



C'était en... 1963

La création de la Datar

François Philizot

Inspecteur général de l'administration, directeur, adjoint au délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale de 2000 à 2005

La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale était l'institution chargée, en France, d'orienter l'action centrale de l'État en matière d'aménagement territorial. Retour sur le contexte de sa création par décret en 1963, ainsi que sur son rôle et ses attributions.

C'est à la faveur du décret n° 63-112 du 14 février 1963 que fut créée la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Cette organisation administrative acquit par la suite, dans les sphères politiques mais aussi académiques, une certaine notoriété sous son acronyme Datar, encore parfois employé pour évoquer les grandes heures de l'aménagement du territoire et l'émergence de la région dans les institutions françaises. L'inscription de ce texte à l'ordre du jour du Conseil des ministres n'était pas le produit d'une génération administrative spontanée. Il est la résultante d'un mouvement engagé dès le lendemain de la Seconde Guerre mondiale, voire durant celle-ci, lié largement aux démarches de planification mises en œuvre alors, mais également destiné à promouvoir

le cadre régional dans un État encore essentiellement centralisé. Il est à cet égard significatif que le décret créant la Datar s'inscrive dans un ensemble de décrets et arrêtés approuvés le même jour et fixant le cadre d'une réforme administrative qui trouvera un prolongement important en 1964, avec la création des préfets de région et la définition de leur rôle.

Pour apprécier la portée de cette nouvelle institution administrative, il convient donc dans un premier temps de considérer les raisons de l'apparition d'une politique d'aménagement du territoire, et les premières réponses apportées dans l'organisation et l'action de l'État central. Dans un second temps, c'est l'analyse du rôle et de l'organisation du nouveau service, et de son responsable, qui permet de comprendre la place que la Datar a très vite occupée dans l'appareil de l'État.

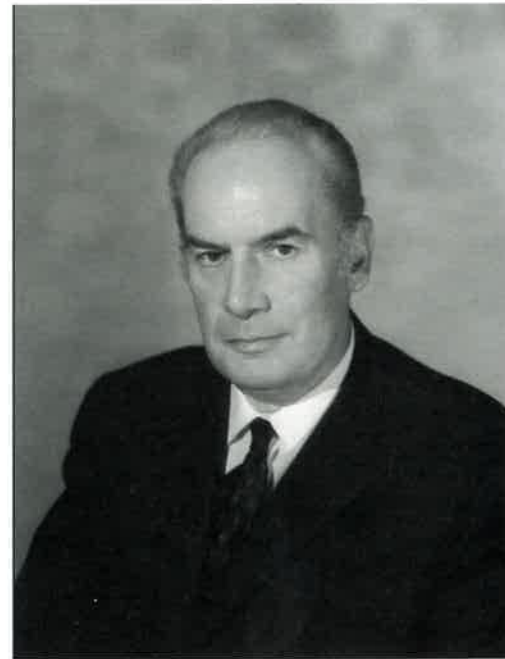
Les premières étapes de l'aménagement du territoire

La notion d'aménagement du territoire apparaît progressivement dans la France d'après-guerre en reconstruction et, à partir de 1950, dans l'expansion économique de la IV^e République. Elle complète et remplace en partie la notion d'équipement du territoire, que l'on retrouve déjà dans les objectifs affichés du régime de Vichy. Politiquement, l'aménagement du territoire répond à une double préoccupation : faire face aux effets d'une croissance globale très rapide, aux besoins de la reconstruction y concourant, tout en assurant un meilleur équilibre territorial des hommes et des activités. Il s'appuie sur les outils administratifs mis en place par les gouvernements de la IV^e République, enrichis et complétés par ceux des débuts de la V^e République.

Les éléments de contexte politico-économiques

Il est fréquent de faire du célèbre livre de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français*, publié en 1947, le facteur déclencheur des politiques d'aménagement du territoire. Cet ouvrage mettait en évidence un contraste saisissant entre, d'une part, la croissance de l'agglomération parisienne, se diffusant de la ville-centre (dont le plafond démographique fut atteint en 1926) vers la banlieue, et, de l'autre, le déclin d'une large partie des espaces ruraux, du fait de la baisse rapide de la population agricole.

