La DATAR : quarante ans d'histoire[**[1]**](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no1)

Article de Jean-Luc Bodiguel publié dans la Revue française d’administration publique en 2006 [N° 119, pages 401 à 414]

L’AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE AVANT LA DATAR

L’aménagement du territoire était devenu une préoccupation gouvernementale bien avant la création de la DATAR. L’attention de l’opinion publique avait été attirée sur les problèmes résultant de l’inégal développement des diverses régions ainsi que sur la nécessité d’une politique d’aménagement du territoire par toute une série de travaux.

C’est par une action de niveau administratif, sans passer par une loi, que le gouvernement de Vichy fut le premier à agir (création en octobre 1940 d’un commissariat à la reconstruction immobilière et, en février 1943, de la délégation générale à l’équipement national pour préparer les textes nécessaires à un développement cohérent des villes, agglomérations et régions). Ces services formèrent l’ossature du ministère de la reconstruction et de l’urbanisme créé en 1945 par Raoul Dautry. Mais ce sont des géographes qui sont à l’origine de la prise de conscience de la nécessité de l’aménagement du territoire, et d’abord pour une meilleure répartition de l’industrie [[2][2]Gravier (Jean-François), Paris et le désert français, Paris,…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no2).

Une direction de l’aménagement du territoire, créée au ministère de la reconstruction et de l’urbanisme (MRU) en mars 1949, est à l’origine de documents importants tel le « plan national d’aménagement du territoire » (1950) qui vise une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l’activité économique et de la création du Fonds national d’aménagement du territoire. Mais, faute de ressources et de pouvoirs suffisants, l’action du MRU a été assez limitée et l’extension de ses attributions, décidée fin 1954 par le gouvernement Mendès-France, a posé de délicats problèmes de coordination administrative. Les décrets du 30 juin 1955, élaborés au sein d’un Comité national d’orientation économique présidé par Émile Roche, constituent la première tentative de mise en place d’un appareil cohérent : création d’un fonds unique, le Fonds de développement économique et social, ainsi que des sociétés de développement régional; allégements fiscaux en faveur de l’expansion économique régionale; octroi d’une prime spéciale d’équipement aux entreprises qui s’étendent ou s’installent dans des zones particulièrement critiques, sans oublier les régions de programme qui apparaissent en 1956, devenues les circonscriptions d’Action régionale en 1960, destinées à servir de cadre géographique commun aux services de l’État. Un Conseil supérieur du ministère de la construction et une Commission nationale des plans d’urbanisme voient le jour au début de la Ve République. Au sein de ce Conseil supérieur, une section de l’aménagement est créée et confiée à Philippe Lamour qui élaborera le plan national d’aménagement du territoire.

Mais il manque un organe « qui provoque des études, en fasse la synthèse et en tire les conclusions » ainsi qu’une structure qui puisse entreprendre et conduire à son terme une politique d’aménagement que les structures administratives traditionnelles se sont révélées inadaptées à concevoir et à exécuter : le ministère de la construction avait confondu urbanisme et aménagement du territoire; il y avait eu des conflits de compétences entre la direction de l’aménagement du territoire et le Commissariat général au plan, chacun se considérant chargé de formuler les principes de la politique d’aménagement national et régional; enfin, les ministères techniques, prenant progressivement conscience de ce problème, créèrent des structures pour le prendre en charge. La direction de l’aménagement du territoire ne put organiser la coordination interministérielle et les ministères considérèrent que le Commissariat général, n’avait qu’un rôle de coordonnateur. Le quatrième plan, adopté le 4 août 1962, souligna d’ailleurs la complémentarité entre la planification et l’aménagement du territoire, distinguant les régions qui nécessitaient « une politique d’entraînement » et celles qui nécessitaient « une politique d’accompagnement ».

Dès 1956, se font jour deux notions fortes qui mettront du temps à se concrétiser : premièrement, il faut pour l’aménagement du territoire à la fois un organisme d’étude, mais autre que le Commissariat général du plan, et une structure de décision. Édgar Pisani propose une structure de genre dans un article de 1956 [[3][3]Pisani (Édgard), « Administration de gestion, administration de…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no3); ce seront des administrations spécialisées regroupées sous le terme d’administration de mission, l’administration traditionnelle ne pouvant s’occuper des actions missionnaires, militantes et créatrices. Deuxièmement, il faut également une réforme des administrations décentralisées esquissée par Jean-François Gravier qui insiste sur le regroupement communal et la création de régions appuyées sur des capitales régionales [[4][4]Gravier (Jean-François), 1956, « Organisation territoriale et…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no4).

La mise en place d’une nouvelle organisation de l’administration de l’aménagement du territoire était entravée par la dualité des organismes (la même année étaient publiés un Plan national d’aménagement du territoire et le quatrième plan, qui mettait l’accent sur la nécessité de remédier aux déséquilibres territoriaux de l’économie) comme par la multiplicité des circonscriptions administratives. Elle suscitait aussi de sérieux conflits idéologiques et bureaucratiques, opposant les partisans d’une action entièrement maîtrisée par l’État aux défenseurs d’une forte participation des élus locaux. Avec la création de vingt circonscriptions d’action régionale et la nomination, il est vrai éphémère, d’un ministre délégué à l’aménagement du territoire auprès du Premier ministre lors du premier gouvernement Pompidou en 1961, l’aménagement du territoire devient l’affaire du gouvernement. On retiendra de la période 1947-1963 que la politique d’aménagement du territoire devait être coordonnée par une administration horizontale qui soit placée au plus haut niveau de l’appareil gouvernemental. C’est ce qu’écrivait dans son rapport sur l’expansion régionale de 1957 le Comité central d’enquêtes sur le coût et le rendement des services publics : « L’aménagement du territoire dans son exécution ne saurait ressortir d’un seul ministère : tous les ministères sont également concernés. C’est pourquoi, il apparaît indispensable de charger un organisme placé à l’échelon le plus élevé de suivre l’exécution année par année de l’ensemble de la politique suivie ».

