

Aménagement du territoire : ne pas se tromper de rendez-vous

Société

Par Martin Vanier

Publié le 6 février 2026

*Géographe, professeur à l'université Paris-Est Créteil, consultant
Coopérative Acadie*

Le rapport de la mission confiée à Dominique Faure pour dessiner les grandes lignes d'une politique d'aménagement du territoire renouvelée vient d'être remis. En appelant à une loi d'orientation pour en assurer la mise en œuvre, il rouvre un débat essentiel : celui des finalités mêmes de l'aménagement du territoire, à l'heure de la redirection écologique et de la montée des tensions territoriales, à l'approche des échéances électorales de 2026-2028.

Dominique Faure a remis le 2 février à son successeur au ministère en charge des collectivités territoriales et de la ruralité, Françoise Gatel, le

rapport sur « la relance de la stratégie nationale d'aménagement du territoire visant à définir des orientations prioritaires » que lui avait commandé François Rebsamen en mai dernier. A grands traits, ce rapport propose de produire une stratégie nationale d'aménagement du territoire dès 2026 à l'horizon 2035 et 2050, articulée à de nouveaux contrats d'aménagement du territoire (CAT) prenant la suite des actuels CRTE, adossée à un organe interministériel de coordination de la politique d'aménagement du territoire (le secrétariat général à l'aménagement du territoire (SGAT), alimenté lui-même par une plateforme interministérielle de connaissance territoriale partagée, le tout dans le cadre de l'organisation d'un débat parlementaire sur l'aménagement du territoire et la préparation d'une loi d'orientation, avec un nouvel acte de décentralisation à suivre.

Une stratégie, des contrats, un organe interministériel, une plateforme de connaissance, un débat parlementaire, une loi d'orientation, un acte IV de décentralisation... en somme, toute la panoplie techno-administrative de l'Etat centralisé, mais pour faire ce qu'on pourrait continuer d'appeler « l'aménagement du territoire », dont la France du XXI^e siècle aurait besoin ?

On savait pouvoir compter sur la séquence électorale des Municipales-Présidentielles-Régionales de 2026-27-28 pour réactiver un des débats préférés des Français : l'aménagement de leur(s) territoire(s). Certes, considérant la tournure de plus en plus vertigineuse que prennent aujourd'hui les grandes bascules internationales et mondiales, géopolitiques ou climatiques, on aurait pu estimer que « l'aménagement du territoire » était un souci de pays riche et paisible, pouvant se permettre d'interroger les modalités de la redistribution interne de ses bénéfices et droits divers... pour combien de temps encore ? N'oublions pas cependant les bouffées récurrentes de révolte française qui ont fait ces dernières années de l'espace national ou local un problème en soi (Gilets jaunes, crise des banlieues, conflits environnementaux, crise du compromis social-

productiviste agricole, batailles rangées contre des grands projets jugés inutiles...) et qui ont signé « la fin de la paix territoriale »^①. En France plus qu'ailleurs, la fabrique des politiques publiques, essentielle au contrat social, est indissociable de la fabrique territoriale, la seconde à la fois produit et matrice de la première.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le sujet de l'aménagement du territoire est trop souvent mélangé avec celui de la décentralisation, comme si organiser l'occupation de l'espace se résumait à recomposer de temps à autre la fameuse « république des territoires ». Ces deux sujets sont certes liés, mais ramener l'aménagement du territoire à l'optimisation de la chaîne de l'action publique territoriale, et mieux encore à l'organisation de l'appareil d'Etat et à la réactivation de ses capacités de commandement, ce serait faire comme s'il n'y avait pas débat sur les finalités de l'aménagement. Or, il y a plus que débat : il y a nécessité d'une redirection profonde, et ce n'est pas une acte IV de la décentralisation qui y répondra en tant que tel.

On laissera donc de côté ici les débats, par ailleurs importants, sur les rapports verticaux entre pouvoir central et pouvoirs locaux (communes, départements, régions), sur les rapports horizontaux entre ces pouvoirs locaux, sur la répartition de l'exercice des compétences, sur le partage des champs fiscaux afférents, etc. Autant de questions récurrentes sur lesquelles le rapport Woerth de mai 2024 – victime de la tourmente de la dissolution – propose des analyses que nous pouvons partager, suivis de propositions qui mériteraient une discussion approfondie^②. Pour sa part, l'aménagement du territoire, c'est la réponse à une question somme toute assez simple qui traverse toutes les époques : dans quelle France voulons-nous vivre ?

