

# *La Lettre du Cercle*

*CERCLE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE*

*Siège social : 14, rue de la Tour, 75116 PARIS*

[www.cpat.fr](http://www.cpat.fr)

---

***SPECIALE***

***« CONTRIBUTIONS  
à l'histoire de la Datar »  
n°1***

***Avril 2015***

## ***Nouvelles pages d'histoire***

Dans sa rubrique « Pages d'histoire », la Lettre du Cercle pour l'aménagement du territoire avait publié plusieurs articles rédigés par des membres du Cercle, anciens chargés de mission à la DATAR (Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale) qui avaient imaginé et mis au point de nouvelles politiques ou des opérations marquantes d'aménagement du territoire. Nous ont ainsi été remis en mémoire la création des Parcs Naturels Régionaux, le lancement de la politique de rénovation rurale ou l'aménagement du golfe de Fos pour ne citer que quelques exemples.

Ces actions n'ont pu être menées à bien que par ce qu'un certain nombre de conditions étaient réunies : une Datar rattachée directement au Premier Ministre ; des Premiers Ministres affichant une volonté clairement affirmée d'un développement territorial équilibré, au service de l'économie nationale tout en évitant l'entassement de la population ; des Délégués, interministériels, imaginatifs et responsables, animateurs d'équipe de chargés de mission actifs, motivés et mobiles ; des équipes de terrain ayant la confiance des élus et des administrations locales.

Toutes ces initiatives étaient évoquées et approuvées en Comités interministériels d'aménagement du territoire. Ceux-ci bénéficiaient d'une large publicité : la presse et les agences nationales disposaient de rubriques spécialisées, les bureaux parisiens de la presse régionale et plusieurs grands titres de la presse européenne suivaient assidûment les conférences de presse, voyages et entretiens organisés par la Datar et la très active Association des Journalistes du Développement Economique Régional (AJODER).

Bien que ces conditions ne soient plus réunies aujourd'hui, la diversité des compétences réunies au sein de la Datar demeure encore source d'idées nouvelles au service de nos territoires.

Aussi le Cercle a-t-il décidé de renouveler son appel auprès de ses membres afin de prolonger l'effort de mémoire engagé avec les « Pages d'histoire ».

De nouvelles contributions nous sont ainsi parvenues. A leur lecture, un constat s'impose : comme leurs devancières, les politiques ou les actions qu'elles décrivent n'ont pu voir le jour que parce que la DATAR, ayant toujours la décentralisation comme objectif, se considérait avant tout comme une administration de mission au service du développement de nos territoires.

Une des idées fondatrices de la DATAR se révèle ainsi toujours pleinement efficace : politiques sectorielles et approches territoriales doivent aller de pair si l'on recherche vraiment le progrès économique et le bien-être des Français.

La Lettre du Cercle publie ci-dessous une première livraison de ces contributions. Que leurs auteurs soient ici remerciés.

Jean-Marie SIMON, chargé de mission 1968-1980

**Le recrutement par Olivier GUICHARD,  
de Paul CAMOUS  
à la DATAR en 1963**

Olivier Guichard, alors chargé de mission auprès du Premier Ministre et « Délégué du Premier Ministre », recrute pour constituer l'équipe de la DATAR, tout juste créée sous son impulsion.

Il reçoit Paul Camous, Sous-Préfet, pour un entretien d'embauche.

Après avoir été interrogé pendant deux heures et très impressionné par ce que lui explique le Délégué, Paul Camous écrit son entretien en sortant de cet « examen ».

En quelques mots, toute la politique d'aménagement du territoire est exposée : organiser la croissance dans l'espace à l'instar du Plan qui organise le développement dans la durée, volontarisme avec le soutien de quelques projets forts, moyens limités mais appliqués de façon stratégique...

Ce compte-rendu à chaud garde toute sa fraîcheur et son grand intérêt historique. Il se révèle une bonne introduction aux contributions qui suivent.

Le voici tel qu'il a été écrit en sortant de Matignon.

MG

-----

« Du carnet de Paul CAMOUS, février 1963 »

« Matignon, au premier étage, après un grand escalier. Partie noble de l'Hôtel. Rien de commun avec les couloirs étroits et les bureaux mansardés des Conseillers techniques (où j'ai rencontré Monod et Dupont-Fauville, à l'époque de Debré).

- Brève attente. Anxieuse
- Une petite table-bureau dans un grand salon blanc. Derrière, Olivier Guichard qui me regarde par-dessus ses lunettes. Il me laisse un peu « mariner », après m'avoir dit bonjour très gentiment. Il m'a convoqué, après deux « refus » de Préfets. Avec quelques contorsions des intéressés, m'a-t-on dit. Car il est difficile de dire non au tout puissant chargé de mission auprès du Premier Ministre. Il fait les mouvements préfectoraux, avec Roger Frey !! Je n'oublie pas tout ce que j'ai pu apprendre sur lui. Le RPF – la rue de Solférino pendant les 14 ans de la

traversée du désert. Avec Pompidou, qui est devenu son ami. – Le groupe informel – qu'il anime et qu'on appelle le « Déjeuner des barons » (O.G. est baron d'Empire). Sa composition en explique l'importance dans le système gaulliste (Pompidou – Debré – Chaban – Frey – Foccart – Lefranc (dont je ne sais rien).

O.G. est maire de Néac en Gironde (circonscription législative de Boulin, bien installé à Libourne !!). Son père est Amiral. Sa famille a des attaches à Saint Nazaire et a joué un rôle aux chantiers de Penhoët.

Ami de Pierre Chaubard et de René Ribière. Très introduit dans la presse (Pierre et Hélène Lazareff) et la radio. Un provincial très parisien qui pratique tous les villages de la capitale.

En peu de mots. En ne me laissant, jamais, voir (quel talent !) ce qu'il savait déjà de ce que j'allais dire. La bonne comptabilité est en partie double ! »

Paul Camous répond d'abord au long interrogatoire d'Olivier Guichard, puis l'écoute :

« CE QU'IL M'A DIT

Nous étions depuis près de deux heures ensemble ! Il ne m'avait pas lâché beaucoup plus de dix phrases !

En un quart d'heure, il m'a tout expliqué. J'ai pris une leçon. De clarté et de concision pour la forme. De définition d'une politique et de ses moyens sur le fond.

La DATAR était un « outil de travail » :

- Pour concrétiser une idée simple : organiser la projection de la croissance dans l'espace comme la planification avait organisé le développement dans la durée.
- En appliquant la méthode « Jean Monnet » : volontarisme fort appliqué à quelques idées-projets seulement. Mais avec souplesse et ajustement. Concertations tout azimut et au niveau régional.
- Avec des moyens limités mais placés aux carrefours stratégiques, administrativement, financièrement et... politiquement.

Il était « Délégué du Premier Ministre ». Pour que nul ne s'y trompe, il gardera ses fonctions et son Bureau de Matignon. La DATAR participera à tous les conseils interministériels, et aux réunions d'arbitrage budgétaire. Un Fonds d'Intervention (FIAT) permettra d'orienter la politique des Ministères par un concours « hors norme » mais avec la technique

«du pâté d'alouette». Dans des conditions spectaculaires pour retenir l'attention :

- Avec une équipe, pointue, jeune. Au tranchant aiguisé par l'enjeu.

Il ne fallait, pour autant avoir la grosse tête et croire que l'Aménagement du Territoire commençait avec la DATAR. Depuis des millénaires, les hommes marquent le sol de leur activité. Depuis vingt ans, on essaye d'agir avec les formidables moyens modernes. Debré a fait beaucoup .... Beaucoup.

- « L'imaginaire des Français », le bouleversement des comportements et des mœurs, autant que les évolutions des techniques et des machines.... Et l'action gouvernementale aménageait le Territoire. Il fallait de l'invention et du sentiment (chercher dans « le fil de l'épée » la citation du Général). (1)

- Historiquement le moment était propice. Notre pays ayant subi l'humiliation de la décolonisation cherchait une revanche. Il avait des forces disponibles, des capacités de rebond sur le territoire national, la reconstruction étant faite, et l'Etat rétabli.

Notre patrimoine de civilisation (sciences techniques, savoir-faire – codes sociaux – culture), celui de l'Europe qui avait imposé sa manière et sa marque, au monde entier, nous donnait une avance. Pour quelque temps encore, car tout bougeait.

La France avait été «aménagée» durant des siècles comme un jardin. Un nouveau mode de développement était possible, ailleurs que dans les sites miniers, les terres riches et faciles à cultiver... Les activités industrielles ou tertiaires s'installeraient au bord de l'eau pour bénéficier des échanges lointains, ou dans des endroits agréables à vivre. Il me donne en exemple la Côte Ouest des Etats-Unis et la Floride. La nébuleuse urbaine est d'abord « touristique » et saisonnière. Elle devient polyvalente et sédentaire. Sous condition d'investir fort en autoroute et téléphone.

- Cette dynamique du Renouveau Français demande un dispositif d'ensemble. Le Général et ses deux Premiers Ministres (O.G. ne les sépare pas) ont lancé le processus régulier : Constitution, Justice, Armée, Pétrole, Atome... et réformes administratives (explicitement il me nomme le District et les Régions).

(1) « Dans les temps faciles, les esprits organisés mécaniquement suffisent. Dans les temps de crise il faut du génie et du sentiment. » Charles de Gaulle. Au fil de l'épée.

En conclusion, il me prenait dans son équipe. Pourtant il m'avait vu venir avec beaucoup de prévention. Trop de gens avait donné mon nom. Il avait cru à un coup monté. Par quelques habiles du Corps Préfectoral.

Mais en m'interrogeant, il avait pensé que le hasard m'avait – pour ainsi dire – préparé pour le poste qu'il avait à pourvoir : l'Action régionale: un membre du Corps Préfectoral – provincial – ayant une longue expérience en terrain mais n'ignorant pas l'Administration centrale et Paris. Ayant une certaine aisance avec les Préfets, sans avoir encore les plumes blanches pour être motivé. La connaissance des «Forces vives» et des questions de réforme administrative n'étaient curieusement, pas rappelées.

---

Il m'a confié son projet et son plan sans insister sur la confidentialité. Si je ne comprenais pas qu'il fallait, pour partie, aller masqué, c'est que « je n'étais pas de niveau ».

« La DATAR doit avoir un rôle important dans la réalisation d'une grande réforme (politique autant qu'administrative) que veut mener à bien le Général.

Cette réforme s'inscrit en deux volets : Région - Participation. Ils sont liés ensemble et procèdent à la même nécessité : l'établissement de rapports nouveaux pour les hommes au travail (dans les entreprises) et pour les citoyens (les collectivités locales).

## LA REGION

1- Remaniement de l'appareil d'Etat dans ses circonscriptions d'administration sur le terrain

2- Rénovation, à leur propre initiative, des collectivités territoriales locales, les départements datent du XVIIIème siècle, les communes ont le dessin des paroisses du Moyen Age, et surtout les fonctions municipales n'ont plus rien à voir avec celles des siècles passés. Il n'y a plus que dans certains cours de Droit Administratif que le Maire est Agent de l'Etat. La réalité est différente et les Maires rendent bien d'autres services.

Pour ce qui est de l'appareil d'Etat, Michel Debré a accompli la première étape, esquissée dans les dernières années de la IVème république. Sans toucher à la collectivité locale Département (qui porte le même nom et a les mêmes limites) une «conférence interdépartementale » rassemble les Préfets, chefs de l'Administration de l'Etat dans sa

circonscription de base, mais seulement pour une « action économique » régionale.

Les travaux prévus ne me sont pas dissimulés. A court terme, Louis Joxe et Roger Fray réaliseront la deuxième étape. Un projet de loi créera une véritable région administrative, de pleine compétence d'Etat. A moyen terme, il est probable que la « dynamique régionale » conduira à la création d'une collectivité territoriale – la Région – s'administrant par une Assemblée élue, comme le Conseil Général pour ce qui est du Département.

Communes, Départements, Régions, Collectivités territoriales locales, demeurant liées à l'Etat, pas à son Administration déconcentrée car dans un Etat-Nation les collectivités locales sont subordonnées à la Collectivité nationale.

Deux astuces cependant :

- La première, immédiate, démontrer avec la région parisienne l'utilité de la Réforme régionale par un exemple concret, dont l'évident intérêt et la réussite crèveront les yeux : le développement urbain de la capitale a rendu absurdes les départements de la Seine et de la Seine et Oise. Le District de Paris n'a qu'une responsabilité limitée. Un projet déjà bien « avancé » proposera au parlement, en même temps que le dispositif nouveau pour les Région, la transformation du District de Paris, en circonscription administrative régionale, avec la création de nouveaux départements. Delouvrier est en charge de mener l'affaire à son terme. Nous y serons associés – parce que la DATAR a compétence d'attention sur tout le territoire mais aussi pour aider les Ministres opérateurs. Louis Joxe pour la Région Administrative, Roger Frey pour l'Intérieur, car leurs administrations, et même certains de leurs proches collaborateurs, sont anti-régions. Les uns parce qu'ils sont « pour le Département ». Les autres parce qu'ils sont contre une collectivité territoriale de plus, même s'ils acceptent l'Administration d'Etat au niveau interdépartemental.

