

Transports et aménagement du territoire : généalogie d'une articulation perdue

Arnaud Brennetot

Face aux défis énergétiques et climatiques, Arnaud Brennetot propose de renouer avec une véritable stratégie nationale d'aménagement pour les transports et les mobilités, pleinement ajustée aux divers horizons temporels des politiques et des territoires.

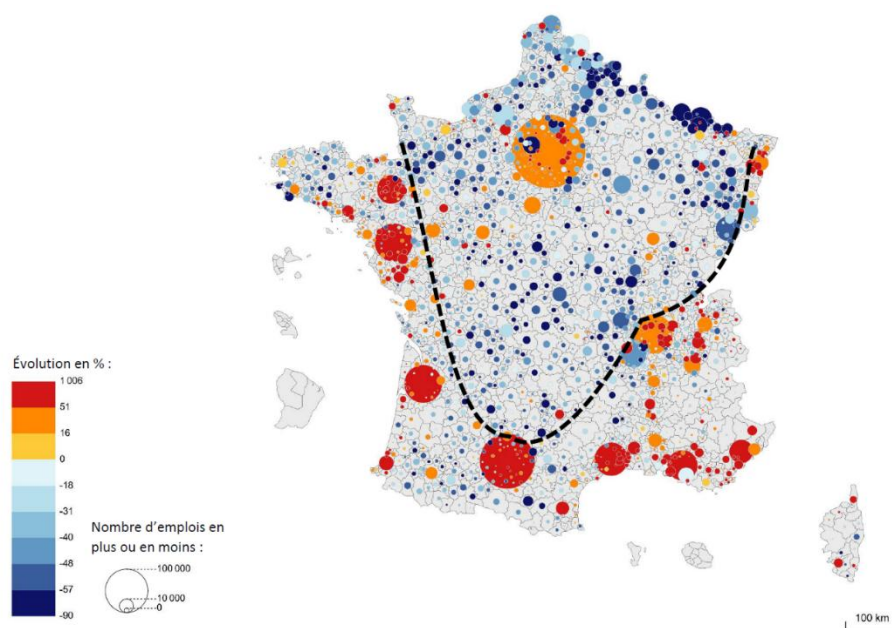
L'abandon progressif de la politique d'aménagement du territoire national au début des années 2000 a conduit à des improvisations peu cohérentes, voire contradictoires, avec les buts affichés depuis dans les politiques de transport. Le manque d'articulation entre l'occupation de l'espace et les politiques relatives aux mobilités n'a pas permis de réduire la dépendance à l'automobile ou d'anticiper les questions posées par le dépeuplement des régions du Nord-Est. Face à de telles insuffisances, la question d'une relance de la politique d'aménagement du territoire est aujourd'hui posée.

L'espoir inabouti d'une connexion généralisée

En France, la politique d'aménagement du territoire engagée dans la seconde moitié du ^{xx}e siècle s'est inscrite dans un paradigme complexe. Elle promeut un mode de développement fondé sur l'intégration des territoires dans des réseaux d'échanges marchands transnationaux et des dispositifs de correction des inégalités géographiques induites par ce processus (Brennetot 2025a). Il en a résulté une politique de transport cherchant à équilibrer la desserte des centres et des périphéries du territoire. L'État a engagé diverses politiques d'interconnexion des principaux centres urbains (autoroutes, lignes à grande vitesse, zones industrialo-portuaires, aéroports internationaux) pour favoriser leur intégration réciproque et les arrimer aux réseaux transnationaux en cours de structuration, notamment au sein de l'espace économique européen (Debie et Douay 2016). En contrepartie, il a cherché à désenclaver les régions les moins bien reliées et les associer au mouvement général d'intégration. Cette double ambition spatiale, assortie d'investissements importants, a permis à la France de disposer d'un système de transport souvent considéré comme d'excellente qualité (Zembri 1997).

