

Approche historique de l'émergence des territoires

par Pierre BODINEAU, Président du CREAL de Bourgogne

Le débat qui s'est ouvert depuis les années 1995 (vote de la loi Pasqua, suivie de la loi Voynet) a remis en valeur un concept qui était jusque là à l'usage principal des géographes et des juristes, celui de territoire. Lorsqu'on veut retrouver le sens exact de ce terme, on fait appel au dictionnaire (le Grand Robert en l'occurrence) et l'on trouve les trois significations suivantes :

- « étendue de la surface terrestre sur laquelle vit un groupe humain et spécialement une collectivité nationale » (en droit international, il faut un territoire pour qu'un Etat existe !)
- « étendue de pays sur laquelle s'exerce une autorité, une juridiction ».
- « le sol, les terres d'un pays qui jouit d'une personnalité propre ».

Des significations différentes, qui expliquent les malentendus et les ambiguïtés dans le débat actuel qui semble opposer, pour l'observateur extérieur, les découpages administratifs anciens, qui seraient des territoires imposés, dépassés, contestables, à des territoires souhaités, vivants (bassins de vie), construits par leurs habitants et appelés à gérer de plus en plus les projets et les politiques publiques.

L'objet de cette présentation est de montrer une réalité historique plus complexe, en remontant assez loin dans l'histoire des hommes, mais plus encore celles des terroirs et des pays, de ces paysages qui gardent, surtout en Bourgogne, une part d'éternité.

Je vous propose donc de remonter à l'origine des premiers territoires, en étudiant le rapport entre l'espace et les hommes -c'est la définition de l'aménagement du territoire- avec un éclairage particulier, celui de l'action sociale qui s'est appelée dans l'histoire, la charité, la bienfaisance, l'assistance, l'action sanitaire et sociale.

Si l'on remonte très loin dans l'histoire, on constate que l'organisation administrative du territoire français -alors que se construisait peu à peu la France moderne, celle des « frontières naturelles »- a d'abord accompagné l'implantation des hommes : on est passé de territoires vécus à des territoires organisés (1).

Puis avec la construction d'un Etat moderne, on assistera à une évolution en sens opposé : on passera des territoires administrés, à la renaissance -mais dans certaines conditions- de territoires de projets, de territoires vécus, qui ne sont pas nécessairement des territoires établis.

I - DES TERRITOIRES VECUS AUX TERRITOIRES ORGANISES

Ces territoires vécus, ce sont d'abord les lieux où les hommes se sont installés pour vivre, travailler, se développer ; où les générations se succèdent sur le même terroir, construisant la mémoire d'un groupe collectif qui se perpétue, à travers les épreuves (guerres, famines...).

C'est la communauté villageoise, c'est-à-dire le village et son terroir, qui la fait vivre ; ce cadre correspond à celui de la paroisse, dont le curé gère l'état-civil, lit à la messe les ordonnances royales et, grâce à la dime, prend en charge les pauvres de la communauté -en 1789, on compte plus de 40 000 de ces communautés et paroisses, et l'Assemblée Constituante décida de les maintenir.

Parfois, le village, lorsqu'il est bien placé près d'un fleuve, ou qu'un marché s'y établit ou qu'un seigneur s'y installe, grandit, devient une ville : la ville s'entoure d'un rempart, elle obtient du seigneur, puis du Roi, la concession d'une charte qui lui donne le droit d'élire un maire, de s'administrer : le pouvoir municipal-pouvoir urbain est né, lui aussi, pour longtemps : à lui de prendre en charge les pauvres et les indigents, par des institutions diverses : hôpital général, bureau de charité (2). Quand la ville est importante, elle se structure elle-même en quartiers (institution des dizainiers, analogues à nos îlots modernes).

Au-dessus de ces espaces de vie, qui subsistent aujourd'hui dans notre organisation, il y a des espaces politiques qui sont d'abord des espaces fonciers : les fiefs deviennent des seigneuries : depuis son château-fort, le seigneur exerce son autorité sur le territoire qui l'entoure ; il fait travailler les serfs mais il assure aussi la protection des habitants (clientèles), d'où les principautés féodales.

A ces cadres politiques s'ajoutent aussi les cadres de l'église (évêchés).

Puis la monarchie établira à son tour ses propres cadres, mais en tenant compte souvent des comtés, duchés, seigneuries : ce sont les bailliages (dans le midi, les sénéchaussées), correspondant souvent à des pays bien identifiés : le Charolais, l'Auxois, la Montagne (Châtillonnais).

Quant aux provinces, qui parfois ont affirmé une certaine indépendance (Bourgogne), elles possèdent parfois des Etats qui parlent au nom de la population, leur propre parlement, elles correspondent souvent à un particularisme, parfois une culture (Bretagne, Provence) et c'est le cadre dans lequel l'Etat monarchique, devenu l'Etat moderne et centralisé de Louis XIV et de ses successeurs, développe des politiques publiques : au XVIII^{ème} siècle, les intendants sont invités à s'intéresser à la santé publique : enquêtes sur les causes de la mortalité (curés), envoi de boîtes de remèdes : la formation des sages-femmes est un bon exemple de complémentarité, puisque ce sont les Etats de Bourgogne qui subventionnent cette formation, bailliage par bailliage : c'est un aspect de la « topographie médicale », première approche territoriale de la santé publique (3).

L'intendant est assisté de subdélégués établis dans les principales villes de la province (34 en Bourgogne) qui assurent une tutelle efficace des villes et communautés (8) : ils sont ses yeux et ses oreilles.

Ainsi, à la veille de la Révolution, se superposent des territoires qui sont à la fois vécus et établis : la ville, la communauté (pour la majorité de la population), la paroisse, le cadre administratif intermédiaire, souvent héritage de l'histoire (bailliage) ou subdélégation.