- La seconde astuce est à moyen terme. Alors que nombre de « planificateurs » préconisent de « grandes régions », de type européen, l'orientation politique sera en sens inverse. On fera preuve d'une grande ouverture d'esprit et on ne refusera pas les revendications d'augmentation du nombre des régions, ou pour être plus exact, la division des 20 régions. Les ambitions de beaucoup de grandes villes allant dans ce sens, on approchera du schéma technique des 40 départements, proposé 15 ans auparavant par le groupe réformateur de Michel Debré. Quarante régions en place, la

redistribution des fonctions et des cartes deviendra une nécessité.

Autrement dit, il faut faciliter les dynamiques chaque fois, en voyant loin.

## LA PARTICIPATION

Il s'agit d'une idée forte et ancienne du Général. On la trouve dans le discours de Bayeux.

La montée de l'individualisme met en cause le fonctionnement de tous les groupes : dans l'entreprise ou dans la cité. Cette perte de sens du collectif procède pour beaucoup de la révolution technique dans les moyens de communication ;

Les systèmes de valeurs, d'organisation, de hiérarchie qui règlent et régulent la vie au travail et la vie sociale sont brouillés par l'interférence des systèmes de diffusion des images et des informations. La télévision, la radio, le cinéma, les magazines en couleurs ont bouleversé les comportements et les habitudes privées. Elles dynamitent les structures de vie collective. Il faut ne plus tarder, d'autant que le centralisme des médias renforce le centralisme bureaucratique. Les gouvernants - et le Général n'a pas été le dernier pour cela – écrasent encore plus les systèmes intermédiaires par l'utilisation à plein des moyens de communication de masse.

Il faut « inventer » puisque le sentiment d'appartenance au groupe territorial est de moins en moins fort et que les contre-pouvoirs venus de l'extérieur se multiplient dans l'entreprise.

Pour ce qui est de la vie publique, le Général demande que l'on avance en tâtonnant dans un effort de participation des représentants des groupes socio-économiques et socio-professionnels aux responsabilités des collectivités territoriales.

L'expérience des Comités de Productivité et surtout les Comités d'Expansion économique a montré l'intérêt de l'association des Forces Vives aux élus du sol, pour innover et secouer l'inertie des structures. Comme rue de Martignac dans les Commissions du Plan. L'action originale doit être privilégiée comme moyen d'Aménagement du Territoire.

Nous avons une DATAR et pas une DAT !! C'est sans doute pour répondre à des besoins d'organisation administrative et de planification économique. Mais c'est aussi parce que la Région est un espace politiquement libre.

Faire assurer la responsabilité de la Région par une assemblée d'élus du sol et d'élus des groupes socio-professionnels et économiques

serait un extraordinaire moyen de faire éclater tous les centralismes, bureaucratiques, syndicaux, patronaux... et politiques.

J'en suis resté «sec».

Voici une ambition, une stratégie, des moyens tactiques. Au plus haut niveau .....

J'ai bafouillé je ne sais quoi. Mais cela n'avait plus d'importance.

Je ne regrette pas d'avoir longuement consigné cet extraordinaire rendez-vous. J'ai déjà vu du monde.... comme on dit. Mais quelle leçon : l'interrogatoire, la fresque, l'association immédiate au cœur du projet. Et en conclusion : « au Travail ».

Paul CAMOUS

## Du Territoire aux territoires

par Paulette Pommier

Après avoir été à la tête du Comité de liaison des Comités de bassin d'emploi et animé pendant près de cinq ans le réseau des comités de bassin d'emploi, jeunes structures pleines de détermination et d'imagination, j'ai rejoint en 1990 la DATAR. Créés au début des années 80 et constitués sur l'initiative des élus et des acteurs socio-économiques locaux, les comités de bassin d'emploi (CBE), initialement appelés comités locaux de l'emploi, s'inscrivaient alors dans le droit fil de deux grands projets du gouvernement : la décentralisation (administrative) et la mobilisation pour l'emploi, avec en particulier la mise en place des contrats de solidarité. Séduisants pour les uns (ne préfiguraient-ils pas la démocratie participative ?), dangereux pour les autres (les instances patronales nationales en particulier), ces comités avaient pour mission de promouvoir les initiatives gouvernementales pour l'emploi et de contribuer par une forme de dialogue social territorial à l'amélioration de la situation locale de l'emploi. L'expérience a montré qu'ils formaient de formidables gisements d'expériences. A travers les projets très divers qu'ils ont conçus et proposés, ils ont donné un visage concret au mouvement en émergence du développement local. Et ils ont permis d'appréhender ce qu'était un territoire, un territoire de projet sans frontières administratives.

Forte des enseignements de ces CBE, nous avons, pendant une quinzaine d'années à la DATAR, (1) eu le privilège de travailler en étroite relation avec des acteurs des territoires: découvrant, communiquant sur leur inventivité et contribuant à la mise en valeur de leur potentiel d'expériences.

Notre rôle a été d'appuyer et de concevoir collectivement, avec l'aide de financements tels que le FRILE (Fonds régional d'aide aux initiatives locales pour l'emploi) puis le FEDER, le FIAT ou FNADT, de nombreux projets, expertisant, valorisant, et pour certains, lorsque

-----  
(1) L'objet de cet article n'est pas d'être exhaustif; il ne prétend pas donner un aperçu complet d'une expérience longue et diverse. Il n'évoque pas par exemple la période si particulière du grand Débat sur l'aménagement du territoire, période féconde, animée, créative, dans nos domaines en particulier, qui se conclura par le vote de la LOADT du 4 février 1995.

leur exemplarité le justifiait, les démultipliant. Certes, le contexte se prêtait à cette attention au local. Depuis le milieu des années 80, la culture du développement local est en pleine croissance et en structuration. Et des satellites de la DATAR: ETD (Entreprises, territoires et développement), le CRIDEL, la mission ANTIDE ont été créés et mandatés pour offrir des espaces d'expression et d'échanges entre acteurs territoriaux.

Deux fils rouges nous ont guidés dans notre action au sein de la DATAR: le premier, au plan de la méthode est celui d'un lien suivi et régulier avec le terrain ; le second, au plan des objectifs, porte sur la priorité donnée aux questions d'emploi. Administration unique par sa capacité d'ouverture aux expérimentations, la DATAR (sous la houlette de ses délégués) s'est montrée en mesure de jouer un rôle d'intermédiation précieux. Elle s'est révélée être une magnifique institution pour découvrir, faire émerger, appuyer, rassembler, conceptualiser des démarches qui, sans elle, seraient probablement restées isolées et ignorées. L'élaboration du projet gouvernemental sur les systèmes productifs locaux (SPL), ces clusters qui vont servir de matrice aux Pôles de compétitivité, aujourd'hui durablement installés dans le paysage administratif, en constitue un témoignage.

*- Des initiatives en faveur de la création d'emplois dans les territoires*

Des comités de bassin d'emploi aux opérations formation-emploi, il n'y a eu qu'un pas. Les démarches très structurées d'acteurs qui recherchaient à optimiser le rapport entre offre et demande d'emploi dans les bassins d'emploi, démarches expérimentées à la fin des années 80 par quelques CBE, seront étendus à d'autres bassins d'activités grâce à une décision prise au CIAT de 1990. Sans doute ces opérations, dont les résultats furent en 1993 (2) présentés et débattus au cours d'un séminaire largement ouvert aux acteurs territoriaux, ont-elles contribué à faire évoluer les méthodes de gestion prévisionnelle de l'emploi au niveau local.

Le bilan tiré a montré combien les questions d'emploi et de formation, lorsqu'elles étaient traitées au niveau territorial, conduisaient inmanquablement à des rapprochements entre entreprises et à des initiatives communes. Ces opérations ont toujours permis le croisement de stratégies individuelles d'entreprises et de stratégies impliquant la population d'un bassin d'emploi.

Elles ont favorisé le passage de l'individuel au collectif territorial, ce qui était nouveau. Ces enseignements nourriront le dossier des systèmes productifs locaux (SPL) qui a commencé à mûrir à compter de ces premières expérimentations.

A la suite d'une période de croissance économique qui s'était traduite par des tensions sur le marché du travail, d'où l'attention portée à l'adaptation de la demande d'emplois aux besoins exprimés, la conjoncture se dégrade et le chômage (notamment de jeunes) redevient le fléau à combattre. La DATAR est invitée à se montrer inventive. Le groupe de personnalités (représentants d'entreprises, experts, élus dont M. Jean-Paul Delevoye, aujourd'hui président du Comité Economique Social et Environnemental) rassemblées à son initiative dans un comité dénommé Actuel reçoit une mission précise: susciter une forte mobilisation en faveur de l'emploi et proposer au gouvernement de nouvelles pistes d'action, notamment en valorisant les ressources du secteur non marchand. De nombreuses solutions seront explorées, allant de l'appui financier aux créateurs d'entreprises grâce à l'épargne de proximité,(3) au développement de nouvelles activités de service, en passant par l'appui des grandes entreprises au développement économique local.(4)

Dans l'objectif de stimuler la création d'emploi au sein de l'Union et de faire partager les expériences entre pays, la Commission européenne (précisément la Cellule de prospective) venait d'identifier une dizaine de champs d'activités qui constituaient des réserves pour de nouveaux emplois.

-----  
(2) Formation des hommes et développement des territoires, La documentation française, 1993

(3) Qui se traduira quelques années plus tard par une extension des Plateformes d'initiative locale (PFIL) animées par l'association France Active, grâce à un financement levier du FNADT.

(4) Voir Grandes entreprises et appui au développement économique local, La Documentation française, 1997 qui témoigne en particulier des initiatives dénommées Alizé portées par l'association Développement et emploi et aujourd'hui ASTREES.

Ces domaines (services à domicile, services aux salariés sur leur lieu de travail, systèmes de solvabilisation, aides aux jeunes en difficulté, transports collectifs locaux, sécurité, gestion des déchets, services regroupés aux consommateurs etc.) seront au cœur de l'appel à projets lancé par la DATAR en direction des acteurs des territoires. (5)

En 1997, le nouveau gouvernement retiendra l'idée d'un développement massif d'emplois de proximité au niveau local. C'est le Plan Jeunes, dispositif de grande envergure qui visait quelques centaines de milliers d'emplois.

A l'issue de ce travail, notre conviction sera et se maintiendra que des grandes causes comme la lutte contre le chômage (ou aujourd'hui le développement durable, autre grand sujet de préoccupation actuel), doivent, pour progresser significativement, se trouver au centre d'une large mobilisation générale et reposer sur une multiplication d'initiatives menées à tous les niveaux.

*- Les clusters : des systèmes productifs locaux aux pôles de compétitivité et aux grappes.*

La naissance des clusters en France que la DATAR peut s'enorgueillir d'avoir provoquée s'inscrit dans le prolongement de ces opérations coproduites avec des acteurs de terrain. C'est dans les groupes de travail tenus à la Datar que peu à peu ont été arrêtés les contours d'une politique d'appui aux SPL, groupes au sein desquels ont été analysées les méthodes susceptibles de stimuler la coopération entre entreprises concernées par des mêmes marchés et qu'ont été décortiquées les raisons du succès des districts industriels de l'Italie du Nord et du Centre.

S'il est dans la tradition de la DATAR de tracer les grandes lignes d'une politique puis de laisser aux ministères techniques la responsabilité de sa mise en œuvre, dans le cas de clusters, la DATAR va garder la main. Entre autres parce que la politique de soutien aux clusters, qui verra officiellement le jour au CIADT de Décembre 1997, ne s'est pas imposée sans difficulté. Pour qu'elle existe en tant que politique, il a fallu convaincre. Convaincre le ministère de l'industrie et avant cela défendre auprès de responsables de l'inspection du travail, une conception de l'économie fondée sur la coopération et la confiance autant que sur des rapports codifiés.

-----  
(5) Emploi et Territoire, une contribution au débat sur l'emploi par le groupe Actuel, La Documentation française, 1995.

L'exemple de quelques sites industriels qui ont démontré sur des décennies leur capacité d'adaptation, le Choletais, la vallée alpine de l'Arve et quelques autres (devenus par la suite Pôles de compétitivité labellisés) ainsi qu'un groupe d'universitaires ont permis de surmonter ces freins. Et pour convaincre, le grand colloque de la Villette, organisé en liaison avec l'OCDE et la Caisse des dépôts et consignations, a joué un rôle décisif. Des représentants de 40 pays et plus de 1000 personnes ont démontré mieux que n'importe quelle campagne de promotion que l'idée de district industriel (ou de cluster) était une réponse adaptée au nouveau contexte d'une mondialisation élargie et agressive. Dans ce contexte, l'Etat qui s'était alors désengagé, n'étant plus en capacité de planifier le développement industriel, avait un nouveau rôle à jouer.

Si 1998 a marqué le lancement de la politique des systèmes productifs locaux (SPL) avec le soutien et l'engagement vigoureux du délégué à l'aménagement du territoire, 2004 marquera le début de celle des pôles de compétitivité avec un engagement non moins marqué du nouveau délégué à l'aménagement du territoire qui fera campagne pour valider auprès tous les niveaux institutionnels et économiques l'idée de cluster. Il s'appuiera sur l'exemple de SPL actifs que suit la DATAR et auxquels elle apporte des appuis réguliers mais aussi d'exemples de clusters étrangers qui sont entrés en relation avec la DATAR : en Suède, en Italie, au Brésil, en Corée du Sud etc. Soutenue par des financements publics exceptionnels -1,5 Md€ pour la période 2006-2008-, cette campagne suscitera dans la préparation des réponses à l'appel à projets une mobilisation des acteurs territoriaux et des Régions sans équivalent.

