



Armand Frémont, Sylvain Allemand et Édith Heurgon (dir.)

Aménagement du territoire Changement de temps, changement d'espace

Presses universitaires de Caen

De la DATAR à la DIACT : approfondissement et transformation de l'aménagement du territoire

Pierre Mirabaud

DOI : 10.4000/books.puc.10379
Éditeur : Presses universitaires de Caen
Lieu d'édition : Presses universitaires de Caen
Année d'édition : 2008
Date de mise en ligne : 31 octobre 2017
Collection : Colloques de Cerisy
ISBN électronique : 9782841338122



<http://books.openedition.org>

Référence électronique

MIRABAUD, Pierre. *De la DATAR à la DIACT : approfondissement et transformation de l'aménagement du territoire* In : *Aménagement du territoire : Changement de temps, changement d'espace* [en ligne]. Caen : Presses universitaires de Caen, 2008 (généré le 09 mai 2019). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/puc/10379>>. ISBN : 9782841338122. DOI : 10.4000/books.puc.10379.

DE LA DATAR À LA DIACT : APPROFONDISSEMENT ET TRANSFORMATION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Si je viens pour vous parler de ce qu'est aujourd'hui l'action de la DIACT, je le ferai, sans doute à la différence de mes collègues, comme un acteur tourné vers la pratique de l'aménagement du territoire, en essayant de donner à ce terme de *pratique* un caractère qui est à mes yeux un des aspects les plus intéressants de ce poste¹. On dit souvent que le drapeau (comme référence républicaine) et la cuisinière (comme capacité à asseoir différentes parties autour d'une même table) sont les principales sources d'inspiration du travail du préfet. À ces sources, je rajouterais bien la boîte à outils. Le pragmatisme est en effet une des principales qualités des préfets « de terrain », qui doivent avoir en même temps un œil au loin et un œil au près, pour conjuguer et décliner des dispositifs et des procédures complexes avec Paris et Bruxelles, et, en même temps, « débloquent » en permanence des situations conflictuelles au niveau local en travaillant au contact de tous les acteurs d'un territoire.

Comme Jean-Pierre Duport, je pense qu'il y a toujours une politique d'aménagement du territoire, et je considère que le passage de la DATAR à la DIACT n'est pas seulement un changement de nom, c'est une réaffirmation de cette politique.

La France change, la DATAR aussi

L'aménagement du territoire répond à une attente extrêmement forte des élus et des citoyens autour de grandes valeurs d'équilibre territorial. Je pense qu'aujourd'hui encore, il faut une politique d'aménagement du territoire. Cette politique n'a plus guère à voir avec ce que certains ont appelé l'âge d'or (expression empreinte d'une nostalgie que je ne partage d'ailleurs pas forcément).

1. Je tiens à remercier Armand Frémont, à l'origine de ma participation à ce colloque et avec lequel j'ai partagé beaucoup de choses lors de mon premier séjour à la DATAR, et Jean-Pierre Duport, qui n'est pas étranger non plus à ma venue à Cerisy. Il a été en effet parmi les premiers, en 1998, à avoir pensé que je pourrais accompagner l'action menée par Jean-Louis Guigou, avec lequel j'ai passé deux ans et demi. Cette première période passée dans une DATAR dirigée par M. Guigou s'est révélée tout à fait passionnante pour moi, et elle m'a permis de connaître et d'aimer cette maison, que j'ai retrouvée plus récemment dans le poste de délégué.

Réaffirmation et demande sociale vont de pair avec un certain nombre de bouleversements contemporains sur lesquels reviennent plusieurs des contributions de ces actes, mais que je voudrais rappeler aussi. D'abord, au premier plan, la décentralisation a produit un changement de référentiel majeur. L'époque où la DATAR traçait toute seule sur une carte les grandes infrastructures nationales est totalement révolue. Aujourd'hui, il faut compter trois, quatre, cinq, six ans de débats avant de pouvoir afficher une carte. Si par malheur on l'affiche trop tôt, on reperd cinq ans. Cette décentralisation s'accompagne d'un intense effort de concertation avec les populations, de multiples acteurs économiques et sociaux : c'est par exemple le cas du débat public qui vient de se tenir sur la circulation et les transports dans la vallée du Rhône. Prendre en compte l'avis de multiples acteurs comme les collectivités territoriales, les entreprises, les associations, constitue une nouvelle contrainte, mais aussi une chance de progrès par rapport à une époque où l'État était plus directif et plus autoritaire.