LA CRÉATION DE LA DATAR

La Délégation à l’aménagement du territoire et à l’action régionale (DATAR) fut créée, comme par effraction, dans le cadre d’une importante réforme administrative consacrée à l’aménagement du territoire et à l’action régionale, concrétisée par treize décrets et six arrêtés en date du 14 février 1963. Ces textes consacrent une nouvelle répartition des compétences en la matière. Le Commissariat général du plan est chargé de concevoir la politique d’aménagement du territoire et d’en intégrer les objectifs dans le plan de développement économique et social. Il est assisté dans cette tâche par une Commission nationale d’aménagement du territoire. Les services du ministère de la construction perdent leur responsabilité prééminente dans la mise en œuvre de la cette politique, ils ne sont chargés que de l’exécution de la politique « d’aménagement foncier et d’urbanisme ». La direction de l’aménagement du territoire devient la direction de l’aménagement foncier et de l’urbanisme (DAFU). Enfin, l’un de ces décrets nomme Olivier Guichard, délégué à l’aménagement du territoire.

Ce décret, qui crée une Délégation à l’aménagement du territoire et fixe les attributions et pouvoirs du délégué, ne comporte aucune disposition sur l’organisation administrative de la DATAR, laissée ainsi à l’entière liberté du délégué. Le rapport qui accompagne le décret s’efforce d’éviter toute inquiétude en minimisant l’importance de cette nouvelle structure ; elle ne modifie pas les structures gouvernementales et administratives, elle ne constitue pas une nouvelle administration de l’aménagement du territoire. Il est rappelé que « le délégué ne possède pas de moyens d’administration directe ». En fait, la DATAR a été conçue moins comme une structure que comme une équipe, très limitée en nombre.

La formule de la « délégation » n’est cependant pas inédite et elle avait des précédents : une Délégation générale à la recherche scientifique a été créée en 1960, une Délégation générale à la promotion sociale en 1962, et une Délégation générale au district de la région de Paris en 1961. Cette dernière a sans doute inspiré la création de la DATAR (silence sur la structure, rattachement au Premier ministre, pouvoirs du délégué, action de coordination, préparation des décisions par un comité interministériel). Le Commissariat général du plan a pu également lui servir de modèle.

La DATAR est conçue pour ne pas bouleverser les structures administratives existantes à ce point que les parlementaires se demandent si « la Délégation recevra [...] dans l’appareil gouvernemental français la place que requiert le problème important qu’elle doit résoudre » [[5][5]Catroux (Diomède), JORF Assemblée Nationale, Débats, 27…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no5). Cependant, cette décision marquait véritablement un changement de mentalité et une réorientation stratégique.

LA DATAR CONTESTÉE

La DATAR est présentée, dans les années 1970, avec le Commissariat général au plan et la Délégation générale à la recherche scientifique et technique, comme l’une des trois figures emblématiques de l’administration de mission et tous les ouvrages consacrés au gouvernement et à l’administration de la France lui consacrent un développement. Toutefois la plupart de ces analyses ont été menées à partir de l’examen des principes de fonctionnement qui ont été ceux de la DATAR entre sa création et la fin des années 1970. Depuis, on a l’impression que les commentateurs se contentent de répéter ces analyses et qu’ils continuent à perpétuer l’image d’une DATAR qui a largement disparu. Entre la DATAR des années 1960 et celle de ces vingt dernières années, il y a peut-être plus de rupture que de continuité. La DATAR suit-elle toujours les principes de fonctionnement de l’administration de mission telle que Édgard Pisani les a théorisés quand il disait qu’elle doit être « adaptée à un problème, à un temps, à un lieu ; elle est localisée, elle est spécialisée; elle doit s’éteindre le jour où le problème posé se trouve résolu. [En outre, elle] exige des programmes développés sur de nombreuses années; l’unité de commandement et l’unité de budget [...] Elle est légère, elle a le goût de faire, elle est réaliste, mouvante, elle va vers l’événement, elle est mêlée à la vie; elle n’attend pas l’initiative, elle la sollicite... » [[6][6]Pisani (Édgard), « Administration de gestion, administration de…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no6).

De la légèreté à la bureaucratisation

La souplesse et la légèreté de la DATAR se sont traduits par le caractère modeste des effectifs, un recrutement diversifié, l’inexistence de la notion de carrière, des rapports interpersonnels et une hiérarchie souple. Des effectifs réduits (de l’ordre de moins de 30 chargés de mission dans les premières années, 116 fin 1995, soit 61 emplois de moins qu’en 1982) rassurent les administrations pour lesquelles le poids et l’influence d’un service se mesurent à l’aune du nombre de ses agents ; n’ayant pas de personnel permanent, elle est obligée de se faire détacher des agents des différentes administrations, elle ne peut leur assurer une carrière, car elle les recrute aux alentours de 35 ans et, sauf exception, ne les garde pas ; de formation assez variée, la grande majorité est, soit issue d’une grande école (École nationale d’administration, École polytechnique, École normale supérieure), soit du droit et/ou des sciences politiques ; leur origine professionnelle est très diverse, mais plus de 50 % viennent de l’intérieur, de l’équipement ou de l’industrie; leur situation administrative l’est autant, elle comportait en 1995 autant de fonctionnaires que de contractuels (59 contre 57). Cette diversité les fait participer à des réseaux (« X », École nationale d’administration, ministères techniques, corps préfectoral); la qualité de « chargé de mission » conférée aux fonctionnaires détachés, leur jeunesse et donc le fait qu’ils n’aient pas atteint le sommet de la hiérarchie administrative facilitent l’égalité entre les membres (ils ne dépendent que du délégué qui les choisit); enfin, cette égalité et cette diversité rendent plus aisés le travail en équipe et la liaison avec les divers ministères. Le nombre d’agents n’en a pas moins augmenté aujourd’hui jusqu’à 250 personnes sans compter les personnes salariées par les organismes subventionnés (300 personnes) en 1986 comme le relevait Olivier Guichard regrettant une certaine dérive bureaucratique, avant de se tasser ensuite [[7][7]Guichard (Olivier), Propositions pour l’aménagement du…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no7).