Au-delà de l'électrochoc que constitua cet ouvrage, les années 1950 et le début des années 1960 se caractérisaient par un essor démographique très vif – le fameux baby-boom – après la stagnation des années 1931-1946, des dynamiques urbaines globalement très fortes, un repli de l'emploi agricole accéléré par la mécanisation et, en fin de période, les premières



Portrait du géographe Jean-François Gravier. Dans l'ouvrage *Paris et le désert français*, il offre une explication du gonflement disproportionné de la ville capitale au détriment des autres régions

© AFP

crises industrielles, liées à l'industrie textile ou à l'épuisement de certains gisements houillers. De façon générale, le dynamisme du tissu industriel se traduisait par des surplus d'emplois, dont la répartition sur le territoire paraissait une réponse naturelle aux besoins créés par l'exode rural.

En parallèle, les besoins d'équipement étaient à l'évidence considérables. L'effort de reconstruction engagé à la toute fin des années 1940 se doublait d'une volonté de modernisation, en particulier pour les grandes infrastructures de transports ferroviaires (électrification par exemple) ou routières (programme autoroutier). L'aménagement urbain était un autre vecteur de développement, pouvant conforter l'attractivité des villes autres que l'agglomération parisienne. En toute légitimité, ces investissements majeurs allaient également concourir à l'équilibre territorial du pays et favoriser le développement de ses différentes composantes.

L'action publique était portée, en outre, dans un pays fortement centralisé, par une volonté planificatrice extrêmement forte, largement inspirée des enseignements tirés de la crise de 1929. L'action du Commissariat général au plan, créé en 1946 et dirigé par Jean Monnet, était au cœur de la programmation des investissements publics et de l'orientation donnée aux politiques économiques. Le ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, sous l'impulsion d'Eugène Claudius-Petit, avait exprimé très vite une volonté planificatrice du développement urbain. La foi dans l'action publique et dans une intervention structurée et planifiée s'étendait donc de façon assez naturelle aux équilibres territoriaux.

Mais ces années étaient marquées aussi par une réflexion montante sur l'adaptation des

niveaux de l'action publique. Face au tripptyque traditionnel mis en place au XIX^e siècle – État, départements, communes –, l'idée intercommunale prenait une ampleur nouvelle, débouchant sur la loi de 1959 créant les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM), et surtout, du point de vue de l'aménagement du territoire, l'intérêt de décliner les programmes, puis de les piloter à une échelle pluridépartementale (régionale) apparaissait de façon claire, pour trouver un cadre intermédiaire entre approche nationale et émiettement départemental.

Des réponses successives

L'expression « aménagement du territoire » apparut dès 1949 dans l'organisation du ministère de la Reconstruction et de

François Fillon, Premier ministre, et plusieurs membres du Gouvernement en déplacement à Lyon, le 2 février 2009, à l'occasion d'un comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires

© FRED DUFOUR/AFP



l'Urbanisme, comprenant une Direction de l'aménagement du territoire, dont les compétences recouvraient largement le champ de l'urbanisme, dans une vision très centrée sur la planification spatiale. Dès 1950, cette direction concevait un premier plan national d'aménagement du territoire, visant l'amélioration de la répartition des hommes et des activités ; celui-ci prévoyait la création d'un fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme (FNAFU). L'action du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme fut cependant fortement contrainte par les limites de ses moyens dédiés et la priorité donnée à la construction de logements. La France souffrait alors d'une insuffisance criante dans ce domaine incitant l'abbé Pierre à lancer son fameux appel durant l'hiver 1954.

Cependant, l'idée d'une meilleure réponse de l'État aux enjeux territoriaux prospérait. La création d'instruments d'intervention économique en 1955 en fut une illustration : fonds de développement économique et social, sociétés de développement régional, prime spéciale d'équipement pour les entreprises dans les zones prioritaires. Le cadre régional trouve une place dans l'action publique, du fait de la création des premiers programmes d'action régionale (cf. décret n° 55-873 du 30 juin 1955), puis de l'apparition en 1956 des régions de programme, qui furent transformées en 1960 en circonscriptions d'action régionale, préfigurant un vrai niveau régional dans les services déconcentrés de l'État.

Le Commissariat général au plan, de son côté, jouait également un rôle, via la déclinaison du plan au niveau régional et l'intégration des enjeux d'équilibre territorial dans le plan national. C'est ainsi que le quatrième plan de développement économique et social, adopté en août 1962, ambitionnait une articulation entre planification et aménagement du territoire, et proposait une analyse des dynamiques régionales, visant à adapter l'action de l'État. Pour autant, l'action de l'État restait

relativement éclatée, entre interventions du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, travaux du Commissariat général au plan et politiques sectorielles conduites par les ministères dits techniques.