Au cours des années 1990, l'idée selon laquelle l'intégration des territoires au sein de réseaux denses et fluides suffirait à engendrer leur développement est cependant contestée, remettant en cause un des principes fondamentaux des politiques passées d'aménagement (Offner 1993). Si l'amélioration de la desserte et le maillage de plus en plus dense du territoire inspirent encore l'ambitieuse Loi d'orientation, d'aménagement et de développement du territoire (LOADT) en 1995, l'accessibilité n'apparaît plus suffisante pour garantir le développement économique des territoires, notamment dans tous ceux qui, au nord et au nord-est du pays, sont fragilisés par la désindustrialisation (figure 1).

Figure 1. Évolution des emplois dans la sphère productive entre 1975 et 2022



Source : Insee. Réalisation : A. Brennetot, 2026, avec Magrit.

La fin de l'aménagement du territoire et des politiques de transport sans boussole

Au cours des années 2000, plusieurs changements conduisent à remettre en cause les partis pris des politiques de transport antérieures. Face aux risques du dérèglement bioclimatique, le poids des mobilités dans les émissions de gaz à effet de serre convainc les responsables politiques de promouvoir les modes alternatifs à l'automobile et au transport aérien. La baisse de la croissance économique depuis un demi-siècle et l'augmentation de la dette publique réduisent quant à elles les moyens financiers nécessaires à l'entretien et au développement des réseaux. Enfin, la sensibilité croissante de la population à l'égard des nuisances induites par les infrastructures de transport donne lieu à des contestations et complique, voire compromet, la réalisation de plusieurs grands projets (l'aéroport Notre-Dame-des-Landes, l'A69 entre Castres et Toulouse, etc.).

En parallèle, la poursuite des réformes de décentralisation, assorties de nouveaux transferts de compétences, s'accompagne d'un abandon inavoué et graduel de la politique d'aménagement du territoire national. L'État enjoint les territoires locaux et régionaux à engager d'ambitieuses opérations de planification territoriale à leur échelle tout en s'exonérant lui-même de poursuivre ce travail à l'échelle nationale, laissant les dynamiques socio-économiques macro-régionales se déployer sans instrument de régulation (Brennetot 2025b). Ainsi, la mise en œuvre de la politique de transport a été confiée aux intercommunalités et aux régions qui sont devenues autorités organisatrices des mobilités à leur échelle.

Cette décentralisation des responsabilités a cependant buté sur le fait que les pouvoirs locaux et régionaux n'ont qu'une faible prise sur les décisions des grands opérateurs nationaux (SNCF, Voies navigables de France, établissements portuaires, entreprises concessionnaires d'autoroutes) et encore moins sur les dynamiques socio-économiques macro-régionales. En outre, les acteurs en charge de la politique nationale des transports se sont trouvés devant l'obligation de définir une stratégie pour l'avenir des grandes infrastructures (autoroutes, lignes

à grande vitesse, voies navigables) alors que l'État n'en avait plus pour l'aménagement de son territoire.

De cette situation contradictoire a résulté un appauvrissement progressif de l'expertise de l'État et de la réflexion sur les liens entre l'offre de transport et l'organisation spatiale du territoire national. Ils continuent à être invoqués de façon récurrente dans les documents stratégiques : dans les rapports du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), des commissions parlementaires ou dans les lois successives, par exemple. Mais ces liens font l'objet de traitements trop lapidaires pour qu'il soit possible d'en déduire des concrétisations opérationnelles.

La question des équilibres interrégionaux disparaît des débats (Brennetot et Toureille 2026). La politique des réseaux transeuropéens de transport et les stratégies de corridors demeurent des référentiels dont on perçoit mal les déclinaisons effectives au niveau national. Dans son rapport de 2018, le COI (2018) déclare prendre en compte les enjeux de l'aménagement du territoire sans que l'on sache les formes d'organisation spatiale qu'il s'agirait de privilégier. Quatre ans plus tard, le même COI (2022, p. 53) insiste à plusieurs reprises sur la nécessité d'articuler fortement les politiques de mobilités et celles relatives à l'aménagement et à l'urbanisme tout en restreignant ses préconisations au seul secteur du transport. Lorsque certains organismes de réflexion stratégique, comme l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (anciennement CGEDD), s'autorisent à formuler quelques principes d'articulation spatiale des politiques de transport et de logement ou d'implantation économique, ceux-ci n'infusent pas le débat public, faute de relais politique (voir encadré).