Aussi la question du nombre de pôles à sélectionner et à labelliser est-elle débattue au niveau interministériel

Des deux options proposées au Premier ministre, à savoir une sélection restrictive de projets ou le choix d'un nombre plus conséquent permettant l'accès d'un grand nombre d'entreprises et de territoires à cette politique, c'est la seconde, sur proposition de la DATAR qui sera retenue. Ce choix donnera rapidement lieu à 71 labellisations de pôles de compétitivité.

Le cluster joue à la fois un rôle d'impulsion à de nouvelles dynamiques productives et celui de ralliement des acteurs des territoires à un marqueur bien identifié. Aussi, pour ne pas décourager des projets qui n'ont pas été labellisés au moment de la sélection des pôles de compétitivité, la DATAR aura à cœur de continuer à s'intéresser aux clusters de la



première génération (SPL désormais appelés grappes d'entreprises) et de les soutenir. Face au ministère de l'industrie qui va insensiblement prendre le pilotage de la politique des pôles de compétitivité, elle maintiendra, au nom de la complémentarité, son appui financier à ces clusters portant à 126 le nombre de grappes d'entreprises aidées. L'appui financier bien que modeste est précieux en raison notamment de ses effets d'entraînement sur le comportement des autres financeurs publics, territoriaux en particulier.

Aujourd'hui le projet de réforme territoriale va rebattre les cartes entre acteurs publics. Cette réforme va placer au premier plan, pour l'impulsion des initiatives économiques, l'institution régionale. Une page est en train d'être tournée. Et si le relais semble prêt à être passé en ce qui concerne le soutien aux clusters, tout au moins aux pôles de compétitivité, qu'en sera-t-il de l'appui aux autres initiatives économiques qui permettraient aux territoires de préparer leurs mutations et de créer les emplois nécessaires à leur équilibre socio-économique ? Loin de nous l'idée de faire reprendre par le niveau national ce que la loi prévoit d'attribuer aux Régions. Bien des avantages sont à attendre de cette réforme et la disparition des « doublons » en est un. Pour autant l'animation au niveau national, les rapprochements entre clusters de différents pays, européens mais pas uniquement, tout aussi important est le rapprochement entre clusters des deux rives de la Méditerranée, le benchmark, la réflexion prospective, l'expérimentation, l'évaluation, l'appui aux associations nationales ne sont-ils pas des tâches qui relèvent du niveau national ? Et ne pourrait-on pas voir là des missions pour le jeune Commissariat Général à l'Egalité des Territoires ?

Paulette Pommier

Chargée de mission à la DATAR  
de 1990 à 2006

## Vers une péréquation des ressources des collectivités locales

Philippe de Castelbajac

À la DATAR, mon « fonds de commerce » était constitué par les allègements fiscaux aux entreprises s'implantant dans les zones à développer, notamment ceux concernant la taxe professionnelle, le principal impôt local. Cela m'a permis d'explorer un domaine qui m'a passionné tout au long de mon séjour à la Délégation, celui de l'inégalité des ressources des collectivités.

Il suffisait de regarder les chiffres et de rencontrer les entreprises pour constater l'importance des écarts et leur incidence sur l'occupation du territoire. Les collectivités ayant peu de commerces et d'industries, donc peu de matière imposable, étaient obligées, soit de maintenir à un bas niveau les services publics, soit d'exercer une forte pression fiscale, ce qui dans les deux cas décourageait les investisseurs. À l'inverse, les collectivités bien pourvues en activités pouvaient assurer un niveau élevé de services ou pratiquer des taux d'imposition modérés, et attireraient donc les entreprises en quête de localisation. C'était le type même de processus anti-aménagement du territoire, un accélérateur des déséquilibres. Il jouait principalement dans le choix d'une commune d'implantation à l'intérieur d'un territoire, mais influait aussi sur le développement des régions. À titre d'exemple, le taux moyen des impôts locaux en Île-de-France était inférieur de près de moitié à celui de la province.

L'examen des législations étrangères montrait la marche à suivre. Dans la majorité des pays développés, la péréquation des ressources des collectivités est le principal instrument de la politique territoriale. L'Allemagne offrait et offre encore l'exemple le plus célèbre de ce mode d'intervention. La solidarité financière des Länder est au cœur du fédéralisme et compense pratiquement dans leur intégralité les écarts de potentiel fiscal. Les Länder les plus riches doivent chaque année transférer plusieurs milliards d'euros aux Länder pauvres, la règle étant qu'aucun Land ne doit avoir de capacité financière par tête inférieure à 92% de la moyenne des Länder. La péréquation va même au-delà de la recherche d'une simple égalité, car les Länder de l'Est bénéficient d'une dotation particulière qui leur donne des ressources supérieures à celles des Länder de l'Ouest. La renaissance de l'ex RDA s'est

nourrie de ce dispositif. Le taux de chômage y est aujourd'hui inférieur à celui de la France. Dans notre pays, le problème n'était même pas effleuré. Indépendamment de la crainte de susciter le mécontentement des collectivités riches, il fallait surtout constater une profonde indifférence des ministères et des chercheurs pour tout ce qui concernait les finances locales.

La mise au point d'une formule de péréquation soulevait par ailleurs des problèmes complexes: techniquement parce que ce ne sont pas seulement les ressources mais aussi les besoins qui diffèrent d'une collectivité à l'autre (ainsi le coût par habitant des services collectifs croît avec la taille des agglomérations) et qu'il fallait tenir compte de ces deux facteurs ; économiquement parce que plus on favorise des collectivités pauvres, plus on risque de les installer dans une mentalité d'assisté (la péréquation ne devait donc pas être complète) ; politiquement enfin, parce qu'il fallait trouver un dispositif qui ne compromette pas l'autonomie fiscale des collectivités.

Nous avons multiplié les courriers aux ministères, les réunions, les publications. J'y mettais d'autant plus d'enthousiasme que la DATAR – c'était sa principale caractéristique à mes yeux – laissait une grande liberté d'action aux chargés de mission dans le choix des moyens. Lorsque la maladie m'a éloigné pour un long séjour en montagne, pourtant, j'avais le sentiment que nous avions échoué. Ce fut au sanatorium que j'ai un jour appris la décision du gouvernement de créer une nouvelle subvention pour les communes, modulée en fonction de leur richesse. J'ai pensé au militaire du roman *Le Rivage des Syrtes* qui, alors qu'il s'éloigne pour prendre sa retraite de la citadelle où il a passé des dizaines d'années à attendre un ennemi qui n'attaquait jamais, entend au loin une violente canonnade.

Depuis lors, la péréquation est entrée dans les mœurs. À l'occasion de la suppression ou de la modification d'impôts locaux, les compensations financières versées aux collectivités tiennent compte généralement de leur degré de richesse. On ne distingue pas moins de quatorze fonds ou orientations de ce genre. La redistribution a même été élevée en 2003 au rang de principe constitutionnel, le législateur étant tenu de prévoir « des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ».

L'ensemble reste cependant très insuffisant et va le devenir encore davantage avec le remplacement en 2010 de la taxe professionnelle par deux contributions, dont l'une, la « cotisation sur la valeur ajoutée des

entreprises » (CVAE) à un taux uniforme sur l'ensemble du territoire national. Cette réforme rapproche les taux d'imposition mais elle apporte, en raison de la base d'imposition choisie, un véritable pactole aux collectivités déjà les mieux pourvues. L'Île-de-France concentre 30% de son produit alors qu'elle percevait un peu moins de 20 % du produit de la taxe professionnelle. Des dispositions transitoires ont été prises pour amortir le choc mais, si la péréquation ne fait pas un bond en avant, il faut s'attendre à de nouvelles concentrations des activités et de la population.

Et ce d'autant plus que les contraintes budgétaires vont entraîner dans le même temps une diminution des subventions, donc de la redistribution existante. C'est ce que viennent de souligner à l'envi la commission compétente du Sénat, l'Inspection des finances, l'Inspection générale de l'Administration et la Cour des comptes dans des rapports qu'il faut lire et relire.

Le rapport d'octobre 2014 de la Cour des comptes parle d'un « enjeu essentiel ».

Qu'en pense le CGET ?

Philippe de Castelbajac

Chargé de mission de 1963 à 1971,  
Auteur du Livre de Poche  
«L'aménagement du Territoire»

## L'agropole d'Agen

Sylvie Esparre

La DATAR, dans les années 80 n'avait certes pas beaucoup de moyens, mais ne manquait pas d'idées.

J'ai le souvenir entre 1985 et 1989 de plusieurs projets inventifs qui, aujourd'hui encore, font parler d'eux. L'agropole d'Agen fait partie de ces projets emblématiques d'une grande liberté de ton et de conception qui faisaient de la DATAR une fabrique d'idées et de projets innovants.

Trente ans après j'ai fait appel à quelques-uns de ses concepteurs pour en rappeler la genèse et l'esprit.

### - La genèse

En 1987, en amont d'un nouveau contrat de plan Etat/Région, le Comité Lot-et-Garonne Objectif 92, conçu par association des Chambres Consulaires et du Conseil Général présidé par Jean François-Poncet diagnostiquait la mutation à venir pour ce département rural : « le pourcentage d'actifs agricoles allait être divisé par deux d'ici l'an 2000, alors qu'il se situait encore à 20 % » !

Marie Pierre Tuffery qui a dirigé ce comité, original dans sa composition, se rappelle la double priorité qu'il s'était dès lors fixée : créer des activités alternatives dans des secteurs générateurs d'emplois (services à l'agro-industrie et tourisme) et renforcer la dynamique agricole

A cette époque, Jean-François Poncet, président du conseil général écume les projets nouveaux, visite le Futuroscope de Poitiers et rentre conquis par le concept : "c'est ça qu'il nous faut ! », mais on est en Lot et Garonne, pays encore très agricole et peu futuriste, l'idée s'est muée progressivement en une sorte d'"Agroscope", transposant les deux dimensions du Futuroscope : loisirs et innovation technologique sur le champ de l'agronomie (culture et agro-alimentaire), pour rester en phase avec le tissu local.

Jean-François Poncet convaincu de l'intérêt de ce concept nouveau est venu le présenter à Jean-François Carrez, délégué à l'aménagement du territoire en lui demandant d'apporter un soutien direct à la conception de son projet.

En tant que responsable de l'équipe rurale de la DATAR et chargée de suivre les projets de la région Aquitaine, j'ai immédiatement été

désignée pour accompagner le Lot et Garonne dans la concrétisation de son idée, avec une liberté d'action et une originalité dont je mesure aujourd'hui le champ.

### - L'originalité de la première approche :

La stratégie élaborée en partenariat avec tous les acteurs locaux s'est appuyée sur une expertise prospective, qui a pu être réalisée grâce au soutien financier de la DATAR (FNADT).

Trois études exploratoires ont été engagées en parallèle avec le même cahier des charges. Elles ont conclu que la thématique agricole ne susciterait pas la curiosité, et qu'il fallait faire des choix authentiques : faire un VRAI parc de loisirs pour amuser les foules et faire une VRAIE technopole sur les champs de l'agro-alimentaire et de l'agriculture pour l'innover dans les entreprises.

Deux projets indépendants ont été développés : loisirs, qui déboucheront sur l'engagement de Walibi pour la création du parc d'attraction, et innovation, qui débouchera sur l'Agropole.

Au-delà de cette aide financière déterminante pour le lancement de la démarche, la DATAR a contribué par un apport intellectuel à l'élaboration des projets : plusieurs experts se sont déplacés sur le terrain afin de contribuer à l'avancée des opérations. J'ai assuré le suivi de l'opération et assuré les ponts avec les ministères de l'agriculture et du tourisme.

### - L'originalité du projet

#### Originalité 1

Lot et Garonne, à l'échelle française, on ne disposait que de la composante "entreprise" mais ni d'enseignement supérieur et ni de pôle de recherche scientifique sur place.

Pour contourner ça :

- le positionnement initial de l'Agropole a été fait au niveau de la TECHNOLOGIE, et non de la RECHERCHE SCIENTIFIQUE. Le premier principe a bien marché : le projet n'a pas été perçu comme faisant concurrence aux "grands" technopoles, donc, il a bénéficié des degrés de liberté dont il avait besoin, et des ciblage précis sur des axes technologiques aux interfaces de domaines disciplinaires a permis de constituer à moindre coût des équipes multi-organismes.

- le montage a été construit sur des partenariats multiples, finalisés vers des cibles précises, et non sur des rattachements

d'appartenance fondés sur des proximités institutionnelles.

Le second a été un moindre succès : si pour assembler des compétences technologiques, l'alliance avec des centres techniques non régionaux a bien fonctionné, s'agissant de l'enseignement supérieur et de la recherche associée, les choses ont été plus difficiles. L'idée initiale était que, AGEN étant à mi-chemin de Bordeaux et de Toulouse, on pouvait jouer la mise en synergie des potentiels de l'un et de l'autre ; cet enjeu s'est avéré, dans les négociations concrètes, relever du rêve : Agen étant dans la circonscription académique de Bordeaux, les forts intérêts manifestés par des labos toulousains pour le projet ont été rejetés pour maintenir l'Agropole dans l'orbite exclusive des universités bordelaises.