Le besoin d'une coordination interministérielle plus forte s'affirmait, pour donner plus de cohérence à l'action gouvernementale. Dès 1956, Edgar Pisani proposa ainsi la création d'une administration dédiée. Michel Debré, Premier ministre, réunit dès 1959 les ministres concernés par l'aménagement du territoire, avant la création, en 1960, d'un comité interministériel *ad hoc*, cadre des arbitrages et décisions de l'État en ce domaine. Il restait cependant un problème d'identification du responsable chargé de préparer les synthèses soumises au Premier ministre. Maurice Schumann fut un éphémère ministre de l'Aménagement du territoire, en 1962, dans le premier gouvernement de Georges Pompidou, et c'est dans ce contexte que fut préparé et signé le décret du 14 février 1963.

Contenu et enseignements du décret du 14 février 1963

Le décret n° 63-112 du 14 février 1963 porte la création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et fixe les attributions de son délégué. La lecture détaillée du texte montre qu'en pratique le décret porte essentiellement sur ce second point. Au-delà de l'analyse du contenu de cet acte, il importe d'en tirer des enseignements, à la fois sur la vision portée par le texte et sur les développements qui en ont suivi.

Un champ très ouvert pour la nouvelle délégation

La création de la délégation résulte de la première phrase de l'article 1^{er}, seul élément du décret qui porte sur l'entité administrative elle-même. Au-delà de l'appellation, qui



n'était pas une nouveauté, comme le montre la constitution légèrement antérieure d'une délégation à la recherche scientifique et d'une autre à l'aménagement de la région parisienne, l'apport essentiel de cette simple phrase est le placement du nouveau service directement sous l'autorité du Premier ministre. Cela le positionne clairement au niveau central des processus de décision internes à l'activité gouvernementale, affirmant la volonté de coordination qui sous-tend cette innovation. De façon logique, le délégué est appelé à être nommé par décret en Conseil des ministres, ce qui le place dans les emplois supérieurs de l'État.

Ce même article définit de façon détaillée le rôle du délégué dans le processus de planification

et de programmation budgétaire de l'État. Dans sa sphère, l'aménagement du territoire et l'action régionale, le délégué participe donc à la préparation du plan et à sa mise en œuvre, via la programmation budgétaire annuelle et le choix des dépenses d'équipement. Dans le cadre des travaux du comité interministériel dédié à l'aménagement du territoire, il est appelé à produire un rapport annuel sur la coordination des investissements engagés au regard des objectifs gouvernementaux. Son positionnement auprès du Premier ministre facilite la remontée des difficultés éventuelles, d'autant que ce dernier préside le comité interministériel.

En toute logique, le délégué veille à l'harmonisation des politiques d'expansion industrielle

Vue aérienne du village de Savault (Nièvre), dans le parc naturel régional du Morvan, créé en 1970

BENH LIEU SONG / FLICKR/CC BY-SA 2.0

et rurale. Cela le positionne dans des champs complémentaires de la planification, très orientée vers les équipements publics. Ce sont, de façon très générale, les domaines de l'économie et des services qui lui sont ainsi ouverts.

Enfin, ce même article prévoit que le délégué entretienne des relations avec chacun des préfets coordonnateurs régionaux, qui lui apportent toute information utile à sa mission. Aux prémices de l'organisation du niveau régional de l'État, est affirmée l'importance de cet échelon pour assurer le suivi des politiques d'aménagement du territoire.

L'article 2 affirme que le délégué prépare les délibérations du comité interministériel d'aménagement du territoire. Il en suit la mise en œuvre et, plus généralement, celle de toutes les décisions relevant de ce champ. Confortant une fonction de coordination très large, cela lui permet potentiellement d'intervenir dans des domaines extrêmement variés. Cette approche est totalement cohérente avec les dispositions très ouvertes de l'article 1^{er}. Elle pose cependant la question des moyens dont dispose le délégué.