Il en va de même en matière de politique industrielle : l'époque où la DATAR attirait une entreprise internationale et l'envoyait autoritairement en un point de notre pays est révolue. Nous nous employons bien sûr toujours à attirer des entreprises étrangères, et d'ailleurs, nous avons gardé un lien avec l'AFII, Agence française pour les investissements internationaux (j'en suis administrateur et la DIACT finance la moitié du budget de cet organisme). Mais, là encore, c'est toute la méthode de travail qui a évolué. Quand on aura contacté un investisseur étranger, il faudra le convaincre de venir en Europe, puis de venir en France, et enfin lui proposer des sites qui répondent à ce qu'il attend et non pas à ce que nous voulons.

Ainsi, la politique d'aménagement et d'attractivité du territoire repose désormais sur le partenariat, et ce, dans un contexte de dérégulation économique et de libéralisation qui a un impact très fort sur les politiques d'aménagement du territoire. Depuis la mise en place d'un marché unique européen, les partenariats mis en œuvre s'effectuent à toutes les échelles géographiques et institutionnelles, ce qui complique également le processus de décision et de mise en œuvre de ces politiques.

Vous l'aurez compris : le contexte socio-économique fait qu'on ne peut plus faire une politique d'aménagement du territoire comme dans les années 1960 ou 1970. À ces modifications externes j'ajouterai également l'effet causé par les transformations internes du territoire. Nos concitoyens n'ont plus les mêmes attentes qu'il y a trente ans en matière d'équilibre et d'équité dans le traitement des territoires. L'opposition Paris-province, c'est fini, et j'affirme même que le développement de l'Île-de-France est aujourd'hui un des objectifs d'une politique d'aménagement du territoire nationale digne de ce nom. À ce titre, je prétends m'occuper du Bassin parisien et de l'Île-de-France autant que du Massif central, que j'aime beaucoup par ailleurs et dans lequel j'ai eu l'occasion de servir à plusieurs reprises : soutenir des métropoles et des régions rurales sont des options qui ne sont pas antinomiques. L'Europe a besoin d'un Bassin parisien fort, et la DIACT promeut une vision du Bassin parisien qui dépasse l'assiette de la région francilienne. D'ailleurs, cette vision est partagée : je suis heureux de voir que les huit conseils régionaux du Bassin parisien avec l'Association

des villes du grand Bassin parisien et l'Association des conseils économiques et sociaux régionaux de France ont décidé de se rencontrer très régulièrement, décision qui a été prise en 2006, et qui me paraît très positive en terme de projet.

Je pense qu'aujourd'hui on a besoin de s'occuper de l'ensemble du territoire, et que la fracture Paris-province, qui a été au cœur des politiques d'aménagement du territoire, ne s'exprime plus de la même façon. L'opposition entre les grandes villes industrielles riches et le reste du territoire n'existe plus parce que les grandes villes industrielles ont connu (pour un grand nombre d'entre elles) de profondes crises. Les fractures territoriales se lisent à un niveau beaucoup plus fin². Certaines zones doivent gérer des espaces de développement considérable, mais aussi des poches de détresse au sein des villes mêmes ou dans leur proche périphérie.

En outre, le contexte démographique a été totalement modifié depuis les années 1960 (grandes années de croissance, marquées par une forte vigueur démographique sous l'effet notamment du retour des rapatriés). Aujourd'hui, cependant, apparaissent des phénomènes intéressants pour l'aménageur. Notre pays semble traverser deux dynamiques contraires, il vieillit et il rajeunit à la fois, voit les mouvements migratoires externes et internes s'amplifier, avec une force de péri-urbanisation, un retour dans les campagnes, une tendance à la concentration sur le littoral... autant de mobilités et de mouvements qui doivent être anticipés et accompagnés.