### Originalité 2

Le montage de l'Agropole a permis d'y mettre en activité des fonctions multiples au service de l'innovation et de la dynamique d'entreprises : offres foncières et immobilières, pépinière d'entreprises, capital-risque, promotion, animation économique, accès à la formation, clubs d'entreprises... services classiques des technopoles.

Mais l'originalité de l'Agropole a été d'investir lourdement dans une offre constituée de plateformes de production mises à disposition des projets d'innovations pour permettre le test de mise en marché expérimentale de petites séries, couvrant ainsi, sans investissement de l'entreprise en création, le "gap" entre prototype et production de série. Cette offre originale a fortement contribué à l'attractivité de l'Agropole.

### Originalité 3

Il faut aussi évoquer, pour situer la dynamique du projet, que, dans la même période, un environnement dynamique a été créé dans le département : création du "CRIT développement rural", création de l'Institut National de développement rural, ouverture de cycles d'enseignement supérieur par les Universités de Bordeaux, création d'un concours annuel d'innovations agro-alimentaires, mise en place d'une AMO création d'activités au service des collectivités territoriales... opérations qui, mobilisant les institutions locales et les instances nationales (DATAR, Ministères, Caisse des Dépôts) ont créé dans le département une dynamique favorisant la notoriété et l'attractivité de l'Agropole.

La mobilisation financière de l'ensemble des partenaires a permis la réalisation de ce projet que L'Europe a plébiscité.

L'AGROPOLE d'Agen est devenue une référence internationale par la gamme des services proposés à l'agro-industrie, le parc récréatif bi-régional est aujourd'hui toujours aussi attractif, la remise en navigation du Lot et de la Baïse constitue un produit d'appel touristique régional, l'implémentation généralisée des Techniques d'Information et de Communication et des centaines de projets de dimensions plus modestes, issus de tout le département et élaborés dans la même approche partenariale, ont motivé un concours important des fonds structurels de l'Union Européenne.

Sylvie ESPARRE  
Conseiller- Maître à la Cour des Comptes,

Ancienne directrice à la DATAR

**DATAR et pôle de compétitivité (1)****Nicolas JACQUET**

Parmi les grandes politiques, initiées par la DATAR dans les années 2000, figurent les pôles de compétitivité. C'est une juste fierté pour les équipes de la DATAR d'avoir porté sur les fonds baptismaux du gouvernement cette nouvelle dynamique reposant sur la collaboration entre les acteurs d'une activité économique destinée au même marché final et sur la fertilisation croisée entre industrie et innovation.

Bien sûr, l'idée de créer des réseaux d'entreprises ou des clusters sur le territoire français n'est pas nouvelle. Depuis une trentaine d'années, quelques pionniers ont cru à la nécessité d'établir des synergies territoriale plus grandes entre enseignement, recherche et entreprises.

La création de Sophia Antipolis, sur l'idée partagée du Sénateur Jacques LAFITTE et du Délégué à l'Aménagement du Territoire de l'époque, Jérôme MONOD, fait partie des exemples les plus aboutis des années 80, comme le développement des technopôles. Mais, à quelques exceptions, près, les technopôles se sont cependant trop souvent réduits à juxtaposer géographiquement recherche, formation et entreprises sans réelles synergies.

Une 2ème étape a été franchie à la fin des années 90 avec la mise en place par la DATAR des systèmes productifs locaux (SPL), dont l'objectif premier était de réduire les coûts de production des entreprises en mutualisant les moyens de production. C'est déjà grâce à un appel à projets dont le principe a été arrêté lors d'un CIADT en décembre 1997 que les premiers systèmes productifs locaux ont été repérés, analysés et encouragés.

Une 3ème étape, celle des pôles de compétitivité, est le fruit d'une réflexion initiée par la DATAR en 2002 notamment au travers des conclusions du Comité Stratégique de la DATAR présidé pour sa première séance par Jean-Pierre RAFFARIN, Premier Ministre, et animé par le Délégué.

Quelques grands noms ont fait partie du Comité Stratégique : de Bernard ATTALI à Jérôme MONOD en passant par Bertrand COLLONB, Jean-Martin FLOZ et Jean-Paul BAILLY.

Le Comité Stratégique puis le CIADT du 13 décembre 2002, qui en a validé des propositions, ont annoncé un tournant dans la définition d'une nouvelle politique industrielle reposant sur une nouvelle attractivité des territoires, fruit d'un meilleur travail partenarial entre les entreprises, les systèmes de formation et de recherche et les pouvoirs publics.

C'est dans le prolongement de ce CIADT, où figure explicitement l'idée d'une politique des pôles de compétitivité, qu'ont été posées les bases du rapport présenté par la DATAR en février 2004 ; « la France industrielle : pour une nouvelle politique industrielle par les territoires ; réseaux d'entreprises pôles de compétitivité ».

C'est de même sur la suggestion de la DATAR qu'une mission parlementaire sur les pôles de compétitivité a été proposée par le Premier Ministre au député Christian BLANC le 30 septembre 2003, mission qui donna lieu à l'excellent rapport : « Pour un écosystème de la croissance ».

Le contenu du CIADT du 14 septembre 2004 est posé, les pôles de compétitivité prennent vie et le premier appel à projets est lancé. La presse célébrait à sa Une cette nouvelle politique anti-délocalisation.

Nicolas JACQUET  
Ancien Délégué à l'Aménagement du Territoire  
et à l'Action Régionale  
Juillet 2002 – Octobre 2004

**DATAR et pôle de compétitivité (2)****La DATAR : lanceur d'idées****par Daniel Darmon**

L'évolution rapide des technologies et leur accessibilité au plus grand nombre ont modifié considérablement les paramètres du développement économique et, par voie de conséquence, ceux de l'action publique.

Pour engager résolument la DATAR dans cette voie, Nicolas Jacquet a proposé au Premier ministre de mettre en place, dès la fin 2002, un comité stratégique qui, par ses conclusions, officialisait en quelque sorte les orientations d'une nouvelle politique industrielle. La couverture téléphonique du territoire, le

développement du haut débit et, dans cette même logique, le soutien aux réseaux d'entreprises et la mise en place des pôles de compétitivité, constituent, en effet, un « paquet » cohérent qui procède, par des voies convergentes, d'une même préoccupation : aménager territoire national de façon compétitive en améliorant la circulation de l'information et de la connaissance.

Un tel engagement visait également à « sortir » la DATAR des rôles de pompier et d'analyse prospective dans lequel elle était confinée depuis quelques années.

S'agissant des pôles, l'objectif était - est toujours - de faire circuler l'information économique, commerciale et technologique entre des entreprises, des universités et des laboratoires de recherche qui avaient souhaité se réunir formellement autour de projets de développement à haute valeur ajoutée.

Cette idée n'était pas nouvelle et Nicolas Jacquet a raison de rappeler les efforts de la DATAR pour promouvoir les Technopoles puis les Systèmes Productifs Locaux (SPL). Mais, à la différence de ce qui précède, la politique des pôles visait à développer une véritable stratégie industrielle nationale en valorisant les forces locales dans un cadre léger mais contraignant justifiant la mobilisation de financements importants.

Cette « mise en conformité » du territoire national a été marquée par deux innovations de la politique économique de la France.

D'une part, contrairement à la pratique des « Trente Glorieuses », ce sont les partenaires des pôles, et non l'Etat, qui décident des projets de développement dans le cadre d'une stratégie globale, la puissance publique intervenant financièrement jusqu'au tiers des dépenses de R&D nécessaires.

D'autre part, jouant de sa position privilégiée, la DATAR a mis en place une véritable politique interministérielle. Là où, précédemment, chaque ministère soutenait « ses » entreprises, un fonds unique de 1,5 Mds € a finalement été constitué pour financer les projets des pôles. Un groupe de travail interministériel, co-présidé par le DATAR et le DG du ministère de l'industrie, décidait des projets à financer sur la base d'une expertise technique poussée. Autrement dit, parallèlement à la mise en réseau des agents économiques, la DATAR avait également réussi à mettre en réseau les différents ministères techniques...

A la réflexion, cette double mise en réseau a été, en soi, une innovation importante.

C'est également dans cet esprit que, via le FNADT et la PAT, la DATAR a soutenu les SPL et autres grappes d'entreprises dont certains furent partis prenants des pôles de compétitivité.

2004-2014, dix années au cours desquelles la politique des pôles de compétitivité s'est progressivement installées dans le paysage économique et administratif français.

Le plus remarquable est de constater que la DATAR a été là où on ne l'attendait pas, à savoir être à l'origine d'une politique industrielle et technologique conçue en termes (on pourrait même écrire « sous couvert »..) d'aménagement du territoire. C'est sans doute pourquoi la DATAR a-t-elle pu avancer sans encourir un tir de barrage des administrations et des corps techniques de l'Etat et qui aurait pu mettre prématurément un terme à son action ....

Bien entendu, le parcours qui a mené de la réflexion à l'action ne fût pas un long fleuve tranquille ! Il a fallu toute la persévérance active et tout le doigté de Nicolas Jacquet pour affronter ce « 110 mètres haies » dans lequel s'engageait la DATAR.

Il a fallu tout d'abord convaincre le cabinet du Pm et le Premier ministre lui-même. Avec le recul, on peut dire ici que le développement du projet de la DATAR a fortement bénéficié du soutien très actif du conseiller Luc Rousseau en charge de l'industrie auprès du Premier ministre. Quant au Premier ministre lui-même il fût convaincu par la comparaison d'un pôle de compétitivité avec une coopérative agricole... A l'instar des pratiques du monde agricole, le regroupement des « producteurs » de biens industriels était, en effet, la garantie de l'efficacité des acteurs économiques comme de l'intervention de l'Etat.

Le terme lui-même – « pôle de compétitivité » - a fait l'objet d'intenses débats sémantiques avec le cabinet du ministre de l'Aménagement du Territoire. Le qualificatif « compétitivité » a fini à l'emporter sur celui d'Excellence, faisant valoir qu'on pouvait être excellent sans être compétitif!

D'autres facteurs ont joué, notamment le basculement des budgets de la recherche vers l'Agence Nationale de la Recherche. Ce fût une période au cours de laquelle un grand nombre d'industriels imaginèrent que les financements attachés aux programmes de R&D des pôles se substitueraient à ceux qu'ils avaient coutume de trouver au sein du ministère de la recherche. Cette ambiguïté, concomitante au lancement de

l'appel à projets et « astucieusement » non démentie, est venue renforcer l'intérêt des industriels et explique en partie que les grands noms de l'industrie française se soient si fortement mobilisés.

La Datar a ainsi vu défiler un certain nombre de Présidents et de Directeurs généraux de grandes entreprises françaises venus présenter leurs projets de pôles !

C'est du reste grâce à eux que le fonds unique (FUI) a pu voir le jour ! On se rappelle, en effet, qu'au démarrage, ce fonds n'existait pas tandis que le Premier ministre avait annoncé une enveloppe de financement de 750 M€, cumul des sommes allouées par les différents ministères au sein même de leurs propres budgets. On imagine ici les difficultés administratives de mise en œuvre de ces financements et il était à craindre que chaque ministère ne finance que les projets des entreprises relevant de son périmètre. Les industriels ont donné de la voix et ouvert... la voie à la mise en place du fonds unique. La constitution de ce fonds unique doté par les contributions des ministères engagés dans la politique des pôles de compétitivité n'a pas été une chose facile, ce d'autant que le nouveau Premier ministre avait, à son arrivée, doublé la mise et porté l'enveloppe à 1,5 M€. Chacun peut imaginer ici l'ambiance des réunions interministérielles sur ce sujet et, notamment, celle, conclusive, qui a été tenue par le directeur de cabinet du Premier ministre en présence des directeurs des cabinets des ministres sollicités ! Séance mémorable au cours de laquelle il a fallu toute la détermination du président de séance pour « arracher » à chacun une contribution significative !

Comme on peut le constater beaucoup de facteurs ont joué en faveur de la mise en place de la politique des pôles. A la réflexion, ils auraient pu jouer négativement ! La conjoncture politique, la conjoncture économique que nourrissaient la crainte des délocalisations et la conjoncture des idées ont alors été favorables.

Tellement favorables du reste que là où initialement l'objectif était de labelliser un petit nombre de projets – une quinzaine – ce sont plus de 70 qui se sont vus reconnaître par l'Etat. Moment d'intense interrogation partagé avec le Délégué Pierre Mirabaud. On connaît la suite : trois catégories de pôles ont été qualifiés : pôles mondiaux et pôles à vocation mondiale – une quinzaine au total ! – et pôles dits « nationaux ».

On ne peut invoquer la « chance » sans évoquer le travail extraordinaire du Groupe de Travail Interministériel et celui, non moins exceptionnel,

des experts – plus de 120 mis à disposition par les ministères impliqués – qui avaient en charge l'analyse technique des projets de R&D pour lesquels les pôles sollicitaient un financement public. Animer, avec le ministère de l'industrie, une telle force de frappe a été un moment rare de travail en commun dont – à titre personnel – je garde une trace profonde et reconnaissante

De même faut-il souligner la grande disponibilité de la présidente du Groupe des Experts Qualifiés, madame Duthilleul. Ce groupe avait notamment en charge d'examiner les paramètres internationaux des projets de pôles.