Les articles 4, 6 et 7 positionnent le délégué dans un certain nombre d'instances existantes, soit comme membre simple, soit comme vice-président, soit comme président. Cela pose implicitement, là aussi, la question des moyens permettant d'assurer une présence active dans un spectre très ouvert, le délégué ne pouvant, par exemple, évidemment pas participer personnellement à toutes les commissions instituées auprès du Commissariat général au plan. Cela confirme également l'approche très large du champ d'intervention de la délégation, allant bien au-delà d'une activité centrée sur les programmes d'équipement et traduisant une vision ambitieuse des leviers du développement territorial.

La faculté ouverte par l'article 9 de constituer des groupes de travail, avec l'accord des ministres concernés, est la conséquence logique

Les 8 métropoles d'équilibre en 1964



Source : geotheque.org / Jean-Benoît Bouron.

de cette vision. Il en est de même de l'article 10, qui offre au délégué la possibilité de recevoir la délégation des différents ministres, alors même que celui-ci est sous l'autorité directe du Premier ministre. C'est une autre façon d'affirmer sa vocation interministérielle et de mettre en évidence la responsabilité partagée des différents ministères.

Premiers enseignements du décret

Le décret du 14 février 1963 posait donc la base du fonctionnement d'un service dont la place restait largement à construire au sein de l'appareil étatique. En termes d'organisa-



Olivier Guichard, premier délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (1963-1967), au côté de Georges Pompidou, alors Premier ministre
© UNIVERSAL PHOTO/SIPA

tion, il renvoyait à trois questions majeures auxquelles la Datar a été confrontée durant ses cinquante ans d'existence, nonobstant les changements de dénomination des années 2000. La première est la capacité d'animation interministérielle, liée pour partie au rattachement direct de la délégation au Premier ministre ; la deuxième est la disponibilité de leviers opérationnels lui permettant d'agir de façon directe et indirecte sur les territoires ; la troisième est l'articulation au plan local entre l'impulsion de l'État central et l'émergence du niveau régional dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Le champ d'intervention fut dès l'origine très large. L'ambition était d'opérer notamment une structuration urbaine en mesure de contrebalancer l'hypertrophie parisienne. Ce sera la politique des métropoles d'équilibre autour du développement de l'attractivité des huit plus grandes villes françaises¹. La Datar s'est attachée également à favoriser les reconversions industrielles, s'appuyant tant sur des aides directes aux entreprises que sur les agréments requis en Île-de-France.

On citera, par exemple, la création de la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer, dans les Bouches-du-Rhône. Le développement

rural n'était pas en reste, avec en particulier la création des parcs naturels régionaux (PNR) qui font aujourd'hui figure d'outil pionnier dans la politique de développement durable. Enfin, le développement touristique était à l'œuvre avec, par exemple, l'aménagement de la Côte du Languedoc mais aussi les plans Neige avec l'équipement de nombreuses stations de ski dans les Alpes. L'équilibre était recherché systématiquement entre une impulsion nationale et des traductions opérationnelles très concrètes.

La genèse de la Datar est fortement marquée par la personnalité d'Olivier Guichard, proche du Premier ministre Georges Pompidou, tirant une partie de son influence de son poids politique, qui fit de lui, à partir de 1967, un personnage majeur des gouvernements successifs, ayant commencé par exercer la fonction de ministre du Plan et de l'Aménagement du territoire. Il est évident que ce positionnement permit une installation rapide de la Datar dans le paysage administratif et lui donna une réelle capacité à orienter l'action de l'État. En même temps, cela soulignait l'importance de la proximité effective entre la délégation, les Premiers ministres successifs et leurs cabinets respectifs. Ce fut toujours l'une des clés de la réussite de son action, largement dépendante de la capacité à peser dans les processus d'arbitrage en des domaines extrêmement divers.

À cet égard, il est significatif que les dispositions analysées plus haut, permettant aux ministres de déléguer leur signature au patron de la Datar, n'aient pas eu d'applications importantes. C'est bien comme service du Premier ministre, influant d'une certaine façon de l'extérieur sur les orientations ministérielles, que la Datar a infléchi les politiques publiques. Et très rapidement, avec le rattachement du champ de l'aménagement du territoire à un ministre plus ou moins spécialisé, tels André Bettencourt ou Jean Lecanuet, la nécessité de construire un équilibre est apparue ; équilibre à chaque fois un

peu différent entre ce portage ministériel et la proximité directe avec Matignon, essentielle à l'action de la Datar.