Des propositions d'aménagement conjoint des transports et des services : extrait d'un rapport du CGEDD et de France Stratégie (2022)

L'observation de l'Allemagne, de l'Angleterre et du Danemark, pays plus denses en habitants que la France, permet de constater que ces pays arrivent à mieux gérer l'occupation des sols : le partage modal est un peu moins favorable à la voiture qu'en France et la surface urbanisée par habitant est plus faible.

Deux modèles d'urbanisation semblent ressortir : le polycentrisme maillé et les doigts de gant. Le premier correspond à la hiérarchie de villes et de bourgs qui donne un réseau maillé. Appelé aussi modèle des lieux centraux (Christaller) [...] chaque offre de biens, de services et d'emploi s'installe dans le lieu qui minimise les coûts de déplacement des habitants de la ville et des villes voisines et qui équilibre l'offre et la demande [...]. C'est le réseau des préfectures et sous-préfectures en France avant la diffusion de la voiture particulière. [...] Ainsi [, dans le Cantal,] un habitant du sud-est de Murat ira souvent à Murat, un peu moins souvent à Saint-Flour et pour ses besoins plus rares à Aurillac, etc., ce qui minimise ses déplacements.

Le deuxième modèle, des doigts de gant, est celui que l'on trouve à Copenhague. L'urbanisation s'est développée et est contrainte le long des infrastructures de transport, en particulier le long des lignes de transport collectif. Selon le type d'occupation, une construction n'est possible qu'à une distance maximale des gares d'environ 600 m.

En Allemagne, l'aménagement permet, en créant la densité suffisante, de pouvoir aller à la gare à pied, d'emprunter des transports collectifs fréquents et sur une large amplitude horaire pour le travail ou les études, et de trouver une offre de commerces et de services

satisfaisant les besoins quotidiens. Il n'est pas fait appel à des métropoles toujours plus grandes.

La faible densité de population en France rend l'émergence de ces modèles plus difficile que dans ces pays à la densité plus élevée. Mais c'est une voie prometteuse. Elle nécessite cependant des efforts en termes de développement des transports collectifs et de meilleure répartition des services publics, à rebours de la politique les concentrant dans les plus grands centres urbains.

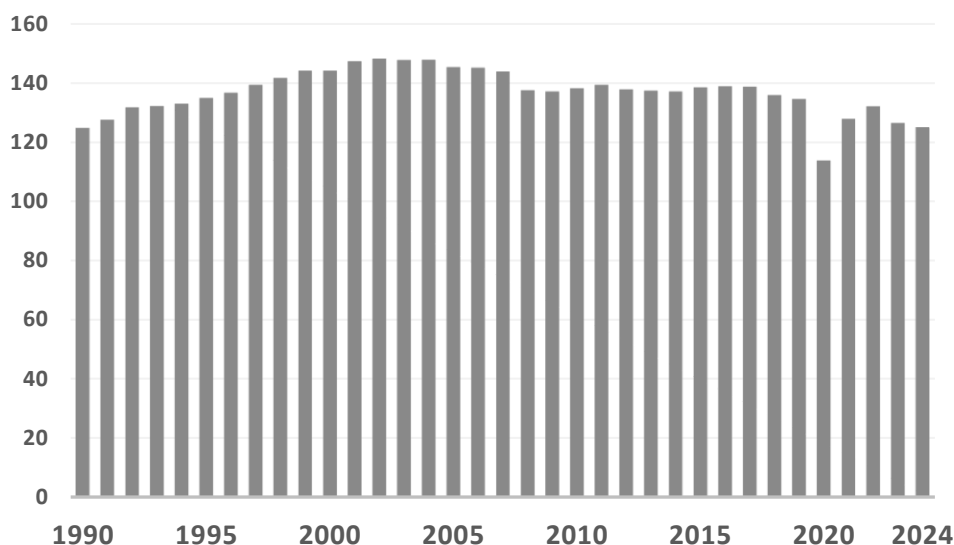
Dans l'ensemble, le défaut de stratégie en matière d'aménagement a réduit les autorités compétentes à improviser des politiques de transport qui manquent souvent de cohérence spatiale. L'arbitrage de la commission Mobilité 21 rendu en 2013 en est exemplaire. Elle est alors chargée de hiérarchiser l'importance des grands projets arrêtés dans le Schéma national des infrastructures de transport (2011) issu du Grenelle de l'Environnement. Et si elle accorde la priorité au « renforcement de la desserte terrestre des ports de niveau européen » et au traitement des « grands nœuds ferroviaires nationaux » (Paris, Lyon et Marseille), elle reconnaît la nécessité de poursuivre d'autres projets peu cohérents avec de telles visées, notamment la construction de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes, du canal Seine-Nord Europe et la liaison Lyon-Turin. Les grands projets hérités de la planification du début des années 2000 ont d'ailleurs connu des sorts hétérogènes, démontrant la difficulté de l'État à mettre en œuvre et à tenir dans la durée une stratégie cohérente.