De l’autorité à la contestation

Le rapport de présentation du décret définit la DATAR comme «...un organisme de coordination et d’impulsion. Son rôle sera, à partir des objectifs généraux définis par le plan, de préparer et de coordonner les éléments nécessaires aux décisions gouvernementales en matière d’aménagement du territoire et d’action régionale et de veiller à ce que les administrations techniques ajustent leurs actions respectives dans ce domaine, et fassent converger les moyens dont elles disposent vers des objectifs qui, globalement, dépassent l’action et la responsabilité de chacune d’elles : tâche interministérielle qui requiert de façon constante la possibilité de recourir à l’arbitrage et à l’autorité du Premier ministre... ». Elle a su gérer au mieux un registre d’intervention qui était fixé de façon limitative.

Son autorité et ses pouvoirs de coordination interministérielle ont été fortement favorisés par la situation du premier délégué. Qu’il ait été un membre éminent du cabinet du Premier ministre y a certainement contribué. Mais ses pouvoirs sont surtout venus du fait que la gestion des fonds étaient directement rattachés au Premier ministre. Toutefois la DATAR n’a été rattachée au Premier ministre directement que pendant sa période initiale, entre 1978 et 1981 et indirectement par l’intermédiaire d’un ministre délégué entre 1967 et 1972. Elle a toujours dépendu d’un ministre particulier le reste du temps, ce qui pouvait signifier que l’aménagement du territoire avait cessé d’être une priorité. Certains ont alors posé la question de l’existence même d’une politique d’aménagement du territoire. Cette instabilité de rattachement a nui à la DATAR et elle en a brouillé l’image réduisant son pouvoir de coordination et la ramenant à un simple accompagnement de politiques sectorielles, la DATAR devenant, à la limite, une direction comme une autre. Ses facultés de coordination se sont émoussées. La multiplication et l’accumulation des fonds ont rendu moins perceptible son caractère global. Par ailleurs, n’assistant plus aux conférences budgétaires, n’ayant plus de droit de regard sur les crédits déconcentrés des ministères, tenue à l’écart du processus budgétaire depuis 1987, son rôle interministériel s’est amoindri, et ce d’autant plus que le nombre des comités interministériels auxquels elle est associée a diminué.

Ballottée les deux tiers de son existence entre les ministères de l’équipement, de l’intérieur, de l’industrie, de la ville ou de la fonction publique, son insertion a davantage répondu aux préoccupations politiques du moment qu’aux nécessités fonctionnelles d’un ancrage fort et l’exercice de sa fonction horizontale et transversale a été rendu difficile. Dispersion des crédits dans les budgets de différents ministères, conflits de personnes, luttes d’intérêts et oppositions (parfois très dures) sur les projets d’aménagement rendent cependant d’autant plus indispensable une coordination des actions de l’État et donc un arbitrage au plus haut niveau. Ces impératifs conduisent nécessairement à son rattachement au Premier ministre ou à la création d’un ministère d’État doté du pouvoir d’imposer la politique définie par le Parlement et le Gouvernement. Faute de dépendre du Premier ministre, le ministre dont dépend la DATAR n’est qu’un ministre parmi les autres comme le relève Olivier Guichard.

Dans les processus de décisions gouvernementales, la mise en place et le contrôle d’instances de coordination lui ont toujours permis de garder une forte influence. La première d’entre d’elles est le Comité interministériel pour l’aménagement du territoire (CIAT). Sa possibilité de préparer l’ordre du jour et les dossiers du CIAT, d’en informer à son gré les ministères intéressés, d’en débattre avant avec le Premier ministre et d’en suivre les décisions lui conférait un avantage important.

Cette situation centrale est encore confortée par la représentation de la DATAR dans des organismes qui sont, soit à la disposition du délégué, soit rattachés à lui : Centre interministériel relatif à l’examen des demandes d’avantages financiers pour les opérations de conversion et de décentralisation industrielle, comités de décentralisation, secrétariat permanent pour l’étude du problème de l’eau, Association bureaux-provinces, Conservatoire de l’espace littoral et des rivages lacustres, Groupe interministériel pour la rénovation des zones minières.

Elle participe également, à travers son délégué, aux autres comités concernant directement l’aménagement du territoire (Comité interministériel de développement et d’aménagement rural — CIDAR, Comité des aides à la localisation d’activités tertiaires — CIALA) et sa présence dans le conseil d’administration de nombreux « fonds ». Ses possibilités d’arbitrage vont donc au-delà de la préparation des CIAT.

La DATAR est une administration de mission dans la mesure où son rôle est essentiellement d’impulsion et de coordination. S’il lui arrive de participer à la réalisation de certaines opérations, elle laisse plus souvent ce soin aux services extérieurs des ministères, aux collectivités territoriales, aux entreprises publiques ou privées, aux sociétés et aux organismes publics. Elle n’exécute pas, elle ne gère pas, elle ne contrôle pas, elle n’assure pas de suivi sauf pour les contrats de plan État-régions.

Par délégation du Premier ministre, elle dispose du fonds d’intervention pour l’aménagement du territoire (FIAT) et donc de crédits qui ont constitué un outil essentiel de son action. Ce Fonds, modeste dans son montant, permet d’amorcer une opération urgente, d’harmoniser des opérations de différents secteurs ou d’apporter un complément à des opérations complexes. C’est un « budget de combat » qui constitue un instrument de coordination, d’impulsion et d’infléchissement des choix des administrations. En outre, le délégué intervient dans la gestion de nombreux organismes de financement car il siège au conseil de direction du FDES (fonds de développement économique et social) et de la FNAFU (fonds national d’aménagement foncier et d’urbanisme). Il faut signaler aussi le FIDAR (fonds interministériel de développement et d’aménagement rural) ou les crédits gérés par le GIRZOM (Groupe interministériel de restructuration des zones minières). Certes, la DATAR a perdu le monopole de l’aménagement du territoire depuis le milieu des années 1980 en raison du poids des investissements régionaux et des aides européennes à la politique régionale qui représentent depuis le début des années 1990 des sommes supérieures à l’ensemble des fonds dédiés à l’aménagement du territoire.