Les débats actuels sur la compétitivité de l'économie française, s'ils témoignent de l'importance des choix auxquels la DATAR a fortement contribué au début des années 2000, incitent à s'interroger sur les termes mêmes de la compétitivité.

L'importance accordée à la compétitivité « hors prix » n'a-t-elle pas conduit à détourner le regard de ce qui reste fondamentalement lié au tryptique « coût-prix-bénéfice » ? On le voit, une baisse de l'euro par rapport au dollar remet en selle une partie de l'offre française. C'est dire que la compétitivité « marche » sur deux jambes :: l'innovation, certes, mais les prix aussi...

Mais autant les efforts de R&D dépendent-ils des acteurs économiques, même s'ils sont soutenus, voire orientés, par la puissance publique, autant l'importance des coûts dans la formation des prix leur échappe en partie.

Cette question devrait conduire à la réalisation d'une analyse précise des résultats (emplois, marges...) des entreprises participant aux pôles de compétitivité ou aux principaux d'entre eux.

La question se pose, en effet, de mesurer la part prise par l'innovation dans la compétitivité globale des entreprises des pôles. Dans la période difficile que traverse l'économie française et où la question de la compétitivité-prix est au centre du débat politique, le risque existe « d'oublier » que la compétitivité marche sur deux jambes : les prix, certes, mais l'innovation aussi.

Daniel Darmon  
Ancien conseiller spécial du  
Délégué à l'aménagement du territoire  
2002-2005  
Bangkok, octobre 2014

## Le tournant européen de la DATAR (1985-1989)

par Jean-François DREVET

Reprendre cette évolution maintenant vieille de près de trente années n'est pas trop facile. Elle le mérite cependant, ne serait-ce qu'à la lumière de ce qui s'est passé ensuite et qui a pour l'essentiel montré les capacités d'une administration de mission, assez libre pour explorer le possible, suffisamment influente pour proposer le souhaitable et capable d'en assurer sa part de mise en œuvre, une fois les décisions prises au niveau adéquat.

Beaucoup de noms, qui ont apporté des contributions parfois décisives, devraient figurer dans ce récit. Pour des raisons évidentes, il a été décidé de n'en citer aucun, à l'exception de quatre d'entre eux : les ministres de l'aménagement du territoire pendant cette période, Gaston Defferre, Pierre Méhaignerie et Jacques Chérèque, trois personnalités très différentes qui ont soutenu ce processus et Jacques Delors, parce qu'il est intervenu directement, comme aucun président de la Commission (1985-1995) avant lui dans le processus de création d'une politique européenne de cohésion. (1)

Je prie les lecteurs d'excuser à par avance les erreurs et omissions de ce récit d'un passé un peu lointain. (2).

### *- La situation en 1985*

En tant qu'administration responsable du développement régional, la DATAR entretient des relations épisodiques avec ses homologues dans les pays voisins et participe aux activités dans ce domaine animées par le Conseil de l'Europe et l'OCDE. Avec le Conseil de l'Europe, qui voit l'aménagement du territoire sous l'angle des collectivités territoriales, il y a peu de points communs. En revanche, la DATAR est active au groupe de travail de l'OCDE, qui sera présidé pendant une décennie par la France.

La DATAR est le correspondant français du FEDER, le fonds régional européen créé en 1975. Elle y a pour mission de faire reverser au budget de l'Etat le montant du quota réservé à la France par le règlement. Cette activité est perçue comme une contrainte, où pour une fois la DATAR, qui ne veut pas que les régions nouent des alliances avec Bruxelles et le Budget, hostile à Fonds où le « juste retour » est

inférieur à la contribution française sont pour une fois en accord : il ne faut pas de politique régionale au niveau européen et il est important d'empêcher la Commission de s'affranchir du système de quotas préétablis où elle est ficelée depuis 1975.

Par ailleurs, la DATAR est aussi la cible de la Direction de la concurrence : à l'heure où se multiplient les fermetures d'entreprises, les ministres veulent verser des aides ; comme ils veulent bénéficier de l'effet d'annonce, ils sont assez bavards dans la presse.

Les fonctionnaires européens, qui sont encore presque tous francophones, n'ont donc aucun mal à en être informés et à recueillir les éléments nécessaires pour lancer les procédures en vigueur. Alors que beaucoup d'Etats membres font de même, mais dans une langue moins accessible, la DATAR reçoit plus souvent que les autres les demandes d'explications et les mises en demeure de la Commission. Rien de tout cela n'est bien intéressant et il n'est pas étonnant qu'au début de 1985, la chargée de mission responsable qualifie les relations avec la Commission et en particulier avec la DG REGIO de « mauvaises ».

### *- Les facteurs du changement*

En 1984 a été voté un nouveau règlement du FEDER, qui met fin aux quotas, ou plutôt les remplace par des « fourchettes ». il y aura toujours un minimum garanti (le bas de la fourchette), mais au-dessus les Etats membres seront mis en concurrence, le FEDER se réservant de choisir les projets qui auront le plus grand « intérêt européen ».

-----  
(1) Ce que la DATAR entendait par « aménagement du territoire » était plus souvent qualifié de « politique régionale par nos homologues des pays voisins. Delors a préféré le terme plus vaste de « politique de cohésion », qui englobe l'économique, le social et depuis le traité de Lisbonne, le territorial.

(2) Au prix de quelques anachronismes, on a choisi d'utiliser les dénominations aujourd'hui en vigueur pour l'Union européenne (au lieu de la Communauté), l'€ (au lieu de l'ECU) et les services de la Commission (DG REGIO au lieu de DG XVI).



La DATAR, qui présente de grandes opérations de l'Etat, sans même le dire aux régions (c'est le cas du plan routier breton) est prévenue qu'elle doit présenter des projets des collectivités territoriales. Depuis la loi de décentralisation de 1982, celles-ci ont découvert le chemin de Bruxelles et revendiquent un accès au FEDER. Elles y sont évidemment encouragées par la Commission.

Bien que la position hostile au FEDER soit encore solide en interministériel, il devient clair qu'elle ne pourra plus être défendue très longtemps. La Commission ne manque pas de le faire savoir. C'est aussi le point de vue de la Représentation permanente, qui ne voit pas comment elle peut empêcher les présidents de région d'être reçus par la Commission et d'y installer des bureaux d'information, comme l'ont déjà fait plusieurs de leurs homologues allemandes ou espagnoles. Dans le même sens, l'Elysée, qui a joué un rôle déterminant dans la relance de l'Europe au cours de la présidence française du premier semestre de 1984 et qui a obtenu la nomination de Jacques Delors à la présidence de la Commission, n'entend pas qu'on lui complique la tâche.

Parmi les dossiers à débloquent à Bruxelles en ce début d'année 1985, figure un projet de programmes intégrés méditerranéens (PIM), destiné à donner satisfaction à la Grèce qui se plaint d'avoir des difficultés d'adaptation au marché commun et aux régions françaises et italiennes négativement affectées par l'adhésion espagnole, qui doit intervenir au 1er janvier 1986. Depuis 1983, la Commission tente de les faire adopter, principalement sous forme de mesures compensatoires à financer dans le cadre de la PAC, puisque c'est à l'époque le plus important budget. Delors, qui pense que ce n'est pas une réponse adéquate au problème de rattrapage des Etats membres méditerranéens, estime qu'une autre solution est possible dans le cadre de programmes régionaux cofinancés par la Communauté, les Etats et les régions concernées.

En interministériel, la nouvelle proposition ne suscite pas plus d'enthousiasme que la précédente. Certes, elle est moins coûteuse (la Commission a remplacé 2 milliards d'€ de subventions par un montant équivalent de prêts de la BEI), mais elle confie aux présidents de régions un rôle de négociation dans les programmes, qui est exactement à l'opposé de ce que souhaite la DATAR. Mais les élus du sud et notamment ceux qui sont ministres font pression pour que la France accepte de voter en faveur des PIM, en échange de quelques modifications (l'inclusion dans la zone éligible, outre les 4 régions du sud, de la Drôme et de

l'Ardèche et une limitation du pouvoir de négociation des collectivités territoriales). La proposition est ainsi adoptée par le Conseil au printemps de 1985. Bien que ce soit dans son domaine de compétence, la mise en œuvre des programmes est confiée par Matignon à une mission interministérielle ad hoc et non à la DATAR : un mauvais signal pour la Délégation, qui vient pourtant de montrer son savoir-faire en menant à bien la première négociation des contrats de plan Etat-région et plus récemment d'avenants, précisément en faveur des régions du sud.

Un changement de politique s'impose. Celle de l'opposition frontale est clairement dépassée. Elle n'a pas empêché la Commission d'accroître ses prérogatives et de multiplier les contacts avec les collectivités. Face à la montée en puissance des interventions communautaires sur le territoire français, comme cela est maintenant le cas avec les PIM, la DATAR risque de devenir un acteur passif. Sa politique aux moyens déclinants est désormais en concurrence avec celle de l'UE. Il n'y a pas d'alternative à la prise en compte du contexte européen, ce qui va être fait suivant deux orientations majeures :

- Penser le territoire dans son environnement géographique en mettant la politique française en position d'exploiter les avantages de sa position géographique centrale en Europe ;
- Établir une coopération active avec les institutions européennes, afin que les politiques communes en gestation, en particulier au FEDER, prennent en compte les intérêts français et interviennent de manière convergente avec celles de la DATAR.

#### L'élargissement du concept

Conformément à ses attributions, puisqu'elle intervient uniquement sur le territoire français,<sup>(3)</sup> la DATAR n'accorde alors qu'une importance limitée aux politiques pratiquées par les pays voisins, en dépit de leur impact croissant sur les régions périphériques.

Elle est cependant sensible à l'impact de leurs politiques sur le territoire français :

- concurrence accrue avec la Belgique et l'Allemagne pour attirer les entreprises dans les régions frontalières ;

-----  
 (3) Les DOM, bien qu'éligibles aux fonds européens, sont du ressort d'une administration distincte.

- coordination occasionnelle dans la programmation des infrastructures d'intérêt commun ;
- surveillance des initiatives des collectivités territoriales dans la coopération transfrontalière, notamment avec les pays fédéraux comme l'Allemagne et la Suisse, où celles-ci disposent de prérogatives plus étendues qu'en France.

Le hasard des rencontres ministérielles a voulu qu'une coopération plus intense s'engage avec les Pays-Bas, où les politiques des deux pays ont été confrontées dans un séminaire bilatéral tenu en 1987. À cette occasion, les participants de la DATAR ont pu constater à quel point leurs homologues néerlandais concevaient leur politique dans le cadre de l'Europe du nord-ouest, donc en débordant systématiquement les frontières nationales, la géopolitique du port de Rotterdam contribuant puissamment à cette prise en compte.

Bien que son territoire soit plus étendu, la France se trouve dans une position centrale assez comparable dont il faut tirer les conséquences au niveau de la conception des politiques d'aménagement du territoire, puis de leur réalisation par la recherche d'ententes avec les pays voisins concernés.

À cette époque, plusieurs ministères techniques sont déjà en train de le faire, mais en fonction de leurs priorités, donc dans des conditions pas toujours favorables à l'aménagement équilibré du territoire.

Par exemple, en dépit de l'adhésion espagnole, les prévisions disponibles sous-estimant la croissance du trafic à travers les Pyrénées, l'Équipement n'est pas prêt à leur accorder la priorité. La DATAR, qui coordonne l'aménagement du massif pyrénéen et qui a mis au point un plan concerté avec l'Espagne ne parvient encore pas à obtenir un effort énergétique dans le sud-ouest, pas plus que la construction de la croix autoroutière qui doit désenclaver le Massif central.

Pour une fois, l'errance des rattachements ministériels va servir la DATAR en la plaçant dans le portefeuille du ministre de l'Équipement dans le gouvernement de cohabitation de 1986-1988, ce qui va faciliter la mise en convergence des deux politiques.

En effet, des décisions lourdes de conséquences sont à prendre :

- la construction du tunnel sous la Manche décidée en 1986, les travaux en cours depuis 1987 et l'ouverture au trafic prévue en 1994, il est important d'en prévoir les conséquences, notamment dans le Nord-Pas de Calais, où la DATAR mène d'importantes opérations de reconversion industrielle ;
- le succès du TGV dans le sud-est a conduit la SNCF à proposer la construction d'un réseau de lignes à grande vitesse avec les pays de l'Europe du nord-ouest ;
- la forte croissance des liaisons avec le nord et l'est pose la question des opérations de rééquilibrage nécessaires en faveur des autres régions pour éviter leur marginalisation.

Elles seront prises au cours des CIAT tenus en 1987-1990, qui assurent le développement du réseau français de lignes à grande vitesse et la mise en œuvre d'un schéma autoroutier articulé avec le réseaux européen, sans laisser de côté les régions françaises du sud et de l'ouest (décisions en faveur de l'autoroute des estuaires et des traversées du Massif central).

Une coopération active avec l'UE

À Bruxelles, la Commission n'a pas caché qu'elle voyait dans les PIM une opération test à généraliser au niveau de l'Europe toute entière. En juin 1983, à Stuttgart, elle a reçu mandat de proposer une réforme des trois fonds structurels (le FEDER, mais aussi le FEOGA-Orientation et le Fonds social européen, FSE). Delors, qui estime qu'une réforme profonde est nécessaire, doit d'abord recueillir l'accord de ses services sur une proposition globale, puis la faire adopter par le Conseil (à l'époque il faut l'unanimité).