De quoi l'aménagement du territoire a-t-il été le nom hier ?

Depuis que l'aménagement du territoire a été désigné comme une métapolitique publique, c'est-à-dire depuis la fin des années 1940 dans le contexte d'une France à reconstruire, la raison d'être de cette métapolitique c'est la redistribution spatiale des moyens et des fruits de la croissance, entreprises, emplois, logements, infrastructures, équipements, services, et finances publiques à l'appui. Une redistribution guidée par quel principe ? Celui d'une France équilibrée en quête de répartition harmonieuse des moyens socio-économiques croissants et corrigeant ainsi leur concentration spatiale par le marché.

Equilibre et harmonie, termes clés du rapport fondateur d'Eugène Claudius-Petit³ : ce qui est devenu ainsi le dogme de l'aménagement du territoire, et s'est forgé au sortir de la guerre à partir du tableau repoussoir virulent de « Paris et le désert français », est tout sauf idéologiquement innocent⁴, malgré la bonté des deux termes en question.

En réalité, l'aménagement du territoire de la grande époque, celle des Trente Glorieuses, n'a jamais produit ni équilibre ni harmonie. Il a accompagné la formidable modernisation industrielle, agricole, urbaine, touristique, énergétique, infrastructurelle de la France – le « miracle français » – et conduit pour cela un certain nombre de bouleversements socio-territoriaux radicaux qui s'est apparenté bien davantage à un immense déménagement qu'à l'avènement d'un quelconque équilibre. Distribuant un peu partout les fruits de la modernité triomphante – autoroutes, zones d'activités, grandes surfaces commerciales, extensions urbaines pavillonnaires ou collectives, villes nouvelles, complexes touristiques en montagne et sur les littoraux, zones industrialo-portuaires, grandes infrastructures en réseaux, pôles de tous ordres, etc. –

il a ancré la conviction à toutes les échelles de territoire, de la commune à la nation, qu'aménager, donc redistribuer la croissance, c'est mettre un peu de tout partout, dans une frénésie extensive sans fin.

Moyennant quoi, dès la fin des années 1970, il a fallu commencer à réparer les conséquences de ce grand élan transformateur, toujours au nom de l'équilibre et de l'harmonie, ce qui a confirmé l'aménagement du territoire dans sa fonction redistributrice mais pour de nouvelles raisons désormais. Non seulement le dogme n'a pas été remis en cause, mais il a trouvé une nouvelle vie avec la décentralisation passionnée de redistribution territoriale : loin de Paris, il y a toujours un pôle d'un quelconque niveau, métropole régionale, ville-préfecture ou chef-lieu de canton, vis-à-vis duquel prôner l'équilibre et l'harmonie du territoire pour continuer à mettre « un peu de tout partout » au nom de la lutte contre les « déserts » de toute sorte.

En conclure que l'aménagement du territoire est une mystification sans finalité serait une erreur. Dès 1977, l'économiste Alain Lipietz a montré⁵ la véritable fonction économique de la métapolitique aménagiste : permettre le déploiement géographique du capitalisme oligopolistique productiviste dans tout l'espace français, et faciliter les mutations socio-territoriaux qui s'en suivaient. On était loin de l'équilibre et de l'harmonie. Il ne s'agirait pas de resservir le même dogme 80 ans après sa promotion édulcorante des vrais enjeux de l'époque, et 50 ans après son dévoilement critique. A chaque époque son devoir d'aménagement.

L'aménagement du territoire est l'objet d'une bataille idéologique

Il faut être lucide : désormais, l'aménagement du territoire ne peut plus prétendre être le grand sujet consensuel d'une France en quête d'équilibre et d'harmonie, c'est un champ de bataille politique. Dans cette bataille, ceux qui continuent à invoquer l'équilibre et l'harmonie mettent leur nostalgie au service du conservatisme : nostalgie d'un monde fixiste et d'un temps où les circulations, les échanges et les interdépendances pesaient bien moins qu'aujourd'hui ; conservatisme des positions et des représentations de ce monde fixiste, en premier lieu la distinction entre une France urbaine pleine de soubresauts et de problèmes, et une France rurale porteuse de vérités et de bon sens.