Mais toujours de l’innovation

Créatrice et innovante, « elle a servi au gouvernement de “tête chercheuse” tant dans le domaine de certaines technologies de pointe que dans celui de la politique urbaine (métropoles d’équilibre) ou des nouveaux types de relations contractuelles à inventer entre l’État, les établissements publics régionaux et les collectivités territoriales (contrats de “villes moyennes”, de “pays”) » [[8][8]Bodiguel (Jean-Luc) et Quermonne (Jean-Louis), La haute…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no8). Elle a été un foyer d’innovations parmi lesquelles on peut citer la création des missions interministérielles d’aménagement. Sans personnalité morale, ces missions précisaient les programmes, déterminaient les moyens d’exécution, suivaient la réalisation et jouaient un rôle de coordination entre l’État, les différentes administrations et les collectivités territoriales. Temporaires, elles ont été supprimées lorsque les objectifs ont été atteints. Comme la mission d’aménagement du littoral Languedoc-Roussillon ou la mission des villes du Massif central, elles ont permis aux collectivités l’accès direct aux administrations centrales. Inversement, d’autres structures comme les commissariats à l’industrialisation ou à la rénovation rurale lui ont permis de sensibiliser d’autres acteurs au développement régional. La DATAR s’est ainsi démultipliée sans s’alourdir, de tels organismes pouvant être supprimés une fois leur tâche achevée.

L’utilisation des groupes de travail interministériel, composés de représentants des ministères, des collectivités territoriales ainsi que des experts comme son statut l’y autorise, le soutien au fonctionnement d’associations de la loi de 1901, qu’elle favorise, comme l’Association bureaux-provinces ou les associations pour le développement industriel jouent dans le même sens. La présence enfin de son délégué ou de son représentant dans nombre d’organismes qu’on a pu chiffrer à plus d’une trentaine lui a servi pour renforcer sa stratégie.

Mieux que les administrations traditionnelles, elle sait monter des mécanismes parfois étranges pour faire collaborer les secteurs privés et publics. Les bureaux de reconversion industrielle, simple association sous le régime de la loi de 1901, ne pouvaient être des interlocuteurs pour l’administration, mais un décret du 24 octobre 1967 créa des commissaires à la conversion industrielle (des commissaires à la conversion rurale et à l’aménagement de massifs) dont les titulaires ont été les délégués généraux des associations. Ces commissaires entrent dans les comités du FDES et deviennent les interlocuteurs des pouvoirs publics. Ils ont donc un statut mixte : ils sont à la fois nommés par le Premier ministre tout en étant les délégués élus d’associations pour l’expansion industrielle présidées par des chefs d’entreprises. Ces bureaux sont donc des points de passage, des lieux de rencontre et de coordination.

Le statut de la DATAR lui permet de tisser un réseau de partenaires et de relais locaux et régionaux. La régionalisation administrative de 1964 et la création des commissions de développement économique régional (CODER) font aussi partie des innovations qu’elle a soutenues. L’idée d’associer des élus à des membres des forces socioprofessionnelles dans une assemblée régionale consultative avait montré le souci d’introduire de nouveaux modes de négociation entre l’administration et « les forces vives ». Puis avec la décentralisation qui a donné aux régions et aux collectivités territoriales les moyens d’intervenir en dehors de l’État, la DATAR, devenue pour les collectivités territoriales une structure de conseil et de dialogue, s’est assurée de nouveaux domaines d’intervention.

Un gouvernement par les mots

Un des mérites et une des constantes de l’aménagement du territoire est d’avoir su, à de nombreuses reprises au cours de son histoire, manier le vocabulaire et recourir à des « mots miracles », à des rêves et à des mythes : civilisation, progrès, futur, solidarité, etc., au point qu’il faille placer cette littérature et ces discours comme un moyen d’action.

Les premiers responsables ont conçu la politique d’aménagement du territoire comme une réponse aux exigences inéluctables que sont la civilisation, le progrès et le futur. À chaque civilisation correspond une notion différente de l’aménagement du territoire, aujourd’hui il est un moyen d’accéder à la civilisation moderne comme le souligne en 1964 Philippe Lamour, le président de la Commission nationale d’aménagement du territoire : « Une grande tâche est offerte aux français : aménager leur territoire au niveau d’une civilisation moderne... » [[9][9]Lamour (Philippe), « 60 millions de Français », Grands…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no9).

Quant au thème du futur, Olivier Guichard écrit que : « l’aménagement ne vit pas dans l’époque présente, il doit toujours la devancer, projeter sur l’avenir » [[10][10]En l’absence de références, la source est La Lettre de la…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no10); pour André Chadeau, préfet de région, « l’aménagement du territoire exige une vue plus globale de la société et de son avenir »; et pour François Essig, délégué, « l’aménagement du territoire, c’est aussi une image du futur [...] l’horizon des aménagements aujourd’hui, c’est l’an 2 000 ».

Qui dit aménagement dit d’abord la rationalité d’une géographie volontaire. Il faut « passer de l’occupation spontanée immédiate et économique à l’organisation volontaire d’une ville, d’une région, de tout le territoire » [[11][11]Guichard (Olivier), Aménager la France, Paris, Gonthier, 1965,…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no11) comme disposer de moyens d’études, de diagnostic, d’alerte qui permettent d’avoir des actions correctives, de réduire les incertitudes.

L’aménagement du territoire est aussi une recherche de solidarité, d’équilibre, d’équité, qui se fonde dans le thème de l’harmonie : pour Édgar Pisani « aménager, c’est faire naître et entretenir sur notre territoire la prospérité dans l’harmonie » avec un but final de cohérence.

Technique au départ, l’aménagement du territoire s’est chargé progressivement du souci de prendre en compte les problèmes de relations entre l’homme et son environnement, une sorte de « un nouvel humanisme ». L’aménagement du territoire n’est donc pas qu’une technique d’organisation spatiale.