Dans la Commission, les trois fonds fonctionnent depuis l'origine de manière séparée, avec des règles différentes et il n'y a pas beaucoup d'enthousiasme pour un changement radical. Delors voudrait dépasser le problème par une fusion des fonds : en attendant d'y parvenir, il crée une nouvelle direction générale chargée de les coordonner (DG XXII suivant le système en vigueur à l'époque). Si l'effort de coordination ne va pas aboutir (la DG XXII sera ensuite supprimée), la Commission va cependant aboutir à une proposition de règlement-cadre assurant la convergence de ses interventions.

Vis-à-vis des États membres, si la Commission sait qu'elle peut compter sur les pays bénéficiaires (les Méditerranéens et l'Irlande), elle doit surtout convaincre les autres. Traditionnellement les Britanniques sont favorables au FEDER, qui a été créé au moment de leur adhésion, mais Margaret Thatcher est hostile à tout progrès de

l'intégration. Il ne faut pas compter sur l'Allemagne, qui n'a pas de grave problème régional (personne n'imagine qu'elle est à quelques mois de son unification) et qui sait d'avance qu'elle va payer la note, d'autant plus élevée que la Commission propose un doublement du budget correspondant.

Trouver des bénéficiaires de sa politique dans les pays contributeurs est pour la Commission une condition nécessaire à son succès. Les budgétaires des « pays payeurs » comme ils s'intitulent, voudraient se limiter à des chèques en faveur des plus pauvres. Ils ne voient pas d'avantage à une politique commune, surtout si elle se trouve des appuis dans leurs propres régions défavorisées.

Ce qui est aussi vrai en France : en lui répétant, comme elle fait depuis quelques années, que son éligibilité devrait se limiter à la Corse et aux DOM, la Commission n'a pas beaucoup de chances de convaincre un interministériel déjà défavorable à un fonds régional qui lui rapporte moins que sa contribution. Si elle veut emporter l'adhésion, il faut que les Fonds européens interviennent sur une assez grande partie du territoire français, de manière au moins compatible avec la politique de la DATAR.

Entre la Délégation et la Commission, l'intensification des contacts depuis 1985 a déjà permis d'identifier des points de convergence :

- sur l'objectif : quand la DG REGIO déclare qu'elle veut faire pour l'Europe ce que la DATAR a fait pour la France dans les années 1960, elle ne rencontre pas nécessairement l'adhésion, mais touche une corde sensible. À certains égards, l'Europe des 12 a un problème méditerranéen comparable à celui de l'ouest et du sud-ouest français dans les années 1950-1960, ce que tout aménageur honnête ne manque pas de reconnaître ;

- sur la méthode : en lançant les contrats de plan Etat-Régions, la DATAR a mis au point un instrument de financement pluriannuel des dépenses de développement des régions françaises, transposable au niveau européen. Il plaît d'autant plus à la Commission qu'elle cherche précisément à se libérer d'un système de financement annuel par projets devenu ingérable.

Ces deux éléments essentiels inscrits dans la proposition de règlement-cadre de la Commission, il reste à passer de la convergence sur le fond à l'adoption de la réforme. En interministériel, les budgétaires y sont très hostiles parce qu'elle prévoit un

doublage de l'enveloppe. La DATAR est priée (le mot est faible) de ne pas sympathiser avec une politique qui va coûter cher à la France. Comme avec les PIM, la pression des élus de droite et de gauche va dans le sens souhaité par la Commission, qui obtient l'adoption de sa réforme sous présidence grecque à la fin de 1988. Comme dans le cas des PIM, la DATAR a obtenu quelques modifications qui assurent à l'État la maîtrise de la négociation des programmes, qui seront tripartites : Europe, État, collectivités territoriales.

Déterminée dans le premier semestre de 1989, la carte des zones éligibles reflète assez largement les priorités de la DATAR. Bien qu'elle soit au-dessus du seuil, la Corse a été classée « objectif n°1 » dans le groupe des régions prioritaires. Les zones en conversion industrielle ont fait l'objet d'une négociation avec la DG REGIO, qui a permis de faire classer tous les bassins d'emploi à fort taux de chômage.(4) Au total, les régions françaises ont reçu, au cours de la période 1989-1993, qui coïncide avec la deuxième génération des contrats de plan, une enveloppe globale plus importante qu'au cours des années précédentes,(5) de surcroît bien articulée avec leurs priorités.

En outre, les dotations recueillies au titre des programmes d'initiative communautaire apportent un soutien supplémentaire aux vieilles régions industrielles (RECHAR, REVAL etc..) et un appui nouveau aux zones frontalières (INTERREG), affectées par les effets du marché unique et soutenues pour bénéficier des nouvelles opportunités de l'Europe sans frontière. Quelques mois avant l'ouverture du mur de Berlin, le territoire français a été mis en bonne position pour bénéficier de la nouvelle politique de cohésion.

Dans le cadre de cette orientation européenne la DATAR organise une conférence des ministres de la politique régionale de l'OCDE à Nice en septembre 1987. En novembre 1989, elle accueille à Nantes les ministres européens de l'aménagement du territoire, initiative qui sera reprise ensuite par la plupart des présidences semestrielles de l'UE.

-----

(4) La Commission s'était basée sur des moyennes départementales qui excluaient notamment les zones en conversion du Massif central et la négociation a permis de les rendre éligibles.

(5) Au lieu d'abonder le budget de l'Etat, le FEDER a cofinancé les dépenses d'investissement des régions et de leurs collectivités territoriales.

En prenant les dispositions nécessaires pour s'adapter aux nouvelles réalités, la DATAR a non seulement utilisé au mieux sa fonction d'anticipation, mais elle a su vendre à l'Europe des instruments d'intervention appropriés, tout en gérant au mieux les intérêts des régions françaises.

À la fin des années 1990, l'expérience de la Délégation deviendra même un produit d'exportation à la l'usage des pays candidats, en vue de la mise au point de leur politique régionale et de leur préparation à la gestion des fonds européens. Mais ceci est une autre histoire.

Jean-François DREVET

**La DATAR  
et ses commissaires de massif,  
une expérience riche**

**par Jacques Bourdreux,  
ancien commissaire de massif /  
Massif Central**

*1- Un peu d'histoire :*

(Avec l'aide de Jacques Gory de "Lascaux développement", premier commissaire à l'industrialisation du Massif central)

Pendant longtemps, lorsqu'on parlait d'aménagement du territoire, on pensait aux zones rurales, réputées en déshérence et justifiables d'une aide au développement.

De fait, cette notion de zone désertifiée et d'engorgement de la région parisienne se trouve à l'origine de l'aménagement du territoire : on situe sa source dans le fameux livre de J.-F. Gravier « Paris et le désert français », publié en 1947.

Il faut attendre 1963 pour voir naître la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR). Celle-ci avait comme premier objectif une meilleure répartition des investissements sur l'ensemble du pays, elle engageait l'aménagement de la région parisienne et des métropoles d'équilibre, elle amorçait la mise en œuvre de grands projets (littoral du Languedoc-Roussillon...), la reconversion des zones minières (Nord-Pas de Calais, Lorraine, Saint-Etienne et Alès), etc...

Ensuite, elle met en place, à la demande expresse du Président de la République G. Pompidou, une politique de « rénovation rurale ». Pour organiser le développement des zones concernées, outre la Bretagne et les Alpes, on installe 2 Commissaires à la Rénovation Rurale dans le Massif Central, l'un pour l'Est (Auvergne, Aveyron, Ardèche), l'autre pour l'Ouest (Limousin, Lot).

- Le premier programme concernant une zone de montagne : « Programme de Développement du Massif Central ».

En 1974, Valéry Giscard d'Estaing, Président de la République, originaire d'Auvergne, nomme Premier Ministre Jacques Chirac, enraciné dans le Limousin. Cette conjoncture et l'action déterminée d'un des Commissaires à la Rénovation rurale, Jean Michardière (Ingénieur Général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts), induisent la commande par le Président de la République d'un « Programme de Développement du Massif Central ». Le Massif Central est alors défini, pour en simplifier les

frontières administratives, comme la somme des régions Auvergne et Limousin, des départements du Lot, de l'Aveyron et de la Lozère, auxquelles il faut ajouter les parties montagneuses du Tarn, de l'Hérault, de l'Aude, du Gard, de la Loire, de l'Ardèche et du Rhône. Ces limites évolueront au fil du temps.

Il faut rappeler qu'à ce moment, les Régions sont embryonnaires, organisées depuis 1972 en «Etablissements Publics Régionaux», relativement peu autonomes par rapport aux Préfets de région qui en contrôlent l'exécutif.

La commande de ce programme est passée le 12 mai 1975 par le Président de la République à son Premier Ministre. Elle insiste sur le déclin démographique et le vieillissement de la population et estime nécessaire d'enrayer cette évolution. A cette fin, le programme doit porter sur les activités économiques, l'équipement en réseaux de communication et l'amélioration des conditions de vie des ruraux.

M. Michardière, adossé à la DATAR, travaille, dès 1974, à la définition technique des mesures du programme. Désireux de nouer une concertation efficace, il suggère que les Chambres consulaires s'organisent à l'échelle du Massif Central. C'est ainsi que naissent, en 1974, l'Union des Chambres de Commerce et d'Industrie du Massif Central (UCCIMAC), l'Association pour la Promotion de l'Artisanat du Massif Central (APAMAC) et le Service Interdépartemental pour l'Animation du Massif Central (SIDAM).

Le contenu du Programme de développement du Massif Central construit par Jean Michardière, dont on fêtera le quarantième anniversaire cette année, est annoncé en septembre 1975, au Puy-en Velay :

- Le désenclavement, avec en particulier l'autoroute A 75, définie comme « autoroute d'aménagement du territoire », qui désenclavera réellement de nombreux territoires du massif central, et fera de ce massif un espace de liaison entre le nord et le sud de l'Europe.

- L'emploi : Industrie : avec la nomination d'un commissaire à l'industrialisation ;

Artisanat : avec l'augmentation des primes d'installation...

Agriculture : avec les aides financières aux exploitations de zones de montagne devenues primes ICHN reconnues ensuite par Bruxelles. Il faut également souligner le « sauvetage » des races bovines rustiques, Salers et Aubrac.

- L'amélioration des conditions de vie : avec le développement des services publics en milieu rural, l'automatisation du téléphone, l'électrification rurale...

Comme on le voit, ces mesures couvrent un très large éventail et constituent probablement la première tentative d'élaboration d'un programme global de développement des zones de faible peuplement. Il est important de noter que ce plan intervient à une période dans laquelle le pouvoir de décision appartient presque exclusivement à l'Etat qui détient directement toutes les clés budgétaires, mais aussi indirectement par sa tutelle sur les divers échelons territoriaux.

- La naissance du premier Commissaire à l'aménagement du Massif Central  
Désigné pour mettre en œuvre les quarante mesures du Programme de développement du Massif Central, le Commissaire à l'aménagement dispose d'un pouvoir considérable. Jean Michardière est évidemment désigné pour occuper ce poste dont il a lui-même défini le contenu. Cette tâche est difficile et vaste, car le Commissaire à l'aménagement ne figure pas dans l'organigramme de l'administration.

Au niveau national, le Commissaire à l'aménagement constitue un aiguillon qui met en permanence une pression sur les ministères pour que ceux-ci exécutent le programme qui a été décidé et annoncé. Cette tâche ne va pas sans mal car les ministères ont leurs propres priorités au sein desquelles ne figurent pas forcément les actions au sein du Massif Central puisqu'il a fallu un programme spécifique pour les engager.

Heureusement, le Commissaire à l'aménagement peut compter sur un appui fort de la DATAR et de son Délégué, Jérôme Monod. La DATAR jouit, à cette époque, d'un pouvoir d'influence considérable sur les administrations centrales, surtout s'agissant de la mise en œuvre d'un programme initié par le Président de la République et son Premier Ministre. Par ailleurs, la DATAR bénéficie d'une bonne expérience de la négociation des arbitrages budgétaires et de la possibilité de compléter les financements pris sur les budgets des ministères par des interventions du Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire (FIAT), devenu FNADT par la suite.

Au niveau régional, le Commissaire à l'aménagement travaille essentiellement avec les Préfets de Région et à partir de 1982 avec leurs Secrétaires Régionaux aux Affaires Régionales (SGAR). Le problème n'est pas simple car les SGAR jouent un rôle essentiel en matière de programmation. Ce rôle est entier pour ce qui concerne les investissements de l'Etat, mais il est aussi important concernant les projets des Etablissements Publics Régionaux.

Le Commissaire à l'aménagement dispose d'une enveloppe de crédits pour la mise en œuvre des mesures propres au Massif Central, qui peuvent donc venir en concurrence ou en complémentarité de la programmation des SGAR. Il arrive que des opérations non retenues par les SGAR soient retenues par le Commissaire à l'aménagement, parfois en dépit de l'avis du SGAR. Cette situation est délicate et il faut que la confiance et l'estime soient fortes entre chaque Préfet de Région et le Commissaire à l'aménagement. De nombreux cas de conflits ont existé et ont démontré que la qualité exceptionnelle des personnes occupant ces fonctions leur a permis de travailler en bonne intelligence et, ainsi, d'afficher l'unité de vues de l'Etat. L'évolution des financements du Massif en faveur des actions à plus-value interrégionale à partir de 1993, a permis d'afficher la complémentarité entre les programmes régionaux et interrégionaux.