De la DATAR à la DIACT : retour sur un changement d'acronyme

Ce contexte général montrant bien qu'on ne peut travailler comme aux premières années de la Délégation, je voudrais aussi expliciter en quelques mots l'évolution du nom, de la DATAR à la DIACT, et, à ce propos, citer deux références bibliographiques. Dans son livre, *Géographie et action. L'aménagement du territoire*³, Armand Frémont explique bien que la DATAR doit s'adapter, se donner de nouvelles missions, de nouvelles structures, changer peut-être même de nom⁴. De son côté, Jean-Pierre Dupont, dans une lettre de la DATAR de 2002, considère que les trois principales fonctions de l'aménagement du territoire sont l'anticipation, la compétitivité des territoires et la solidarité. Il cite donc explicitement ce fameux terme de compétitivité qui a été rajouté à notre acronyme. Ces deux citations me permettent de dire ici que le changement de nom de la DATAR, qui a été vécu par certains comme la fin d'une époque, n'est pas survenu par hasard. Il procédait de réflexions plus profondes et stratégiques voulues par les délégués qui m'ont précédé. Pour ma part, je vois plusieurs avantages à ce

-
2. Pour plus ample information, j'invite le lecteur à se reporter au rapport de l'Observatoire des territoires, publié fin 2005 sous le titre *Dynamiques et diversité des territoires français* (La Documentation française) : il montre bien que les inégalités entre régions – mis à part l'Île-de-France – sont moindres que les inégalités à l'intérieur des régions.
 3. A. Frémont, *Géographie et action. L'aménagement du territoire*, Paris, Arguments, 2005.
 4. Proposition formulée dans le chapitre intitulé « Sept scénarios pour la DATAR ».

changement. D'abord, il réaffirme la confiance de l'État dans la délégation dans la mesure où il a été officialisé par un acte fort : un décret (en date du 31 décembre 2005), le premier depuis celui de 1963, à l'origine de la création de la DATAR. Entre-temps, l'existence de cette dernière a été plus d'une fois menacée. Forte de son nouveau décret, la DIACT peut pleinement jouer son rôle dans le débat gouvernemental.

Le deuxième avantage est que la DATAR voit désormais le « I » introduit dans l'acronyme. En 1963, il n'y avait pas besoin d'avoir un « I » pour *interministériel*, mais en 2006 ce n'est pas inutile. En effet, l'interministérialité reste un exercice passionnant mais difficile. L'introduction de ce « I » nous a plutôt renforcés et confortés dans notre mission tout en consolidant notre rattachement au Premier ministre. Jusqu'alors, les rattachements ministériels de la DATAR ont été dans le passé extraordinairement variés avec le risque, quand le ministère de tutelle était puissant, d'y intégrer complètement la délégation.

Bien sûr, le changement de nom a aussi été interprété comme une mise en avant de la compétitivité et de l'excellence de certains territoires ou secteurs. Cela a donné lieu à des commentaires du type « vous ne vous intéressez qu'aux territoires puissants, à la compétition ». Ce n'est pas ma conception de l'aménagement du territoire. La compétitivité des territoires, c'est donner à chaque territoire sa chance. Et il y a autant d'intérêt à faciliter l'implantation de nouvelles familles dans le Massif central et à faire en sorte qu'elles y vivent bien, qu'à faire en sorte que l'Île-de-France ait de grandes zones d'affaires internationales qui fassent venir des sièges mondiaux. Ce sont des compétitivités complètement différentes, chacun a droit à sa compétitivité propre. C'est la raison de notre appellation.

Dernière justification de ce changement de dénomination : la confirmation et l'extension de notre mission à l'égard des mutations économiques. Nous travaillons aujourd'hui sur les mutations économiques avec des moyens renforcés et des priorités très fortement affirmées en matière d'accompagnement territorial et d'anticipation des transformations sectorielles, et ce, en lien avec le ministère des Finances.

Ainsi, cette modification du sigle est pour moi une réaffirmation et un renforcement de l'intérêt du Gouvernement pour une politique d'aménagement du territoire, bien présente dans l'organigramme des fonctions gouvernementales. Je suis heureux et fier d'avoir été le dernier délégué de la DATAR et le premier de la DIACT.