Une transition écologique des mobilités contrainte par un défaut de stratégie spatiale

Depuis un quart de siècle, les nouvelles politiques de transport ont intégré les objectifs de la transition écologique, notamment de soutien aux modes décarbonés. C'est pourquoi un transfert de ressources du transport routier aux infrastructures ferroviaires a été privilégié, y compris lorsque l'exploitation de celles-ci reste déficitaire. L'articulation des efforts de décarbonation des mobilités aux autres politiques d'aménagement reste cependant ténue.

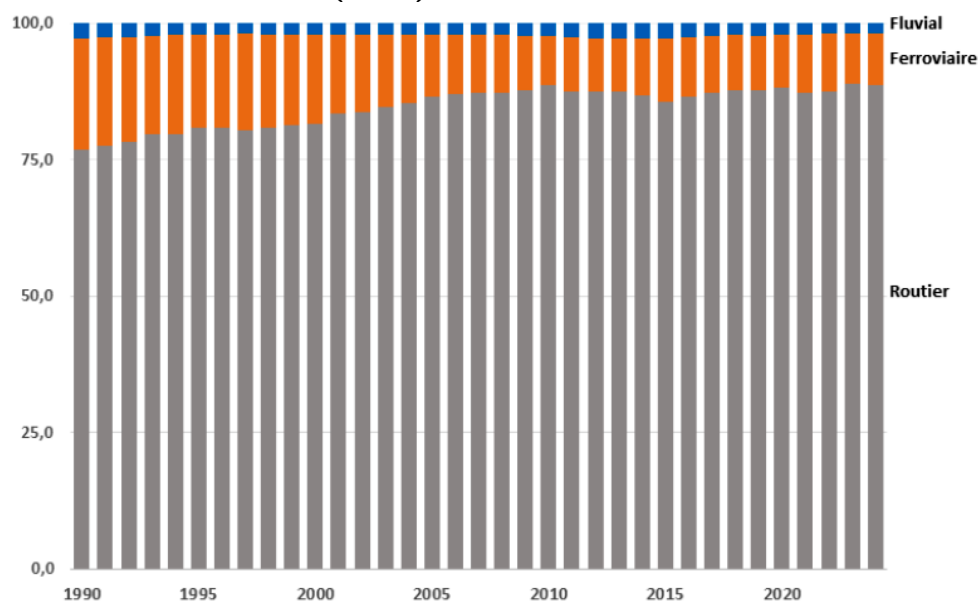
La croissance des émissions de gaz à effets de serre liés au transport (figure 2) est à rebours des objectifs de la Stratégie nationale bas carbone. Elle montre l'incapacité des politiques de transport à permettre, à elles seules, le développement des alternatives à l'automobile. La croissance du fret routier et le déclin relatif des modes ferroviaire et fluvial témoignent par ailleurs du manque de coordination et d'efficacité des politiques en faveur de la massification, faute de stratégie spatiale adaptée (figure 3).

Figure 2. Évolution des émissions de GES par les transports en France entre 1990 et 2024 (en millions de tonnes équivalent CO₂)



Source : SDES, *Chiffres clés du climat. France, Europe et Monde*, édition 2025.