- Création d'un poste de Commissaire à l'industrialisation du Massif Central.

Le poste de Commissaire à l'industrialisation du Massif Central a été annoncé dès le mois de mai 1975. Jacques Gory devient Commissaire-adjoint à l'aménagement, commissaire à l'industrialisation. En effet, il ne faut pas courir le risque qu'apparaisse la moindre divergence entre les deux Commissaires du Massif Central. La coordination et la hiérarchie sont ainsi établies entre les deux postes.

Dès sa nomination le Commissaire à l'industrialisation souhaite associer les entreprises à son action et les réunir au sein d'une association dont il est le délégué. C'est ainsi que l'Association pour le Développement Industriel du Massif Central (ADIMAC) voit le jour en novembre 1975.

Outre cette participation des industriels, l'ADIMAC permet une gestion plus simple et efficace des actions engagées. Par la suite, cette simplicité de gestion a parfois amené le Commissaire à l'aménagement à s'appuyer sur l'ADIMAC. Une telle manière d'opérer n'est peut-être pas orthodoxe au regard de la discipline budgétaire ; cependant, elle a facilité une rapidité d'exécution qui a permis l'efficacité et le succès de la politique du Massif Central sur le terrain.

Beaucoup plus tard, en 2007 la DATAR demandera la séparation de l'ADIMAC du commissariat, le commissaire n'étant dès lors plus le délégué de l'ADIMAC. Il faut dire que la Cour des Comptes avait produit plusieurs rapports demandant cette séparation pour cause de « gestion de fait ».

L'ADIMAC, sitôt mise en place en 1975, fait le choix de donner la priorité aux Petites et

Moyennes Entreprises (PME). Elle va ainsi créer un fonds spécial d'aide au conseil des PME qui deviendra le FRAC (fonds régional d'aide au conseil), elle propose également des aides à l'installation des PME, c'est toujours une priorité du Massif central, la région Auvergne par exemple accueille gratuitement de jeunes entreprises le temps de leur implantation.

- La décentralisation et la loi montagne

La décentralisation est contemporaine de l'idée de la DATAR. Les programmes d'action régionale de l'Etat datent de 1955. Les circonscriptions d'action régionale de l'Etat sont créées en 1960. La DATAR est instituée en 1963.

La réforme de 1964 confère au Préfet de Région un rôle de coordination des services de l'Etat au sein de la Conférence Administrative Régionale (CAR) et lui adjoint la Commission de Développement Economique Régional (CODER) qui regroupe des personnalités régionales et émet des avis non contraignants.

La loi de décentralisation du 2/3/1982 donne à la Région un réel statut et un contenu de collectivité territoriale. Le Conseil Régional, élu au suffrage universel, dispose dans ses domaines de compétences, du pouvoir de décision et d'exécution.

La loi du 9 janvier 1985, dite «Loi Montagne» constitue une étape importante. Elle témoigne du fait que le problème de la montagne n'est pas réductible au seul aspect rural et qu'une politique spécifique doit lui être vouée. Outre des bonifications d'intérêt en zone de montagne, cette loi apporte des modifications profondes à la définition ainsi qu'à l'organisation politique des massifs :

Chaque massif, clairement délimité, se voit doté d'un « Comité de massif », comportant des élus et des socioprofessionnels, présidé par un des Préfets de Région, dénommé «Préfet coordinateur de Massif».

Ce comité a vocation à se saisir de toute question et à faire toute proposition qu'il juge utile.

Le secrétariat de ce Comité est assuré par le « Commissaire de Massif », nouvelle appellation du Commissaire à l'Aménagement. Ce dernier dispose alors de la faculté de nourrir le Comité de ses réflexions et des d'informations qui peuvent orienter les travaux du Comité.

La loi prévoit un instrument de gestion prévisionnelle de l'espace montagnard sous la forme d'un «Schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif», élaboré et validé par le Comité de Massif.

Notons que ce travail d'élaboration du Schéma n'a été engagé que beaucoup plus tard dans le Massif Central, de même que dans les autres massifs.

Pour le financement de ces actions, outre le FIAT (Fonds d'Intervention pour l'Aménagement du Territoire) et le FIDAR (Fonds Interministériel pour le Développement et l'Aménagement Rural) qui préexistaient, la loi met en place le FIAM (Fonds d'Intervention pour l'Auto-développement en Montagne). Celui-ci a pour mission de « contribuer à la valorisation de tous les atouts de la montagne en soutenant la recherche appliquée, l'expérimentation, l'innovation, l'animation locale et l'assistance technique nécessaires à la mise en œuvre des projets de développement global, ainsi que la diffusion des expériences et des techniques adaptées au milieu montagnard ».

Le rôle du Commissaire de Massif, tel qu'évoqué dans la loi Montagne, le place dans une situation difficile. Il se situe entre l'Etat et les Régions qui sont en charge de missions analogues, sans concertation bien organisée. Un texte de « La lettre de la DATAR » de septembre 1989 indique que les Commissaires à l'aménagement des massifs sont nommés par l'Etat, relèvent de la DATAR et interviennent dans le cadre de la loi montagne.

## 2- Mon expérience du massif :

Une expérience riche, humainement et politiquement :

Je suis arrivé au commissariat Massif Central en 2004, jusqu'en 2010, en tant qu'adjoint au commissaire dans un premier temps puis commissaire.

Période très forte de gestion de la convention interrégionale 2000 – 2006 puis élaboration de celle de 2007 – 2013.

Avant la première convention interrégionale signée seulement en 2000, le commissaire gérait directement les fonds de la DATAR (FNADT). L'histoire dit même que pendant plusieurs années, le commissaire (basé à cette époque (jusqu'en 1995) à la DATAR à Paris, pour garantir sa « neutralité » vis-à-vis des Régions), se rendait dans les territoires et signait directement des chèques pour les porteurs de projets !

La première convention interrégionale de massif prévue par la loi montagne a été signée seulement en 1999. Le programme pluriannuel était intégré dans les CPER des régions avec l'identification précise de la part de l'Etat à ce programme interrégional.

Les comités de programmations étaient présidés par le commissaire, y participaient les SGAR des régions concernées et des représentants des conseils régionaux. Les comités de programmation ne décidaient que de la recevabilité des dossiers et des financements de l'Etat, les conseils régionaux informaient le commissaire en fin d'année de leurs contreparties, sur des actions qu'ils finançaient eux même. Les bilans annuels des programmations comportaient donc deux types d'actions : celles financées par l'Etat et celles financées par les régions dont les décisions de financements venaient en aval de celles proposées au niveau interrégional par le comité de programmation. Cette première convention comprenait également des financements européens (FEDER), intégrés dans le DOCUP de la région Auvergne.

Avec la convention plurirégionale 2007 – 2013, le début d'une réelle dynamique plurirégionale : Cette convention a été signée par l'Etat (représenté par le Préfet coordonnateur du Massif Central, Préfet de la région Auvergne) et les six présidents des conseils régionaux. L'Etat a affiché 61 Ms d'Euros, les régions autant. Un programme Opérationnel intégré à cette convention a également permis un financement du FEDER de 40 Ms d'Euros.

- Une construction sur la base du « schéma interrégional du Massif Central » validé par le comité de massif en 2005.

La loi montagne prévoyait la réalisation d'un schéma interrégional dans chaque massif, ils n'ont été réalisés qu'en amont de la convention 2007- 2013. L'élaboration du schéma (deux ans de travail 2004 et 2005) a été un moment fort de construction d'une réelle dynamique interrégionale entre tous les acteurs des 22 départements et des six régions \* (services de l'Etat, collectivités, monde économique, société civile), le commissariat à l'aménagement du Massif central a coordonné les travaux.

Le schéma de massif propose une analyse prospective et en définit les grandes priorités sur lesquelles se base la future convention : accessibilité pour désenclaver les territoires encore isolés, accueil de populations pour enrayer l'érosion démographique, développement économique dont le tourisme, l'agriculture, la filière bois, sans oublier l'industrie très présente sur le massif.

Une gestion collaborative : la construction du schéma et de la convention ont été l'occasion de revitaliser les instances d'orientation : comité de massif, co-présidé par le préfet

coordonnateur et par le Président de la commission permanente (René Souchon président de la région Auvergne, élu par le comité de massif), composé de 84 membres, trois collègues : collectivités, monde économique, société civile (associations environnementales...).

A noter que l'Etat n'est pas membre du comité de massif, le préfet coordonnateur le préside, le commissaire en assure le secrétariat et en prépare les travaux. La commission permanente qui en est l'organe de travail, se réunit tous les deux mois.

Les instances de programmation ont été totalement revues : le comité de programmation qui sélectionne les projets et répartit les financements dans le cadre de la convention interrégionale, il est comme le comité de massif co-présidé par le Préfet de massif et le Président de la commission permanente. Il est composé des financeurs : six conseils régionaux et des SGAR, y participent également les organismes financeurs comme l'ADEME, les agences de bassin... Dans la mesure où il affecte également les crédits européens du FEDER, la commission européenne est représentée.

Avec cette nouvelle gouvernance, une dynamique collaborative s'est mise en place, l'ensemble des acteurs se sentaient concernés et participaient activement à la vie du massif.

Les projets financés sont également devenus emblématiques du massif, des critères de financement ont été mis en place favorisant les projets dont l'impact était plurirégional.

\* Auvergne (en totalité), Limousin (en totalité), Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes soit 18 départements. La région Bourgogne, avec le Morvan, a intégré le Massif Central en 2005.

- Une gestion financière partagée : Les crédits de l'Etat (FNADT et plusieurs fonds de différents ministères) sont gérés par le Préfet coordonnateur de massif (par le SGAR sur un BOP spécifique pour le massif).

Les crédits du FEDER sont également gérés par le Préfet de massif, le Programme Opérationnel étant spécifique pour le massif.

Les crédits des conseils régionaux sont gérés par les régions.

Mais contrairement à la première convention, la répartition des subventions qu'elles soient Etat, Europe, ou régions, est décidée par le comité de programmation.

Une mission passionnante :

Dans ce nouveau contexte de revitalisation des instances de massif, les missions du commissariat prennent une autre dimension :

- Moins de « liberté » dans la conduite des instances et surtout un encadrement dans la répartition des subventions de l'Etat. Le commissaire ne préside plus le comité de programmation qui était très léger, lui permettant d'apporter sa touche personnelle dans la sélection des projets.

- Mais beaucoup plus de travail collaboratif avec l'ensemble des acteurs et en particulier les conseils régionaux qui dorénavant deviennent de véritables partenaires, co-construisent le schéma de massif et la convention, co-président les instances, et point fondamental financent des projets à dimension interrégionale, même s'ils concernent d'autres régions.

A noter la création d'un GIP Massif central regroupant les six conseils régionaux, il est une instance de coordination des régions, et peut les représenter à certains moments de construction des programmes, par exemple pour la future convention 2014 – 2020, c'est lui qui conduit la réflexion sur le volet européen du programme (les régions vont gérer directement les fonds européens), en la liaison avec le commissaire de massif.

- Ce contexte apporte certes une grande richesse collaborative, mais également des difficultés importantes pour le commissaire qui doit être le « chef d'orchestre », jouer au demineur et/ou pompier en permanence pour que les instances se tiennent dans la sérénité. Beaucoup de problèmes se règlent avant les réunions des instances, en direct avec les différents acteurs, voire dans les couloirs dans les derniers instants avant les séances.

- L'un des problèmes qui perturbe le fonctionnement de la vie du massif est la représentation politique, par exemple pour la période 2004 – 2012 avec une répartition politique conflictuelle : les six conseils régionaux sont tenus par la gauche, l'Etat, et donc ses représentants Préfets de région par un gouvernement de droite. Cette période fut dure en négociation, mais passionnante, et fort heureusement l'intelligence reprenait le dessus et la construction du massif avançait.

- Un aspect en développement fut le rôle de coordination interrégionale des services de l'Etat du commissaire de massif, en effet la mise en place de politiques à l'échelle du massif dans différents domaines comme l'agriculture, le



tourisme, l'environnement ..., nécessite une cohérence de l'intervention des services de l'Etat en région sur ce territoire. Cette mission est délicate car les directions régionales n'ont pas à coordonner leurs actions à l'échelle plurirégionale, le commissaire n'a pas non plus autorité sur ces politiques régionales. Pour assurer au mieux cette mission, le commissaire réunit régulièrement les services des différentes directions régionales, prend en compte leurs priorités régionales, les associe dans la définition des orientations pour le massif et dans la construction d'actions interrégionales.

- Enfin le commissaire assure une dimension interministérielle dans la construction des programmes, par exemple il faut tenir compte de plusieurs services ministériels pour l'élaboration d'actions sur la filière bois (agriculture, environnement, industrie...), il peut donc proposer des réunions transversales des services de l'Etat à l'échelle du Massif.

Une dynamique permettant la mise en œuvre de grands projets plurirégionaux :

Depuis le premier programme Massif central en 1975 plusieurs réseaux apparaissent pour donner une dimension de leurs actions à l'échelle du massif, les réseaux consulaires furent les premiers, et dès cette époque des expériences sont conduites et ont été généralisées comme les aides à l'installation d'entreprises, l'ICHN reconnaissant les difficultés des exploitations agricoles en zone de montagne...