Au début des années 1980, apparaissent cependant des thèmes nouveaux qui obligent à réduire la place donnée aux grandes idées et aux rêves car la décentralisation a accru la force des autorités locales et de leurs demandes, au point que la DATAR a semblé craindre les surenchères locales. Le développement local ne doit pas être « replié sur le canton » (Jacques Sallois) et la DATAR doit être consciente qu’elle « va rencontrer désormais sur le terrain, dans les régions, les départements, les communes, des partenaires forts, adultes aux pouvoirs réels » (Bernard Attali). Les nouveaux pouvoirs locaux mais aussi la mondialisation lui font craindre de ne plus pouvoir maîtriser la politique dont elle est chargée. Par ailleurs, alors que le taux de croissance diminue, que le nombre d’emplois nouveaux stagne et que les perspectives d’évolution ne sont pas claires, l’aménagement du territoire « serait-il [...] un luxe hérité d’une période de plus forte croissance... ? ». Ce à quoi Raymond Barre répond que : « l’aménagement du territoire doit participer du combat économique de la France ».

On en vient à une idée de la mise en valeur de toutes les potentialités locales qui a été émise par Michel Rocard dès 1981. La décentralisation, à partir de 1985-1986, a introduit l’idée d’un aménagement concerté entre l’État et les collectivités et c’est à la même époque que le mot « Europe » est lié à celui d’aménagement du territoire. Dans un contexte de concurrence avivée, seule une stratégie forte d’aménagement du territoire permettra de « tirer profit des réelles opportunités de développement qui apparaissent à l’échelle de l’Europe et de réduire les disparités inacceptables ». Ce dont prend acte un CIAT de fin 1990 qui relance les travaux de prospective régionale et créée, entre autres, un conseil national de l’aménagement du territoire présidé par le Premier ministre ce qui permet à Jacques Chérèque de dire que « l’aménagement du territoire a retrouvé ses marques ». Cependant les objectifs ne varient guère, il s’agit toujours de redéployer des activités sur le territoire et de pallier le risque d’hypertrophie et de saturation de l’Ile-de-France. Il faut attendre presque la fin de la décennie 1990 pour avoir un nouveau discours lié à la loi sur l’aménagement et le développement durable du territoire. Selon Jean-Louis Guigou, « l’aménagement du territoire n’est plus seulement une politique d’équipement », sa priorité est le développement local et pour cela, il faut « une recomposition du territoire en pays et en agglomérations et un partenariat renouvelé entre l’État et les collectivités locales ».

UNE ADMINISTRATION MALMENÉE AU GRÉ DES POLITIQUES GOUVERNEMENTALES

On ne saurait donc concevoir la DATAR comme un tout immuable depuis quarante ans. Elle a en fait été ballottée au gré de l’évolution des politiques.

La régionalisation administrative entre rhétorique décentralisatrice et interventionnisme étatique

L’un des fondements de sa stratégie initiale fut la régionalisation, introduite en 1964. Mais les résultats escomptés n’ont pas été à la hauteur des espérances. Les commissions de développement économique régional (CODER), qui auraient pu jouer le rôle d’interlocuteurs de la DATAR, ont déçu car elles ont été le résultat d’un compromis entre deux formules qui sont apparues également inadmissibles aux gouvernements de l’époque. La première aurait consisté à institutionnaliser les comités régionaux d’expansion économique, mais on ne pouvait pas confier à des associations des attributions proprement administratives ; la seconde aurait conduit à créer d’emblée une assemblée représentative, solution jugée prématurée. Elles n’avaient en définitive qu’une compétence consultative et l’initiative de cette consultation était réservée exclusivement aux pouvoirs publics. L’échec de la régionalisation en 1969 a induit un système d’interventions largement conçu au centre, dans un secteur limité par la concurrence d’administrations sectorielles, et des entreprises publiques très puissantes.

Cet échec a perduré malgré la création de l’établissement public régional en 1972 du fait des échecs des projets de réforme territoriale de 1973 et 1976. Le « scénario de l’inacceptable » évoqué comme un repoussoir par la DATAR [[12][12]DATAR, Scénario de l’inacceptable, Paris, La documentation…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no12) reste très ambigu sur le rôle d’une région vue comme un mécanisme destiné à faire face à « l’accumulation des tensions économiques, sociales et politiques supportées par l’État ». Certains estiment que, davantage qu’une réforme régionale, une réforme communale améliorera les relations déplorables entre le citoyen et l’État et démocratisera l’administration en la soumettant à un véritable contrôle des citoyens [[13][13]Monod (Jérôme) et Castelbajac (Philippe de), L’Aménagement du…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no13). Valéry Giscard d’Estaing le confirme dans un discours sur le statut de la région à Vichy [[14][14]Bulletin d’information de la CONATEF, no 261-162, décembre…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no14) : « Il ne s’agit pas de créer un nouvel étage d’administration dans un pays déjà sur-administré, ni de créer un centralisme régional se substituant au centralisme étatique. Le problème n’est pas d’accroître les attributions que leur a conférées la loi de 1972 mais de leur permettre de les exercer complètement ». Ce que veut faire la décentralisation de 1982.

La politique de l’emploi ou la perte de la spécificité et de la sélectivité

À partir de 1974 en effet, la crise économique infléchit l’action de la DATAR. Avant cette période, elle distribue régionalement les emplois créés par l’augmentation du produit intérieur brut (PIB); après, en raison de la rareté des emplois à répartir, la politique d’aménagement du territoire s’est transformée en politique de l’emploi : elle est appelée à « jouer les pompiers ».

La crise a approfondi les déséquilibres territoriaux et aggravé la « dislocation du territoire ». La même analyse vaudra pour la politique de la ville qui, au début des années 1990, disposera de trois fois plus de crédits que l’aménagement du territoire. De plus, la résurgence des idées néolibérales a conduit à considérer comme obsolète l’aménagement du territoire. Fondé sur le volontarisme et la solidarité, l’aménagement solidaire est remplacé par « l’aménagement concurrentiel du territoire ».