Figure 3. Évolution de la part des différents modes dans le transport intérieur de marchandises en France (en %)

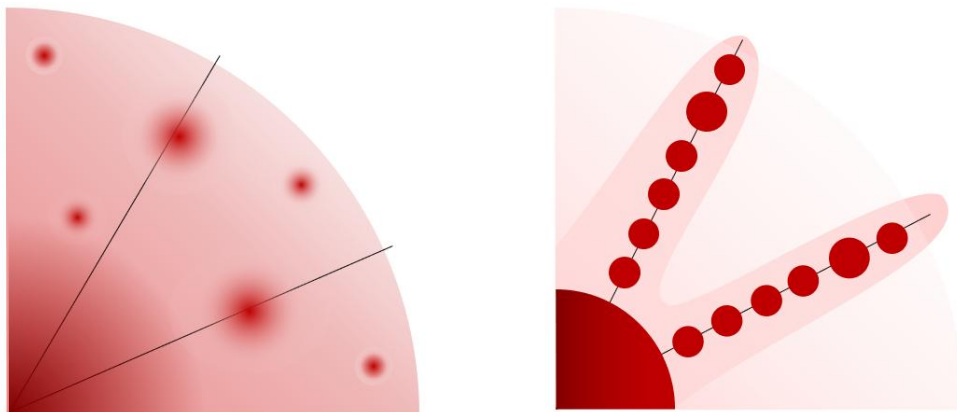


Source : SDES, comptes des transports 1984-2024. Données présentées par l'Insee : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2016004#tableau-figure1>.

De telles contre-performances révèlent la nécessité de procéder, en parallèle, à des formules nouvelles. En complément des solutions de report modal proposées dans le Système alternatif de mobilité développé par le Forum Vies Mobiles (2025), des politiques graduelles de densification à proximité des centralités et des points de raccordement aux réseaux de transport collectif, auxquelles renvoie le modèle en « doigts de gant » (figure 4), seraient susceptibles d'aider à réduire encore la dépendance à la voiture individuelle. Elle permettrait de sortir du modèle d'urbanisation diffuse qui s'est massifié au xx^e siècle à la faveur de la généralisation de l'équipement en automobile. La concentration des mobilités, nécessaire au report en faveur des

modes ferroviaire, fluvial et aux diverses formes de transport en commun, implique en effet la réorganisation spatiale de certains territoires : une densification de la demande à proximité des nœuds d'accès et la libération d'emprises foncières à leur abord, que ce soit pour accueillir des sites de stockage, des établissements de production ou des logements plus denses. Bien qu'affichée dans certains documents de planification locale, la réalisation d'un tel modèle bute sur diverses contraintes. Les aménagements à opérer pour mettre en œuvre la densification des équipements et la massification des flux entrent souvent en contradiction avec d'autres objectifs : la sauvegarde de la valeur de certains investissements immobiliers ou la préservation de la qualité des paysages, des espaces verts et des cadres de vie par exemple. Réduire les buts d'une politique des mobilités à l'amélioration de l'offre peut éviter à certains responsables d'avoir à traiter des problèmes plus délicats, tels que l'adaptation des espaces urbains et des systèmes de villes aux modes doux et massifiés. Le recours à de telles facilités explique pourtant une partie des contre-performances observables en France en matière de transition écologique des transports. Le laisser-aller en matière de logistique routière peut sembler moins coûteux, économiquement et électoralement. Celle-ci a donc pu se développer à la périphérie, voire à l'extérieur, des grandes agglomérations, au détriment de la logistique des modes massifiés souvent situés dans des espaces plus denses et plus contraints (Beyer 2024).

Figure 4. Deux modèles d'occupation de l'espace



À gauche : Urbanisation diffuse ; À droite : En « doigts de gant ».
Source : A. Brennetot, 2026.