L'épisode vichyste des années 1941-42, mélange de ruralisme régionaliste et de technocratisme d'Etat, a pesé lourd dans les origines de la pensée aménagiste française, via la fascination dont l'ouvrage de Jean-François Gravier a été l'objet sur trois décennies. Il sous-tend toujours la plainte de la ruralité abandonnée, donc la revendication d'un équilibre qui serait à rétablir en sa faveur, en dépit de toutes les réalités qui prouvent, comme l'a dit et répété l'économiste Laurent Davezies, que « L'Etat a toujours soutenu ses territoires »⁶. Par exemple, les communes rurales à habitat très dispersé reçoivent une dotation globale de fonctionnement annuelle (DGF) de 296 € par habitant (données de 2023), tandis que celles des grands centres urbains reçoivent 156 € par habitant, celles des ceintures urbaines (le périurbain) 98 € par habitant, et cet écart ne cesse de grandir. Les indicateurs de présence des services publics dans les territoires de moindre densité rapportés à la population (emploi dans l'éducation nationale, emploi dans la fonction publique hospitalière) montrent que le rééquilibrage en faveur de l'espace rural n'est plus à conquérir, il est bien en place et fonctionne depuis des décennies⁷. Continuer à dire que l'urbain spolie le rural est factuellement faux et empêche d'en venir aux enjeux nouveaux de l'aménagement du territoire.

Lorsqu'on proteste aujourd'hui « qu'il n'y a plus d'aménagement du territoire » – ce qui s'entend politiquement aussi bien à droite qu'à gauche – ce sont cette nostalgie et ce conservatisme qui s'expriment alors et qui, sous couvert de l'appel aux responsabilités régulatrices des pouvoirs publics, font obstacle à la mise à jour de la pensée aménagiste. Certes, la FNADT⁸ n'est plus que de 200 millions par an en moyenne, et les dispositifs les plus significatifs du soutien à « l'équilibre des territoires » sont du même niveau : le contrat de présence postale, pour maintenir les 17 000 guichets postaux en France coûte 177 millions d'euros par an, les « trains d'équilibre territoriaux » (intercités classiques) sont subventionnés à hauteur de 500 millions par an, etc. Mais les 10,4 milliards de subventions d'exploitation versés annuellement à la SNCF (3,7 milliards par et pour les Régions + 3,5 milliards par et pour Ile-de-France Mobilité + 2,7 milliards pour SNCF Réseau + 0,5 milliards pour les TET) n'auraient-ils donc aucune portée aménagiste ? Bien-sûr que si : ils contribuent à transformer le territoire et à prendre en charge les enjeux de l'époque. Idem pour les 10 milliards annuels de la PAC (7,3 milliards pour le 1^{er} pilier + 2,7 milliards pour le 2^{ème}), quoi qu'on soit en droit de penser par ailleurs de cette politique. Idem pour les 6 milliards d'investissements, souvent privés cette fois, en énergie éolienne (2,8 milliards pour l'éolien terrestre + 3,2 milliards pour l'éolien marin en 2022). Sans oublier les 43,5 milliards dédiés annuellement par l'ensemble des budgets publics à la politique du logement sous toutes ses formes, et bien d'autres champs encore.

Toutes ces politiques publiques à forts impacts sur les territoires et leur aménagement ne sont certes pas affichées comme des politiques d'aménagement du territoire. Elles n'ont pas toutes des effets géographiques positifs, loin s'en faut. Mais comme elles pèsent dix à cinquante fois plus lourds que celles que lui sont officiellement dédiées, il serait temps de regarder l'ensemble avec sincérité, pour dire à quoi il concourt territorialement parlant : l'aménagement du territoire est bien

une métapolitique qui résulte des orientations, décisions, investissements, stratégies, comportements, publics et privés, qui produisent l'espace de la société « par tous les bouts ». Elle traverse toutes les politiques publiques, et résulte au-delà d'elles des multiples arbitrages géographiques de très nombreux acteurs au moins autant privés que publics, par exemple les opérateurs de réseaux (transports, énergies, télécommunications, numérique) si déterminants pour la société de mobilité et de flux aujourd'hui⁹. Et c'est cet ensemble qui doit faire l'objet d'une visée globale, cohérente, porteuse de sens, aussi partagé que possible, donc d'un pilotage et d'une mise en débat permanent.