Quelques éclairages ponctuels sur l'action actuelle de la DIACT

Il me reste à vous donner quelques éclairages sur les politiques actuelles que nous conduisons, et d'abord sur les politiques de compétitivité : pôles de compétitivité, mais aussi pôles d'excellence rurale, ainsi que les politiques de coopération métropolitaine, qui relèvent de la même philosophie.

Les pôles de compétitivité ne sont pas une invention française, les *clusters* existaient avant. Mais c'est une adaptation heureuse d'un dispositif qui fait ses preuves et que la DATAR avait déjà essayé de faire émerger avec les systèmes productifs locaux

(SPL). Un colloque organisé début 2001 avec l'OCDE et la Caisse des dépôts a été l'occasion de souligner l'intérêt de ces *clusters* en matière de développement économique. Suite à ce colloque, un livre blanc sur l'industrie française a été finalisé en juin 2004, et au mois de septembre suivant un CIACT lançait les pôles, suivant la méthode de l'appel à projets. Préfet de région à l'époque, j'ai bien vu la dynamique de mobilisation des entrepreneurs se mettre en marche sur le terrain. De mon poste en Picardie, j'ai vu que l'idée intéressait élus, entreprises, chercheurs... Aussi, sur un dossier comme celui-là, la délégation ne peut être que satisfaite d'avoir contribué à l'émergence d'une vraie dynamique collective. La DATAR a fait bouger le ministère des Finances, et aujourd'hui nous gardons un copilotage avec le ministère des Finances (Direction générale des entreprises) sur la gestion des pôles.

À l'échelle mondiale, je conviens qu'il y a sans doute quinze à vingt pôles majeurs. Mais dans une optique d'aménagement du territoire, le Gouvernement a souhaité labelliser 66 pôles (sans compter les prochains). L'intérêt de cette approche est de ne pas restreindre le potentiel de croissance aux grandes métropoles. La cartographie des pôles révèle une forte représentation de l'Île-de-France et de Lyon, mais existent aussi des pôles dans le Massif central, et ce ne sont pas ceux qui marchent le plus mal. Le pôle Picardie – Champagne-Ardenne sur les agro-ressources repose sur une alliance entre deux régions dont le dynamisme en matière économique et industrielle était loin d'être satisfaisant. Dans cette zone de relative stagnation économique, le pôle a déjà permis de fédérer les énergies.

Demain, il faudra progresser dans l'irrigation fine des territoires, afin de développer le lien entre pôles de compétitivité et PME. Nous sommes très attentifs à ce que ces pôles ne défendent pas seulement de grandes industries, mais rassemblent aussi un certain nombre de PME dans leur sillage. Des pôles sont d'ailleurs bâtis essentiellement autour des PME.

La polarisation et la logique de réseau vues du côté des villes ont également avancé, notamment avec la notion de coopération métropolitaine, qui repose de la même manière sur un appel à projets, procédure parfois critiquée mais qui possède néanmoins de nombreux avantages. L'appel à projets combine l'intérêt du *top-down* et du *bottom-up*. Personne n'est obligé de venir, ceux qui viennent sont intéressés : ils élaborent le projet et l'État donne des moyens pour faire avancer les choses. Je crois que dans le monde d'aujourd'hui où ce n'est plus l'État qui décide tout seul, c'est une assez bonne politique. Là encore, la genèse est assez longue. L'idée de développer des coopérations entre métropoles est venue à la suite de réflexions sur les réseaux et les polarités urbaines. Mais l'idée reposait sur un constat simple. Chacun sait que la France en Europe est faible en termes de pouvoir métropolitain, si on excepte Paris. D'où la nécessité de renforcer et de multiplier les coopérations entre grandes villes. Nous avons privilégié la réflexion autour de thèmes stratégiques pour favoriser une approche commune entre les élus et un apprentissage du travail partenarial entre les techniciens de ces collectivités, afin de faire émerger une véritable ambition métropolitaine. Cette réflexion stratégique à l'échelle de réseaux métropolitains a donc été lancée et c'est un bien : elle fera advenir de grands équipements tôt ou tard.