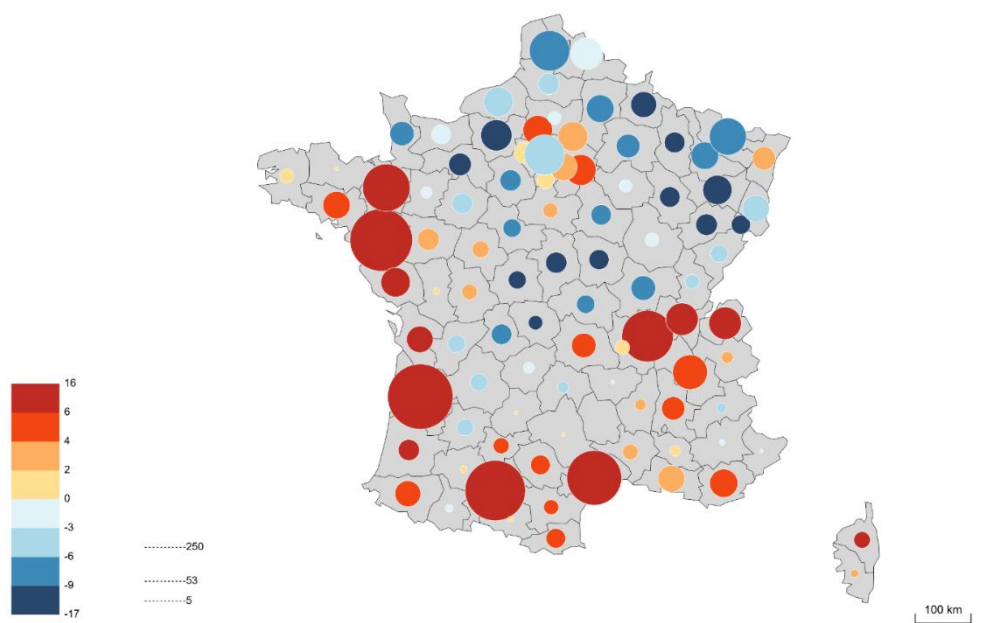
Faut-il sauvegarder le réseau actuel de transports ?

Depuis une dizaine d'années, des préoccupations nouvelles concernant le vieillissement et la dégradation des infrastructures de transport sont apparues (Conférence Ambition France Transports, 2025). Dans un contexte de financement public de plus en plus contraint, la priorité n'est plus au développement du réseau par le biais de nouvelles infrastructures mais à l'entretien, la rénovation et la modernisation de celles déjà existantes. La programmation en cours de Services Express Régionaux et Métropolitains (SERM) dans plusieurs grandes aires urbaines de province s'inscrit également dans la volonté de mieux mettre à profit les infrastructures existantes. Cependant, vouloir sauvegarder l'architecture du système actuel sans tenir compte des besoins à venir n'aurait guère de sens.

À l'échelle nationale, le maintien du réseau existant se heurte à la diversité des trajectoires démographiques et économiques des régions françaises. Qu'advient-il demain dans les territoires de la moitié Nord-Est du pays, confrontés à différentes formes de déclin

démographique et économique (figure 5) ? Faudra-t-il y réduire l'offre de transport ou maintenir coûte que coûte les réseaux actuels ? Existe-t-il des alternatives à ce dilemme ? L'absence de stratégie d'aménagement national ne permet pas de répondre à ces questions et expose pour l'instant les acteurs locaux, habitants et collectivités, au risque insidieux de la dégradation de l'accessibilité ou de la dévalorisation territoriale.

Figure 5. Évolution de la population d'ici 2050 dans les départements français (selon le scénario central du modèle Omphale)



Source : Insee. Réalisation : A. Brennetot, 2025, avec Magrit.

Les difficultés à mettre en cohérence l'aménagement du territoire et la politique des transports ont conduit, depuis un quart de siècle, à une série de contre-performances et à un manque d'anticipation. Il n'y a là aucune fatalité. Des solutions existent. Dans l'actuel contexte de crise politique, un ministère de l'Aménagement du territoire a été recréé en décembre 2024. Un an après, un rapport piloté par l'ancienne ministre Dominique Faure (2025) propose de lancer une nouvelle politique d'aménagement du territoire, à la suite de quoi le gouvernement s'est attelé à la définition d'une Stratégie nationale en préparation au cours de l'année 2026. La question des mobilités mérite pleinement d'être intégrée dans le cadre de cette nouvelle politique qui, pour être réussie, devra s'appuyer sur un diagnostic partagé et sur une volonté de mieux articuler les transports aux autres enjeux de l'aménagement.