De quoi l'aménagement du territoire doit-il être le nom aujourd'hui ?

Il ne fait guère de doute qu'aujourd'hui son enjeu central est celui de la redirection écologique de toutes les activités humaines, donc des modèles qui guident les façons d'occuper et aménager l'espace, en les réadressant aux potentiels des ressources situées. La redirection écologique peut jouer au XXI^e siècle le rôle inverse qu'a joué la modernité productiviste au XX^e. Elle lui succède, et a pour mission globale de sortir de ce paradigme et d'en réparer les conséquences, sur fond de l'urgence écologique que l'on sait. On peut débattre du terme de « redirection », préféré ici à ceux antérieurs de « développement durable », « transition », « bifurcation », mais aussi à ceux de « décroissance » ou de « renoncement ». La triomphe de la modernité au XX^e siècle n'a pas été un fleuve tranquille, la redirection écologique du XXI^e n'échappera pas à ses propres batailles idéologiques et politiques¹⁰. Il n'y a pas qu'un seul chemin de décarbonation¹¹, qu'un seul mix énergétique alternatif aux fossiles, qu'une seule trajectoire d'adaptation au changement climatique valable pour tous les territoires, qu'un seul modèle d'agriculture raisonnée, qu'un seul

idéal de mode de vie et de consommation se revendiquant comme écologique, qu'un seule avenir pour toutes les stations de ski, etc. On n'a pas fini de se battre, aussi démocratiquement que possible de préférence, entre partisans des alternatives radicales et tenants des solutions technologiques, militants de la frugalité heureuse et pratiquants de la sobriété tempérée, lanceurs d'alerte pour lesquels il est déjà trop tard et contributeurs patients à la transformation lente, etc. C'est de cette vaste bataille de redirection(s) que résultera l'aménagement du territoire au XXI^e siècle.

L'aménagement du territoire comme champ de bataille ? Voilà une perspective qui ne réjouira guère les nostalgiques d'un temps où « l'intérêt territorial » – de l'intérêt général invoqué par l'Etat à l'intérêt communautaire dont doivent convenir les intercommunalités lorsqu'elles se forment – était censé effacer les clivages politiques. Le rendez-vous de l'aménagement au XXI^e siècle sera rude et conflictuel, parce qu'il est un immense effort de redirection pour tout le monde. C'est pourquoi il soulève une attente qui est bien plus aigüe que le lénifiant équilibre d'antan : l'attente de justice.

La justice de l'aménagement du territoire

Convenir de ce qui est juste et ce qui ne l'est pas est constitutif d'une société, qui cependant sait bien qu'elle n'en a jamais fini avec les énoncés stabilisateurs du contrat social. Ainsi, la société française n'a pas fini de convenir ce que doit et peut être un juste système de retraites. L'aménagement du territoire à l'heure de la redirection écologique rencontre la même nécessité et le même défi. La différence est que si les grandes questions de justice sociale sont plutôt bien identifiées et saisies dans la vie politique du pays, il est loin d'en être de même pour les questions de justice spatiale. Or, ces questions

grandissent aussi, notamment par les enjeux de redirection écologique qui les investissent.

A la place de la promesse creuse de l'équilibre et son intenable « tout partout », comment l'aménagement du territoire doit-il et peut-il répondre aux amertumes consécutives à la disparition du bureau de poste de la commune, à la fermeture de la maternité, au remplacement des services en gare ferroviaire par des automates ? Que doit-il et peut-il répondre aux protestations contre la hausse tendancielle, mais très différente d'un territoire à l'autre, des tarifs de l'eau et de l'assainissement ? Ou à celles qui concernent le ramassage des ordures ménagères aux tarifications multiples (uniforme, ou au nombre de tournées, au poids, à la taille des ménages, etc.) ? Ou aux controverses locales qui résultent des protestations contre le manque de logements locatifs abordables, de solutions de transport, ou de ressources en eau, qui se heurtent à celles contre l'arrivée des logements sociaux, le prélèvement fiscal du Versement Transport, et de nouvelles solidarités environnementales ?