Progressivement des réseaux économiques se mettent en place avec par exemple la « route des villes d'eau du massif central » regroupant les 20 stations thermales du massif leur permettant une coordination de leurs actions, une meilleure lisibilité de l'offre au niveau européen.

Des dynamiques naissent ainsi dans de nombreux domaines, dans l'industrie avec «Mécanic vallée», la création d'un pôle de compétitivité «via Michelin», le bois avec la construction progressive d'un cluster maintenant en place : « Vivier bois » qui regroupe enfin les acteurs des trois niveaux économiques : la forêt, la première transformation avec les scieries, et la deuxième transformation avec les industries du papier, de l'énergie, de la construction.

Il en est de même dans le tourisme, la culture... Dans la communication et le désenclavement, à noter la réalisation d'une «autoroute numérique», une fibre optique a été déroulée sous l'A 75 sur 350 km de Clermont-Ferrand à Béziers et permet un accès au très haut débit aux départements riverains de l'autoroute qui de

ce fait joue doublement son rôle de désenclavement.

Il est évident que sans la mise en place de ces dynamiques interrégionales mobilisant des fonds régionaux, nationaux et européens, ces actions n'auraient pas pu être réalisées.

Une évolution importante de l'ADIMAC : Depuis sa création en 1975, cette association d'appui au développement économique est dirigée par le Commissaire à l'industrialisation, adjoint au Commissaire de Massif, qui en est le délégué. Elle a connu des années glorieuses, reconnue par tous les acteurs économiques. Elle est implantée sur trois sites (Clermont-Ferrand, Rodez, Limoges) lui permettant une proximité avec les entreprises et les collectivités.

La réduction progressive des aides de la DATAR et les observations de la Cour des Comptes sur les risques de gestion de fait par cette double fonction du commissaire, ont entraîné une restructuration en 2007, la DATAR a intégré dans sa lettre de mission la séparation de l'ADIMAC et du commissariat et un rapprochement avec les réseaux consulaires du massif.

Ce fut un moment difficile de deux vagues de licenciements, de fermeture des antennes de Limoges et Rodez.

Mais, de cette restructuration est née MACEO qui rassemble l'ADIMAC, les réseaux consulaires (UCCIMAC pour l'industrie, l'APAMAC pour l'artisanat et le SIDAM pour l'agriculture). Après une période de reconstruction, MACEO est devenu une association visible, reconnue par les instances du massif auxquelles elle apporte un appui dans plusieurs domaines économiques (secrétariat de viaméca, siège de vivier bois...). Le commissariat travaille bien entendu en étroite collaboration avec MACEO.

Un accompagnement central de la DATAR :

Depuis la création des commissariats, la DATAR anime et coordonne les missions des commissaires. Le chargé de mission montagne de la DATAR assure cette fonction et réunit les commissaires une journée par mois. Cette dynamique entre les massifs permet une meilleure lisibilité de la politique de montagne de la DATAR qui donne les principales orientations pour la réalisation des conventions interrégionales, programmes européens de massifs... Les commissaires sont invités aux instances nationales de la politique de la montagne, dont le conseil national de la montagne présidé par le Premier Ministre.

Des relations sont également régulières avec les institutions nationales et européennes comme EUROMONTANA (qui regroupe les secteurs économiques des zones de montagnes), l'ANEM (association nationale de la montagne), l'AEM (association européenne des élus de la montagne).

En conclusion :

Une expérience passionnante, pas seulement pour moi, mais pour toute l'équipe, et ce fut le cas des anciens commissaires qui ont tous participé à cette construction progressive qui a permis d'arriver à une réelle reconnaissance des politiques de massif, des rôles centraux des commissaires. Joël Giraud, député des Hautes Alpes, président de la commission permanente du Conseil National de la Montagne, insistait encore récemment dans le journal de l'ANEM « je tiens à l'indépendance des commissaires de massif » et précisait : « Écrivons les choses clairement : sans la loi montagne et sans les commissaires de massif, c'est à dire sans un dispositif national, la France n'aurait pu plaider, au niveau de l'Europe, l'article 174 du traité de Lisbonne, ni réorienté la politique agricole commune en faveur des territoires de montagne . C'est donc de la politique nationale de la montagne qu'est née la politique européenne de la montagne. »

La commission européenne avait en effet accepté de financer un Programme Opérationnel expérimental dans le Massif central et les Alpes pour la période 1999-2006 et, a reconnu à cette occasion, l'intérêt d'une telle approche à l'échelle des massifs, intégrant cette possibilité dans les nouveaux documents préparatoires aux futurs programmes.

Jacques Bourdreux  
Ingénieur général des ponts, des eaux,  
et des forêts  
CGAAER

## **Pour une approche géographique de l'Aménagement du Territoire**

**par Maurice de Vaulx**

Autour de l'an 2000, j'avais une mission à temps partiel à la DATAR sur l'eau et le territoire. Parallèlement, j'étais correspondant de l'Académie d'agriculture et de l'Académie de l'eau. En tant que tel, j'ai participé à la conception d'un colloque de deux jours au Sénat voulu par ces deux Académies sur l'eau et l'aménagement du territoire. J'ai demandé à Jean-Louis Guigou, à l'époque Délégué, de faire un exposé et de s'exprimer sur son grand thème de la « recomposition des territoires » et, en particulier, sur le regroupement des régions qui lui tenaient à cœur. Il venait de publier un petit livre sur ce sujet reprenant l'idée du début de la DATAR (1963) d'organiser des instances régionales sur la base des six grands bassins fluviaux, idée refusée par le Général de Gaulle au motif que les ensembles imaginés étaient beaucoup trop grands et, de ce fait, faisaient prendre un risque à l'unité de la nation française.

Jean-Louis Guigou a été extrêmement brillant, démontrant que les grands fleuves étaient désormais des axes d'attractivité des populations, à l'instar du littoral, ce qu'attestaient les chiffres de l'INSEE. Sa vision rejoint celle de Jacques Attali qui dit et écrit souvent qu'à l'échelle mondiale, les villes qui comptent sont celles qui sont tournées vers le grand large, Paris, en particulier, ayant vocation à devenir une plateforme portuaire en prolongement de l'axe fluvial Le Havre-Rouen. Pour ce qui est de Nantes que certains veulent rattacher à la Bretagne par nostalgie de l'histoire, quelle serait la pertinence géographique de son rattachement à la Bretagne en dehors d'une grande région Bretagne-Pays de Loire, si cette grande métropole abandonnait la Sarthe, le Maine et Loire, la Mayenne et la Vendée dont elle est le débouché portuaire ?

D'une façon générale, dans les années 1990, la DATAR (en particulier Jean-Louis Guigou, en tant que directeur de la prospective), avait une vision géographique, aussi bien économique que physique, de l'aménagement du territoire national au sein de l'Europe (avec sa «banane bleue»). L'aménagement du territoire avait pour objet de «valoriser la géographie», voire de «modifier la géographie».

Les lois de 1995, puis de 1999, pour l'aménagement et le développement **des** territoires (développement durable à partir de 1999) ont infléchi cette vision en mettant l'accent sur le développement local. Or, le développement local est devenu une compétence, non plus de l'Etat, mais des collectivités territoriales et cette orientation s'accentue.

Ne serait-il donc pas temps de réintroduire dans nos politiques une vision géographique d'ensemble qui manque cruellement actuellement ? Cette démarche semble essentielle pour apporter du sens et de la cohérence à nos politiques nationales.

Je me dois ici de faire référence à une conférence donnée par Ivan Chéret lors d'un colloque à la Fondation Charles de Gaulle et à l'Association Georges Pompidou en novembre 1996, où il aborde le cadre géographique d'une politique nationale de l'eau. Voici quelques extraits de son propos.

« A la fin des années 1950, il y avait de grands débats et des conflits à propos de la pollution des rivières. C'est pourquoi Michel Debré créa en 1959 une Commission de l'eau. Les débats majeurs ont porté sur le cadre géographique, les principes juridiques, les objectifs et le financement.

Le cadre géographique : il y eut au début des années 60 un colloque à Nantes «Est-ce que le bassin fluvial est un bon cadre d'aménagement du territoire ?» La réponse sur l'aménagement du territoire a été négative : on a créé vingt-deux régions. La réponse a été positive sur l'eau. On a eu ensuite un sous-débat d'application ; du fait de la création des vingt-deux régions, est-ce que les bassins de l'eau devaient être au nombre des régions (donc une structure administrative) ou fallait-il qu'elles soient basées sur le problème de l'eau ? On a choisi cette dernière solution.

Il y eut un grand débat sur les sanctions des pollueurs et le financement des actions de dépollution : soit appliquer la voie réglementaire et pénale, soit puisqu'il y avait besoin d'argent, prévoir une action financière adaptée avec toujours le facteur temps en filigrane. Un certain nombre d'acteurs économiques voulaient un financement unique par le budget, d'autres voulaient créer un outil ad hoc qui prélèverait des fonds sur le mètre cube d'eau dans la nature ou sur le kilogramme de pollution laissé, ce qui fut adopté.

Finalement la loi du 16 décembre 1964 a été votée et promulguée, elle est composée d'une

soixantaine d'articles. J'insisterai sur l'un d'entre eux, celui qui a créé des agences de bassin et qui est, à mon avis, la clé de voûte de la loi. Il n'est pas venu dans le projet qui était né au sein de l'Administration mais il est sorti des débats devant le Parlement et a résulté d'un accord entre le gouvernement et le Parlement au niveau politique le plus élevé.

L'option de base était de savoir si on devait réguler l'eau par une espèce de « patron de l'eau », avec un ordinateur énorme, ou bien décentraliser : chaque acteur décide mais reçoit des signaux clairs, ces redevances précitées.

On a créé six agences de bassin. Je rappelle qu'à l'époque il y a eu un débat : fallait-il créer six régions ou Vingt-deux régions de programme ? Et on a craint qu'en six régions, chacune ne soit trop forte et qu'entre Bruxelles et la région Paris ne disparaisse ! Plus de gouvernement de la France ! »

Ivan Chéret était un jeune ingénieur des Ponts et Chaussées, chargé de missions de la DATAR, lorsqu'il a su convaincre le Conseil d'Etat d'accepter la grande innovation des « comités de bassin » et des « agences de bassin » qui allaient être créées par la loi sur l'eau du 16 décembre 1964 pour financer la lutte contre la pollution. C'était en effet une révolution que ces comités, dans lesquels il y a des usagers des forces socio-économiques et même des fonctionnaires, puissent voter les redevances que les communes doivent payer et qui sont prélevées par les agences financières de bassin (aujourd'hui agences de l'eau). Cela paraissait impossible. Pourtant cela fonctionne depuis 1964.

Maurice De Vault  
IGPEF, ancien Commissaire à  
l'Aménagement du Massif Central  
(1992-1996)



Sur le site  
<http://www.cpat.fr>

**La Lettre du Cercle**  
**Spéciale Contributions**  
**N°1**

Avril 2015

• **Directeur de publication :**

- Marc GASTAMBIDE  
 Président du Cercle

• **Comité de lecture**

- Jean-Marie SIMON  
 - Marc GASTAMBIDE  
 - Hervé NORA

• **Rédacteurs :**

- Jean-Marie SIMON  
 - Paul CAMOUS  
 - Paulette POMMIER  
 - Philippe de CASTELBAJAC  
 - Sylvie ESPARRE  
 - Nicolas JACQUET  
 - Daniel DARMON  
 - Jean François DREVET  
 - Jacques BOURDREUX  
 - Maurice De VAULX

• **Édition :**

- Françoise SALOMON



**LE CERCLE POUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE**

**HISTORIQUE DU CERCLE**

Le cercle pour l'aménagement du territoire, association privée et indépendante régie par la Loi de 1901, a été fondé en 1991 par Hélène Roger-Vasselín et Claude Rousseau, alors chargés de mission à la DATAR, et Marc Nizery, ancien collaborateur extérieur de la DATAR.

**LES MEMBRES DU CERCLE**

Le Cercle rassemble aujourd'hui plus de 200 membres. Ils sont, ou ont été, des acteurs de l'aménagement du territoire : Ministres, parlementaires, Délégués et Directeurs à la DATAR, aujourd'hui CGET, Préfets, hauts fonctionnaires, dirigeants de grands groupes industriels et d'établissements financiers, chefs d'entreprises, membres de professions libérales, aménageurs locaux, chargés de mission ou collaborateurs extérieurs.

Hommes et femmes de terrain, ils portent un intérêt particulier au territoire français, à son développement économique et à son aménagement. Ils gardent vif le souvenir du climat particulier de pragmatisme et d'efficacité dans lequel la DATAR, devenue donc le CGET en 2014, travaille depuis les années soixante, et dont tous ses partenaires sont ou ont été fortement marqués. Ils ont souhaité, en adhérant au Cercle, entretenir ce climat et agir sur les aspects territoriaux et spatiaux de l'évolution économique et humaine de notre pays.

Toutes les sensibilités politiques sont représentées au Cercle. Toutes les approches de la problématique de l'aménagement du territoire peuvent y être abordées. Sa réputation se fonde sur l'indépendance d'esprit et d'expression de ses membres, sur leurs compétences très diverses, leur expérience et l'élévation de leurs motivations.