De la coopération à la cohésion, il n'y a qu'un pas. La notion de cohésion territoriale reste un objectif fort des politiques d'aménagement du territoire. La diagonale du vide existe encore, la croissance est inégale selon les régions, elle dessine actuellement une sorte de « U », en dehors de l'Île-de-France, en favorisant notamment les régions atlantiques et méditerranéennes. Comment résorber ces inégalités et prévenir les nouvelles qui s'annoncent avec la fracture numérique liée au développement des TIC. La DIACT a été, je crois, la première administration à se préoccuper vraiment du sujet concernant les deux aspects, réseau et usage, notamment dans le domaine de la santé qui me paraît être aujourd'hui un enjeu fort de l'équité territoriale. Avec les technologies de l'information et de la communication, nous pouvons faciliter le maillage territorial des politiques sanitaires ou éducatives et avancer en cohésion pour les territoires ruraux. Pour faire aujourd'hui de la bonne télémédecine, il faut le haut-débit, sans quoi les radios ne passent pas. Et si on veut avoir une politique de santé équitable sur l'ensemble du territoire, il faut certes avoir des médecins équitablement répartis sur l'ensemble du territoire, mais il faut aussi avoir un réseau maillé avec des médecins généralistes, des hôpitaux de proximité, des liens avec le CHU. Par le biais des TIC, nous rendons possible le dialogue direct entre un médecin d'un hôpital de ville moyenne qui a les examens sous les yeux, son patient, et le professeur au CHU.

Il en va de même pour toute notre approche en matière de services publics (ou plutôt de services au public). Il ne s'agit pas d'avoir tous les services à proximité réunis dans un même bâtiment, car c'est le couple proximité-qualité du service qui compte, et même la qualité avant la proximité. D'après un sondage réalisé en 2005 (CSA septembre 2005 pour le compte de la DATAR portant sur les services en milieu rural), les Français sont plus attachés à la qualité qu'à la proximité. Ils acceptent d'avoir quelquefois un peu plus loin et joignable facilement qui peut résoudre leurs problèmes. Ainsi, on peut faire des services publics tout à fait efficaces en les éloignant éventuellement quand on n'a pas besoin d'avoir un *front office* ou une proximité immédiate, à condition bien sûr de bénéficier d'une qualité accrue. Après avoir conçu les maisons de service public, nous lançons donc des relais de services publics qui se veulent un *front office* polyvalent, de meilleure qualité et plus compétent. En préservant cette relation entre proximité et qualité des services, nous tentons de permettre à chaque citoyen de vivre où il veut sur ce territoire.

Mon propos ne serait pas complet si je n'évoquais les grands outils de programmation. Les Contrats de projet État-Région succèdent aux Contrats de plan. Leur objectif est d'unir les forces de l'État, des régions et de collectivités sur quelques grandes politiques structurantes : les politiques de développement universitaire et de recherche, les politiques environnementales, les infrastructures de transport (en dehors des routes)... La politique européenne de cohésion permettra de mobiliser 14 milliards d'euros de fonds européens pour atteindre, au travers de programmes opérationnels, régionalisés pour la plupart, les objectifs de la stratégie de Lisbonne. Les crédits, dont l'utilisation n'est plus zonée, devront se concentrer sur quelques priorités.

En conclusion, je veux souligner qu'il existe vraiment aujourd'hui une politique d'aménagement du territoire. Certes, elle est différente des périodes passées, et on doit certainement la rendre encore plus efficiente, mais elle n'en est pas moins l'objet d'une forte demande sociale. Elle se fait beaucoup avec des acteurs locaux qui veulent prendre leur destin en main. Nous avons toujours besoin de travailler à partir de cette volonté. Une vraie politique d'aménagement du territoire nécessite des acteurs territoriaux et ne peut donc plus se concevoir uniquement avenue Charles-Floquet⁵. Il reste et restera encore à mes successeurs une lourde et ambitieuse tâche...

Pierre MIRABAUD

5. Avenue du VII^e arrondissement parisien où avait été installé le siège de la DATAR et où se trouvait encore la DIACT jusqu'à son transfert fin 2007, rue de Penthievre (VIII^e arrondissement).