La décentralisation : à chacun sa politique d’aménagement du territoire

La décentralisation de 1982 va modifier, elle aussi, la place de la DATAR dans les processus. Elle peut maintenant s’appuyer sur un réseau local. Sa vocation territoriale la conduit à tisser un véritable réseau de relais et de points d’appuis régionaux et locaux permettant à ses actions de se doter d’un caractère systématique et permanent. Cependant, en contrepartie : « son intervention n’est plus perçue comme un recours auquel s’attachent des valeurs de prestige et d’expérimentation, mais comme une des composantes d’une offre qui se diversifie » [[15][15]Wachter (Serge), État, décentralisation et territoires, Paris,…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no15), car elle n’est plus seule dans la définition de l’aménagement du territoire. La DATAR se heurte, d’un côté, à l’élargissement des interventions régionales dans l’aménagement spatial et, de l’autre, au corps préfectoral qui considère la territorialisation des politiques comme de son domaine exclusif ainsi qu’aux services extérieurs de l’État soucieux de conserver leur monopole d’appréciation des besoins locaux dans le cadre de leur secteur. Jean-Claude Némery observe même en 1994 que les lois de décentralisation « ont créé, entre les collectivités locales, un vaste champ concurrentiel dans lequel les plus fortes sont sorties incontestablement grandies ; puissance des villes métropoles, puissance des grandes régions, puissance des gros départements, insertion dans les jeux de la compétition européenne et mondiale » [[16][16]Némery (J.-C.) et al., Le renouveau de l’aménagement du…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no16).

Sa difficulté à exister dans un contexte où elle a moins à distribuer et où elle n’est plus seule porteuse de l’aménagement du territoire conduit à poser la question de la nécessité de la DATAR et de l’utilité du plan. Tout en confiant à Olivier Guichard une réflexion sur les nouvelles orientations de l’aménagement du territoire, le nouveau ministre, Pierre Méhaignerie, donne l’impression que les jours de la DATAR sont comptés, car cantonner l’aménagement du territoire à l’hexagone n’aurait plus de sens, à partir du moment où tous les projets industriels, d’infrastructures, de recherche, de formation doivent être conçus en fonction de la compétitivité mondiale. L’aménagement du territoire n’est plus le monopole de l’État. Les allègements des administrations centrales n’ont épargné la DATAR qu’en la recentrant sur la prise en compte du nouveau contexte de la décentralisation et de l’intégration européenne.

Le néo-libéralisme a entraîné la remise en cause du rôle et des fonctions de l’État, car s’il est une politique d’État, conduite par l’État ou étroitement contrôlé par lui, c’est bien l’aménagement du territoire. L’idée de solidarité qui lui servait de socle laisse progressivement la place à celle de compétition, risquant d’entraîner la dislocation de vastes zones territoriales. Un deuxième facteur de déclin est lié à la décentralisation et à la nouvelle répartition des pouvoirs qui a engendré de multiples chevauchements de compétences et des risques sérieux ‘d’éclatement’ de la politique d’aménagement. Chaque collectivité s’estime fondée à intervenir sur son territoire sans trop s’interroger sur les limites de ses compétences, et la concurrence économique entre collectivités est féroce. Il est évident enfin qu’une politique étroitement nationale d’aménagement n’est plus concevable aujourd’hui car « l’État tend à ne plus être “l’acteur dominant” de l’aménagement du territoire dans la mesure où il est contesté dans son rôle d’État providence, dans l’exercice de ses compétences et dans sa souveraineté », et ce d’autant moins que la loi de décentralisation du 7 juillet 1982 dispose que : « les communes, les départements et les régions [...] concourent avec l’État à l’aménagement du territoire, au développement économique [...] ainsi qu’à la protection de l’environnement ».

Toute cette période, qui va de 1975 à 1990, provoque donc des critiques sévères sur les résultats et les objectifs de la politique de l’aménagement du territoire. En 1993, le Sénat constate que « l’aménagement du territoire [est désormais] effacé des nouvelles priorités, sans crédits, sans autorité... » [[17][17]Sénat, « L’Aménagement du territoire une grande ambition pour…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no17). Non seulement, il n’est plus prioritaire car il passe après la conversion de pôles économiques, la compétitivité globale de la France et la politique de la ville, mais on peut se demander si la France a encore des objectifs d’aménagement du territoire. Au brouillage provoqué par la décentralisation, s’est ajoutée l’incapacité de l’État centralisé à travailler autrement. Plus d’aménagement global, plus de prospective, la DATAR est devenue à cette époque une cellule d’assistance aux collectivités locales.

Les territoires : une ambition, recomposer le territoire

L’aggravation des disparités régionales révélée par les résultats du recensement de 1990 fait redécouvrir l’aménagement du territoire, mais aussi ses faiblesses et le manque de cohésion des actions de l’État dont il pâtit « cartes, schémas directeurs des grands équipements publics (autoroutes, TGV, aérodromes, plan Université 2000) restructurations industrielles ou administratives, zonages, sont élaborés de façon cloisonnée, souvent sans souci de synergie ou de cohérence d’ensemble » [[18][18]Ministère de l’Intérieur et de l’Aménagement du territoire,…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no18).

On parle alors de l’aménagement du territoire comme d’une nouvelle croisade et sa politique se veut une « reconquête » du territoire. Il appartient en effet de plein droit à toutes les collectivités publiques qui disposent du pouvoir d’exproprier pour des raisons d’intérêt général dont fait partie l’utilisation optimale du territoire. On redécouvre aussi la nécessité d’une politique d’aménagement du territoire mais à laquelle s’oppose l’organisation institutionnelle des différentes collectivités publiques que, faute de volonté de réformer, la DATAR souhaiterait contourner. On cherche une solution dans le concept de « pays », qui ne serait qu’un territoire et non une circonscription administrative supplémentaire. Reste à savoir ce qu’est un territoire cohérent, capable de fournir à sa population un ensemble de services et de servir de support au développement local.

LE RÔLE ORIGINAL D’UNE INSTITUTION BANALISÉE

Une administration de mission ?

