ce qui leur est dû ou refusé, mais ce à quoi la plus grande part de leurs habitants aura pu contribuer, par des ajustements implicites, des implications réciproques, des explications répétées et des crises collectivement surmontées, quelques grands choix explicites, et des moments symboliques pour les signifier.

Stratégie argumentative

A ce stade de notre écoute et analyse, on en vient à formuler une hypothèse qui ne peut être que désagréable aux oreilles de ceux dont le métier est de voir des injustices territoriales partout et de les dénoncer en toute occasion, contre Paris, contre la capitale régionale ou de la « grande ville » la plus proche, et généralement contre les trois à la fois.

Et s'il s'agissait de leur part avant tout d'une stratégie argumentative ? Non pas que la réalité contemporaine des territoires et de la vie de leurs habitants soit exempte d'inégalités et d'injustices. Mais en voir partout, c'est noyer les véritables situations de décrochage, de discrimination, voire d'apartheid dans le grand pot commun des différences, des écarts à la moyenne et des situations particulières, par exemple celles de l'insularité tout autour des côtes bretonnes. Cela consiste à placer côte à côte, sous l'étendard de l'injustice territoriale, une communauté de communes du Léon ou de la Cornouaille et un quartier prioritaire de la région parisienne ou de Marseille. Les vrais perdants ne sont pas ceux qu'on entend le plus dans la réclamation de ce qu'ils estiment leur être dû, de la part de la ville voisine, de l'échelon territorial englobant et bien entendu de l'Etat.

Si aujourd'hui l'injustice territoriale est sur toutes les lèvres et, avec elle, le vocabulaire afférent – France périphérique, territoires oubliés, déserts de services, ruralité abandonnée – ce n'est pas parce que les injustices territoriales explosent. C'est parce que dans ce temps de nécessaire reformulation profonde des pactes qui nous lient, pour cause de redirections majeures – écologiques, technologiques, géopolitiques, sociétales, démographiques – le premier réflexe est d'exiger que justice nous soit rendue. Mais rendue par qui, sinon par nous-mêmes ?

Notes

- ① Vincent Capdepuy, « Finistère, finisterre », *Géococonfluences*, janvier 2026.
<https://geoconfluences.ens-lyon.fr>
- ② Recherche-action financée par l'ANCT et le PUCA, réalisée au plan national par la coopérative conseil ACADIE et le laboratoire associatif CHOROS, en lien avec l'IFOP pour l'enquête nationale, et par ACADIE seule au niveau régional des pôles métropolitains de Loire Bretagne d'une part et Nantes Saint-Nazaire d'autre part. Pour une première livraison des résultats de cette recherche : Jacques Lévy, *Dire et réfléchir l'injustice : la parole des Français*, Fondation Jean Jaurès édition, 5 mars 2026.
- ③ Entretiens approfondis avec 9 élus municipaux des communes de Crozon, Landerneau, Ploudalmézeau, Saint-Renan, Locmaria-Plouzané, Lesneven, tous sans responsabilité exécutive, et enquête sur questionnaire auprès de 51 de ceux de 25 communes des 7 intercommunalités qui forment le Pays de Brest autour de sa Métropole.
- ④ Dans le cadre de la recherche-action citée, nous devons à Philippe Estèbe d'avoir introduit la notion de pacte territoriale implicite de justice, à partir des travaux d'économie morale de l'historien britannique Edward Palmer Thompson (1924-1993) et de ceux de l'anthropologue et politiste américain James Campbell Scott (1936-2024), suivis par beaucoup d'autres (Didier Fassin, Susan Fainstein, etc.).