Le géographe Philippe Estèbe a raconté l'épuisement tendanciel de la réponse à toutes ces attentes de justice spatiale par le principe unique de l'égalité des territoires¹². A la suite de quoi, d'autres géographes ont exploré les référentiels ou registres de justice spatiale qui sont aujourd'hui pour ainsi dire en compétition lorsqu'on invoque les droits – et si rarement les devoirs – du point de vue des territoires¹³. Au risque de simplifier le propos, je dirais que la justice de l'aménagement du territoire est désormais tiraillée entre trois exigences¹⁴.

La première demeure celle la « justice-égalité », c'est-à-dire la justice comme intervention correctrice, volonté de solidarité, attention aux personnes ou aux groupes les plus malmenés dans et par la société et son économie, parce qu'il s'agit, par l'aménagement du territoire, de viser l'égalité des droits et l'égalité des chances partout et pour tous. Dans cette visée l'aménagement du territoire est réputé juste s'il vient au

secours des territoires qui en ont le plus besoin et tend vers des droits et règles uniques. Le principe d'équilibre des territoires noie dans une promesse passe-partout cette justice redistributive qui demeure légitime, mais dont on a dit qu'elle n'a jamais cessé d'être active en France.

Active mais insatisfaisante ! Car en même temps qu'on invoque la justice-égalité montent deux autres aspirations. D'abord, par la décentralisation et l'autonomie stratégique croissante des collectivités locales, s'affirme le droit à la différence, à la reconnaissance et au respect des situations, besoins et capacités spécifiques, autrement dit le droit, inverse du principe précédent, à ne pas voir s'appliquer partout les mêmes principes et les mêmes règles ou normes d'aménagement du territoire. C'est ce qu'on pourrait appeler, par parallélisme des références, la « justice-fraternité » en ce qu'elle revendique d'être des semblables dans la différence.

Enfin, toujours du fait de la revendication décentralisatrice, à laquelle s'ajoutent ici les aspirations croissantes de la société des individus, vient percuter les deux premières acceptions de la justice spatiale celle qui estime juste ce qui minimise les contraintes, les injonctions surplombantes, les obligations venues « d'en haut ». C'est la « justice-liberté » et, quoi qu'on en pense, elle s'exprime de plus en plus nettement dans et par les territoires.

Un clin d'œil ironique à notre propos serait de conclure qu'il s'agit, pour l'aménagement du territoire, de trouver l'équilibre entre ces trois acceptions de la justice spatiale, qui valent d'ailleurs au-delà d'elle pour la justice en générale. Ce serait s'égarer là encore dans une fausse résolution. Dans la suite de travaux de Jacques Lévy sur le sujet, on suggèrera plutôt que sortir de la tension entre ces trois registres d'appréciation de ce qu'est un aménagement du territoire juste passe par l'engagement, la responsabilisation et la capacitation du maximum des parties prenantes qu'il concerne. La justice spatiale se mesure à l'aune de la capacité des territoires à faire

en sorte que les actes et solutions d'aménagement soient le plus possible ceux et celles auxquels le plus grand nombre des concernés aient pu contribuer. Ce qui met aujourd'hui l'aménagement du territoire à une place nouvelle dans la chaîne de l'action publique territoriale : non plus tout en haut, en position tutélaire et bienveillante de distribuer les aides et les impulsions comme à l'origine étatiste de cette politique ; pas non plus tout en bas, comme pour se soustraire à toutes visées nationales, lesquelles sont plus nécessaires que jamais en temps de redirection écologique ; mais dans l'articulation permanente entre ce à quoi il faut contribuer et comment on peut le faire depuis le territoire où l'on vit et agit. L'aménagement du territoire est juste quand il fait grandir la capacité et l'engagement de celles et ceux auxquels il apporte des solutions collectives nouvelles.