Toutes les réflexions sur la DATAR commencent par rappeler que sa spécificité est d’être une administration de mission. Ce n’est pourtant pas une évidence dans la mesure où la DATAR, au contraire d’autres administrations de mission, ne revêt pas un caractère temporaire. Ne fait-elle pas partie de ces grandes agences de développement de la période d’après-guerre qui constituent l’une des catégories de services rattachés au Premier ministre [[19][19]Fournier (Jacques), Le travail gouvernemental, Paris, Presses…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no19), ces services « de structure légère, chargée de concevoir et animer, non d’exécuter, ni de gérer » [[20][20]Chenot (Bernard), Organisation économique de l’État, Paris,…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no20) ? Est-elle donc plutôt une administration d’état-major au sens où Jean-Louis Quermonne définit ce type de structures : une administration qui se situe au sommet de l’État, une administration qui n’engendre pas la création de corps de fonctionnaires, une administration qui prospère aux confins de l’administration et du politique [[21][21]Quermonne (Jean-Louis), « Politisation de l’administration ou…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no21) et comprend outre le cabinet du Premier ministre et le Secrétariat général de l’Élysée, le secrétariat général du gouvernement et le Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI, aujourd’hui SGAE). Ce rattachement au Premier ministre, qui la fait bénéficier de son autorité, signifie-t-il que sous-traiter l’aménagement du territoire à un ministre entraîne la fin de l’interministérialité et de la coordination de l’action ?

Il paraît moins opportun de créer un grand ministère d’État chargé de l’aménagement du territoire qui ne serait qu’un ministère comme un autre à l’instar de celui de l’environnement que d’« organiser la DATAR comme un secrétariat général du gouvernement spécialisé ayant vocation à organiser des comités interministériels sous l’impulsion directe du Premier ministre... » [[22][22]Lefebvre (François), « Ce que l’État doit faire », in Némery…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no22). L’enseignement des quarante ans de fonctionnement de cette structure est clair : la DATAR n’est pas une administration de mission, elle est, à l’instar des autres structures permanentes qui entourent le Premier ministre, un de ses états-majors permanents. Toute autre configuration place l’aménagement du territoire, pourtant stratégique dans le cadre d’une décentralisation renforcée, à un rang mineur contestable et contesté.

DATAR et aménagement du territoire

Une autre interrogation doit prendre place dans ce bilan. Quel a été le rôle de la DATAR dans l’aménagement du territoire ? Elle a été conçue dans le cadre d’une vaste réforme de l’aménagement du territoire dont elle a certes été une pièce maîtresse, mais l’une des pièces. On ne peut passer historiquement sous silence le rôle qui fut celui du Commissariat général du plan, lors des quatrième, cinquième et sixième plans, précédés d’études concernant la conception de l’aménagement du territoire et chargé d’intégrer leurs conclusions dans le plan. On peut aussi rappeler l’action du district de la région parisienne avec Paul Delouvrier. Le livre blanc de 1963 et le schéma directeur d’aménagement et d’urbanisme de la région parisienne de 1965 ont durablement orienté l’aménagement dans cette région, en particulier avec la politique des villes nouvelles et des transports collectifs. L’action des ministères sectoriels ne doit pas être négligée non plus : par exemple, dans le domaine de l’aménagement culturel du territoire, la politique des chartes culturelles des années 1970 puis celle des conventions de développement culturel des années 1980 ont joué un rôle non négligeable pour structurer et rééquilibrer le territoire dans ce secteur [[23][23]Bodiguel (Jean-Luc), L’implantation du ministère de la Culture…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no23).

Transversalité, anticipation et expérimentation

Le brouillage de la notion d’aménagement du territoire avait conduit, avant la réforme de 2005, à se demander s’il ne s’agissait pas d’un constat de faillite de la DATAR ou de la perte de capacité d’influence d’une structure devenue de moins en moins interministérielle alors que c’était sa vocation première et si on n’assistait pas à une sorte d’épuisement des forces d’innovation de ce type de structures.

Il n’en faut pas moins souligner la réussite qu’a constituée la DATAR. Elle a su faire disparaître des organismes qu’elle avait créés, en faire intégrer d’autres dans les structures de l’administration classique. Elle est largement à l’origine du ministère de l’environnement à travers les cellules de travail et de réflexion qu’elle a animées sur les problèmes de pollution et d’atteintes à l’équilibre naturel (missions interministérielles sur les problèmes de l’eau, sur les parcs naturels). Elle a été également une pépinière de personnalités actives, originales et importantes dans l’administration. Cet aspect a contribué à son rayonnement intellectuel qui s’est étendu à l’étranger et à la modification de la mentalité administrative traditionnelle.

Elle a parfaitement rempli les conditions nécessaires pour qu’existe un véritable aménagement du territoire qui exige une structure d’études et une structure de décision. Elle a été un véritable entrepreneur politique et administratif, un vecteur de changement des pratiques administratives, un agent de changement social ; elle savait passer outre aux lenteurs des procédures bureaucratiques traditionnelles. Porteuse d’avenir, visionnaire, elle a anticipé les événements et des évolutions qui mettront vingt ans à se concrétiser.

Elle a aussi constamment expérimenté des solutions nouvelles et a toujours été consciente que l’aménagement du territoire passait par une remise en ordre des structures territoriales. Elle a été impliquée dans la régionalisation de 1964, puis dans celle de 1969, puis à partir de 1990, dans la politique des « pays » ainsi que dans la déconcentration qu’elle a appuyée. Cet activisme expérimental peut paraître brouillon à certains comme le montre l’interrogation de Pierre Deyon et Armand Frémont [[24][24]Deyon (Pierre) et Frémont (Armand), La France et l’aménagement…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no24) à propos de la création des pays mais il a eu le mérite de faire avancer, sans doute plus rapidement, des solutions qui auraient été difficilement envisagées dans le cadre de structures traditionnelles.

La DATAR et l’évolution de l’État

Par ailleurs, l’évolution de ses modes d’action a été en phase avec celle de l’État. La DATAR n’est plus la simple « courroie de transmission entre la volonté gouvernementale et les organes d’exécution » comme la définissait en 1964 Olivier Guichard [[25][25]Guichard (Olivier), L’Aménagement du territoire, Recueils et…](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#no25), traduisant ainsi le centralisme français. Elle a été centralisatrice dans un État centralisé et elle y a été particulièrement à l’aise au point qu’une question sous-jacente émerge : peut-il exister un aménagement du territoire dans un État qui n’est plus ultra centralisé ? Peut-il également exister dans une économie néo-libérale et mondialisée ? L’aménagement du territoire serait-il devenu une politique étatique comme une autre, ayant perdu tout ressort avec la décentralisation et la déconcentration ? Sans doute la DATAR a-t-elle perdu sa position quasi monopolistique ce qui ne l’empêche pas de conserver un rôle. Mais l’apparition des acteurs locaux de l’aménagement du territoire avec la décentralisation, puis de l’administration déconcentrée lui pose les mêmes problèmes que pour l’ensemble des institutions étatiques.