En second lieu, le texte ne traitait que peu des moyens opérationnels dont disposait le délégué. Le plus important, expressément mentionné, était la préparation des comités interministériels d'aménagement du territoire (CIADT). Ceux-ci se sont avérés dans la durée un point d'appui majeur. Rendez-vous souvent annuels, parés d'une solennité certaine, ils permettaient à la Datar de disposer d'une réelle capacité d'initiative, d'autant que les ordres du jour étaient préparés en amont avec le cabinet du Premier ministre, permettant d'anticiper bien des arbitrages.

En revanche, peu était écrit sur les outils financiers mobilisables directement par la Datar, et rien quant à son organisation même. La gestion par le service du fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT), utilisable à peu près dans tous les champs de l'action de l'État et réparti sur décision du Premier ministre, fut à l'évidence un levier majeur, conférant à la Datar une capacité d'initiative importante. Cette souplesse dans les moyens d'intervention demeura en permanence une clé de la réussite. La diversité des champs fit en parallèle rapidement passer la délégation d'une dizaine de chargés de mission à une trentaine, les années 1970 voyant les effectifs grossir jusqu'à 200 personnes, pour redescendre dans les années 1990 autour de 130 personnes. Derrière ces variations subsistèrent deux caractéristiques fortes : une structure interne flexible, traduisant la grande autonomie des cadres et la souplesse de fonctionnement, ainsi que la diversité des profils et des statuts, répondant à la nécessité de trouver des spécialistes ne venant pas à la Datar pour y faire carrière.

Enfin, il importe de souligner l'enjeu qu'était dès le départ l'action régionale, partie de la dénomination souvent passée au second plan.

Structure d'administration centrale évidemment, au plus proche de l'exercice du pouvoir de décision, la Datar s'inscrivait pour autant dans un mouvement de régionalisation de l'action publique. Sa relation avec les préfets coordonnateurs, devenus préfets de région en 1964 dans le cadre de la première déconcentration, en était l'expression. L'impératif était non seulement de corriger les déséquilibres de la répartition des hommes et des activités, mais aussi, pour y parvenir, d'administrer différemment, plus près du terrain et en même temps à une échelle plus large que la circonscription départementale.

L'héritage de la Datar

L'action de la Datar s'est inscrite durablement dans cette adaptation des cadres et des modes d'intervention, dans un contexte de décentralisation progressive. L'histoire des commissariats à l'industrialisation ou au développement rural en est une illustration. Le passage de la régionalisation du plan à la négociation des contrats de plan² en est une autre manifestation majeure, issue de la réforme de la planification en 1982 et dont les premiers couvrirent la période 1984-1988.

La création de la Datar en 1963 est donc révélatrice des enjeux de l'équilibre socio-économique de notre pays et, en même temps, de l'adaptation des modes d'intervention de l'État à des réalités nouvelles. Ces questions fondamentales sont encore d'actualité aujourd'hui, alors que la Datar a disparu en 2014. Elle a fusionné en effet avec le secrétariat général du comité interministériel des villes et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances au sein d'un nouveau Commissariat général à l'égalité des territoires. Ce dernier est lui-même devenu en 2020, avec l'Epareca et l'essentiel de l'Agence du numérique, l'actuelle Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Alors que les dix dernières années sont marquées par

une concentration de la croissance autour de quelques métropoles et de zones littorales, la capacité d'action de l'État est parfois mise en doute, dans une France décentralisée et contrainte financièrement. Pour autant, l'État est encore reconnu comme le régulateur ultime dont on attend beaucoup. Il ne sera possible de concevoir et de porter des politiques nationales adaptées qu'en les mettant en œuvre dans des cadres nécessairement plus partenariaux qu'en 1963. ●

Notes

[1] Ont été retenues Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz-Thionville, Strasbourg, Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, Marseille-Aix-en-Provence-Delta du Rhône, Toulouse, Bordeaux et Nantes-Saint-Nazaire. Quatre autres villes (Rennes, Clermont-Ferrand, Dijon et Nice) seront assimilées à ces métropoles en 1970.

[2] Les contrats de plan État-région (CPER) sont des engagements officiels entre l'État et les régions en vue de programmer et de financer conjointement, sur plusieurs années, des projets importants d'aménagement du territoire (infrastructures, soutien à des projets novateurs, développement de territoires vulnérables...).

Pour aller plus loin

Cercle pour l'aménagement du territoire, *La Datar. 50 ans au service des territoires*, La Documentation française, 2016.