En finir avec les idées fausses sur l'aménagement du territoire

Le rendez-vous électoral avec l'aménagement du territoire permettra-t-il que soient saisis sur le fond les enjeux qui précèdent ? Il faudra pour cela qu'il se désencombre de toute une série d'idées fausses, de mythes qui fonctionnent aujourd'hui en grande partie à vide, d'oppositions obsolètes, de croyances et solutions de bons sens qui sont de fait des simplismes¹⁵. Non, l'idéal ce n'est pas l'équilibre des territoires, le fond du problème ce n'est pas la différence entre l'urbain et le rural, la justice spatiale ce n'est pas « mettre un euro dans le rural pour un euro dans l'urbain » (Nicolas Sarkozy). Non, les métropoles ne se développent pas au détriment des territoires, Paris ne coûte pas cher au reste de la France, redonner du pouvoir aux maires ne sera pas la solution de tout. Et prenons garde aux invocations faciles du « bassin de vie », de « la ville du quart d'heure », de « la ville à taille humaine », de l'autonomie territoriale, de l'idéal de la biorégion, du « small is

beautifull » (close is wonderfull), etc. Le territoire peut être un produit social enthousiasmant, mais il est aussi, et peut-être de plus en plus, le vecteur involontaire d'un populisme très dangereux. Il ne faut pas se tromper de rendez-vous. Celui avec l'aménagement du territoire reposera des questions fondamentales... à condition qu'on les y impose.

Notes

- ① Thierry Pech, *La fin de la paix territoriale ?*, conférence IHEDATE, 19 janvier 2019.
- ② Éric Woerth, *Décentralisation : le temps de la confiance*. Rapport au Président de la République, mai 2024, 156 pages. Voir aussi : Boris Ravignon, *Coûts des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluation, constats et propositions*. Rapport au Gouvernement, mai 2024, 108 pages + annexes.
- ③ Eugène Claudius-Petit, ministre de la reconstruction et de l'urbanisme, « *Pour un plan national d'aménagement du territoire* », rapport devant le Conseil des ministres, 17 mars 1950.
- ④ Efi Markou, « Jean-François Gravier (1915-2005). Engagement politique et savoir universitaire, matériel pour la construction d'une carrière d'expert », *Cahiers d'histoire du Cnam*, 2020, vol.13, pp. 161-185.
<https://cnam.hal.science/hal-03200167v1>
- ⑤ Alain Lipietz, *Le capital et son espace*, Maspéro, 1977.
- ⑥ Laurent Davezies, *L'État a toujours soutenu ses territoires*, Seuil, 2021.

- ⑦ Clément Dherbécourt et Flore Deschard, *La répartition territoriale des emplois publics*, France Stratégie, 2019.
- ⑧ Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire. Voir le récent Rapport d'information n°803 du 1 juillet 2025 du sénateur Bernard Delcros.
- ⑨ Stéphane Cordobès, Xavier Desjardins, Martin Vanier (dir.). *Repenser l'aménagement du territoire*. éditions Berger-Levrault, 2020, 307 pages.
- ⑩ Alexandre Monnin, Diego Landivar, Emmanuel Bonnet, « Qu'est-ce que la redirection écologique ? », *Horizons Publics*, n° hors-série Engager la redirection écologique dans les organisations et les territoires, 2021, pp.2-6.
- ⑪ Confère les scénarios de « Transitions 2050 » actuellement développés par l'ADEME.
- ⑫ Philippe Estèbe, *L'égalité des territoires, une passion française*, PUF, 2015.
- ⑬ Jacques Lévy, Jean-Nicolas Fauchille, Ana Póvoas, *Théorie de la justice spatiale. Géographies du juste et de l'injuste*, Odile Jacob, 2018.
- ⑭ Les réflexions qui suivent sont issues de recherches-actions conduites en 2025 par la coopérative conseil ACADIE (Xavier Desjardins, Philippe Estèbe, Clémentine Genet, Martin Vanier) et le laboratoire associatif CHOROS (Jacques Lévy, Dorian Maillard), pour le compte de l'ANCT, du PUCA, prolongés par un partenariat avec les pôles métropolitains de Nantes-Saint-Nazaire et de Loire-Bretagne.
- ⑮ Martin Vanier, *En finir avec les idées fausses sur l'aménagement du territoire*, éditions de l'atelier, 2026.