Bibliographie

- Beyer, A. 2024. *Dynamiques et stratégies logistiques des grandes enseignes alimentaires dans les territoires franciliens*, Institut Paris Région, 104 p.
- Brennetot, A. 2025a. « Le territoire français et la crise du néolibéralisme apprivoisé », 4 mars 2025, Visionscarto.net. URL : <https://www.visionscarto.net/arnaud-brennetot>.
- Brennetot, A. 2025b. « La fin de l'aménagement du territoire : du lent renoncement à l'impérieux renouveau », Fondation Jean-Jaurès. URL : <https://www.jean-jaurès.org/publication/la-fin-de-lamenagement-du-territoire-du-lent-renoncement-a-limperieux-renouveau/>.

- Brennetot, A. et Toureille, E. 2026. « La fracture oubliée : le grand décrochage macro-régional entre le Nord-Est et le Sud-Ouest de la France métropolitaine, un enjeu d'aménagement en déshérence », *Annuaire 2026 de Droit et Gestion des Collectivités Territoriales* (à paraître).
- CGEDD, France Stratégie, 2002. *Prospectives 2040-2060 des transports et des mobilités, 20 ans pour réussir collectivement les déplacements de demain*, 164 p.
- Conférence Ambition France Transports, 2025. *Financer l'avenir des mobilités*, 180 p.
- Commission Mobilité 21, 2013, *Pour un schéma national de mobilité durable*, 91 p.
- Commissariat général au développement durable, 2016. *Projections de la demande de transport sur le long terme*, 170 p.
- Conseil d'orientation des infrastructures, 2018. *Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir*, 207 p.
- Conseil d'orientation des infrastructures, 2022. *Investir plus et mieux dans les mobilités pour réussir leur transition*, 186 p.
- Debrie, J. et Douay, N. 2016. « Aménager, est-ce équiper ? La politique des grandes infrastructures », in X. Desjardins et I. Généau de Lamarlière (dir.), *L'aménagement du territoire en France*, Paris, La Documentation française.
- Faure, D. 2025. *Aménagement du territoire et contractualisation entre l'État et les collectivités. Pour une mobilisation coordonnée*, Rapport à Madame la ministre de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation, 119 p.
- Forum Vies Mobiles, 2025, *Système alternatif de mobilités. Être libre de se déplacer sans voiture sur tous les territoires !*, 40 p.
URL : <https://forumviesmobiles.org/vid%C3%A9os/16484/systeme-alternatif-de-mobilite-etre-libre-de-se-deplacer-sans-voiture-sur-tous-les-territoires>.
- Offner, J.-M. 1993. « Les "effets structurants" du transport : mythe politique, mystification scientifique », *L'Espace géographique*, vol. 22, n° 3, p. 233-242.
- Zembri, P. 1997. *Aménagement du territoire et transport : un bilan critique de la production intellectuelle des années 1990*, Rapport de recherche du GDR 903 « Réseaux » CNRS, 107 p.

Arnaud Brennetot est professeur de géographie à l'Université de Rouen Normandie, membre de l'UMR CNRS 6266 IDEES et spécialiste des idéologies et des politiques territoriales. Il travaille sur la façon dont la rationalité néolibérale a contribué à façonner les discours et les politiques territoriales, avant d'entrer dans une crise généralisée depuis une décennie. Il est par ailleurs engagé en France dans le débat sur les questions d'aménagement. Voir notamment sa page LinkedIn : <https://www.linkedin.com/in/arnaud-brennetot-34805b256/>.

Pour citer cet article :

Arnaud Brennetot, « Transports et aménagement du territoire : généalogie d'une articulation perdue », *Métropolitiques*, 12 octobre 2026.
URL : <https://metropolitiques.eu/Transports-et-amenagement-du-territoire-genealogie-d-une-articulation-perdue.html>.
DOI : <https://doi.org/10.56698/metropolitiques.2338>.