Ses modes d’action ne peuvent être que ceux de l’État ; or les formes de l’action publique se sont transformées. Le terme de « gouvernance » est apparu pour prendre en compte ces transformations. La gouvernance dénonce en effet le modèle traditionnel qui confie aux seules autorités politiques la responsabilité de la gestion des affaires publiques et elle met l’accent sur l’interdépendance des pouvoirs qui participent à l’action collective. Si la gestion actuelle des affaires publiques doit reposer sur un processus d’interaction et de négociation entre des intervenants hétérogènes, le rôle d’organismes comme la DATAR redevient prééminent pour engager le dialogue, établir des partenariats, être un médiateur, un négociateur, un « écouteur » capable de maîtriser un environnement de plus en plus complexe.

Notes

[[1]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re1no1)

Ce texte est issu d’une contribution élaborée à la demande de la DATAR qui avait projeté d’éditer, pour son quarantième anniversaire, un ouvrage qui n’a jamais vu le jour. Très sérieusement réduit (avec une bibliographie limitée aux seules citations), il a paru d’autant plus utile de présenter ce travail synthétique et historique qu’elle a subi une transformation profonde dont témoigne son changement en Délégation interministérielle à l’aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), voir décret no 2005-1791 du 31 décembre 2005, JORF, 1er janvier 2006, p. 24.

[[2]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re2no2)

Gravier (Jean-François), Paris et le désert français, Paris, 1947 et Mise en valeur de la France, Paris, 1949 Dessus (G.), George (P.), Weulerse (J.), Matériaux pour une géographie volontaire de l’industrie française, Paris, 1949.

[[3]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re3no3)

Pisani (Édgard), « Administration de gestion, administration de mission », Revue française de science politique, VI (2), avril-juin 1956, p. 315-330.

[[4]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re4no4)

Gravier (Jean-François), 1956, « Organisation territoriale et expansion régionale », Revue française de science politique, V I (2), avril-juin.

[[5]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re5no5)

Catroux (Diomède), JORF Assemblée Nationale, Débats, 27 novembre 1963, p. 747.

[[6]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re6no6)

Pisani (Édgard), « Administration de gestion, administration de mission », op. cit., p. 315-330.

[[7]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re7no7)

Guichard (Olivier), Propositions pour l’aménagement du territoire, La Documentation française, 1986,62 p.

[[8]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re8no8)

Bodiguel (Jean-Luc) et Quermonne (Jean-Louis), La haute fonction publique sous la Ve République, Paris, PUF, 1983, p. 181.

[[9]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re9no9)

Lamour (Philippe), « 60 millions de Français », Grands Aménagements Régionaux, octobre 1964, no 6, p. 10.

[[10]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re10no10)

En l’absence de références, la source est La Lettre de la DATAR, dépouillée depuis son 1er numéro.

[[11]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re11no11)

Guichard (Olivier), Aménager la France, Paris, Gonthier, 1965, p. 26

[[12]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re12no12)

DATAR, Scénario de l’inacceptable, Paris, La documentation française, 1970, p. 44.

[[13]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re13no13)

Monod (Jérôme) et Castelbajac (Philippe de), L’Aménagement du territoire, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 1978, p. 124.

[[14]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re14no14)

Bulletin d’information de la CONATEF, no 261-162, décembre 1978, p. 10

[[15]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re15no15)

Wachter (Serge), État, décentralisation et territoires, Paris, L’Harmattan, 1987, p. 142.

[[16]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re16no16)

Némery (J.-C.) et al., Le renouveau de l’aménagement du territoire en France et en Europe, Paris, éd. Économica, 1994.

[[17]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re17no17)

Sénat, « L’Aménagement du territoire une grande ambition pour la France », propositions de la mission sénatoriale d’information, décembre 1993, p. 19 (rapport J. François-Poncet).

[[18]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re18no18)

Ministère de l’Intérieur et de l’Aménagement du territoire, Débat national pour l’aménagement du territoire, document introductif, Paris, La documentation française, 1993, p. 24.

[[19]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re19no19)

Fournier (Jacques), Le travail gouvernemental, Paris, Presses de la FNSP et Dalloz,1987, p 167.

[[20]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re20no20)

Chenot (Bernard), Organisation économique de l’État, Paris, Dalloz, 1965, p. 167.

[[21]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re21no21)

Quermonne (Jean-Louis), « Politisation de l’administration ou fonctionnarisation de la politique ? », in Baecque (Francis de) et Quermonne (Jean-Louis), dir., Administration et politique sous la Cinquième République ?, Paris, Presses de la FNSP, 1981, p. 335-336.

[[22]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re22no22)

Lefebvre (François), « Ce que l’État doit faire », in Némery (Jean-Claude), Watchter (Serge), dir., Entre l’Europe et la décentralisation, les institutions territoriales françaises, Paris, DATAR et Éditions de l’Aube, 1993, p. 39.

[[23]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re23no23)

Bodiguel (Jean-Luc), L’implantation du ministère de la Culture en région. Naissance et développement des directions régionales des affaires culturelles, Comité d’histoire du ministère de la Culture, Travaux et documents no 12, Paris, La documentation française, 2000.

[[24]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re24no24)

Deyon (Pierre) et Frémont (Armand), La France et l’aménagement de son territoire (1945-2015), Paris, LGDJ-EJA et Dexia Éditions locales de France, 2000, p. 84.

[[25]](https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm#re25no25)

Guichard (Olivier), L’Aménagement du territoire, Recueils et monographies, Paris, La documentation Française, 1964, p. 8 (no 46).