Le cadre provincial enfin, à la fois cadre de l'action de l'Etat et bien d'appartenance culturelle et historique (les élus aux Etats généraux sont élus par bailliage et se sentent bretons ou bourguignons). La Révolution donne l'occasion d'une remise à plat au nom de la clarification et de l'égalité.

II - DES TERRITOIRES ADMINISTRES AUX TERRITOIRES « DE PROJET »

1) Avec la Révolution française et l'Empire s'opère le **découpage administratif** sur lequel nous vivons toujours aujourd'hui.

Un seul élément de stabilité : la commune : « Il y aura une municipalité dans chaque bourg, ville, paroisse, communauté de village » : c'était accepter près de 40 000 communes et nous gérons toujours les conséquences de ce choix (36 000 aujourd'hui).

Pour le reste, la Constituante décide « une nouvelle division territoriale du royaume, tant pour la représentation que pour l'administration » :

- le département sera le cadre principal (83 en 1790) de cette « nouvelle division » :
- il sera divisé en districts, regroupant eux-mêmes des cantons, circonscriptions électorales.

C'est dans ce cadre que s'établit l'administration révolutionnaire, y compris pour gérer les problèmes sociaux : ainsi, en 1793, la Convention décide la création d'un fonds de secours publics qui sera distribué dans les départements et affecté au versement de pensions dont le nombre est réparti sur le plan départemental ; de même est décidée la prise en charge de la santé des indigents par une formule très moderne, celle des « officiers de santé », qui, à raison de trois par district, iront soigner à domicile des malades sans ressources (M. Bovary dans le roman de G. Flaubert).

Ce système est modifié par la loi de l'an VIII : le district est remplacé par l'arrondissement plus vaste, qui sera géré par le sous-préfet, comme le département le sera par un préfet, tous nommés par le pouvoir central.

Ce sont désormais le département et la commune qui seront, tout le long du XIXème siècle, les territoires où l'on administre, entre autres choses, la politique sociale : il y a, à la préfecture, un bureau qui suit les problèmes des « secours publics, hospices et bureaux de bienfaisance, dépôts de mendicité, etc... »

Quant à la commune, elle gère définitivement la « solidarité de proximité », par l'intermédiaire d'un bureau de bienfaisance qui deviendra plus tard bureau d'aide sociale puis CCAS (Centre communal d'action sociale).

Les grandes lois sociales sauront d'ailleurs faire appel aux collectivités locales (département et commune) pour financer certaines actions, qu'il s'agisse de la protection maternelle et infantile (loi de 1874) ou de l'assistance médicale gratuite (loi de 1893) ; pouvant posséder un patrimoine, le département devient aussi le propriétaire de nombreux immeubles (les legs par exemple) destinés à des actions à caractère social ou sanitaire.

De plus en plus, l'Etat devra développer des moyens pour assumer ses compétences : il développera les premiers services sociaux, recrutera les premières assistantes sociales (diplôme d'Etat en 1930) : alors naissent de nouveaux territoires, ceux des travailleurs sociaux (les « territoires arpentés », secteurs en bicyclette, puis après la guerre en « 2 CV » en attendant la 4L).

2) **L'apparition de la région** introduit un élément nouveau pendant la Seconde guerre mondiale : la naissance de cadres régionaux obéit à de nouvelles logiques, successives et parfois contradictoires :

- volonté de l'Etat -le régime de Vichy d'abord- de disposer de cadres plus vastes alors que la rapidité des communications efface le temps (les régions de Vichy),
- nécessité de disposer d'un cadre qui permettra la planification des grands équipements et le développement économique (infrastructures, agriculture intensive) (ce sont les régions de programme créées en 1956 : 21 régions),
- décision prise par l'Etat de créer une nouvelle circonscription de l'Etat au service d'une politique volontariste de l'aménagement du territoire à partir des années 60 : création de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) et des circonscriptions d'action régionale, futures « régions ».

Ce cadre régional va se révéler adapté à certaines politiques sociales de l'Etat :

- dès Vichy, l'Etat a poussé à la création des ARSEA (Association Régionale pour la Sauvegarde de l'Enfance et de l'Adolescence), regroupant les associations qui œuvraient dans le secteur de l'enfance inadaptée (il s'agissait alors des grandes régions de Vichy : Bourgogne/Franche-Comté ; en 1946, la Sécurité sociale investit aussi le niveau régional (CRAM, Bourgogne - Franche-Comté),
- puis avec les années 1960, alors que la croissance économique et démographique rend nécessaire la construction d'équipements sociaux et de logements ; la « région de programme » -il s'agit presque

des régions actuelles- devient le territoire choisi pour la planification,

- c'est le IVème Plan de Pierre Massé, plan de développement économique et social : l'Etat a dû réorganiser son administration, harmoniser les circonscriptions des diverses administrations - académies et régions par exemple-, créer des directions régionales des affaires sanitaires et sociales (DRASS) et installer des Préfets de région ; les CODER (commissions de développement économique régional) annoncent les assemblées régionales (4).

De nouveaux territoires apparaissent : les Parcs naturels nationaux ou régionaux (Morvan).

C'est dans cette logique régionale que sont d'ailleurs institués les Centres régionaux pour l'enfance et l'adolescence inadaptées (CREAI), afin de construire les premiers équipements nécessaires à l'accueil des enfants et des adolescents inadaptés ou handicapés : ainsi, le niveau régional, niveau de la réflexion, de l'animation, de la planification, de la formation en travail social, s'est-il imposé, complétant le département et la commune (5).

Avec l'arrêt de la croissance dans les années 80 s'annonce une nouvelle conception des logiques territoriales.

3) Aménagement concerté et développement local

Avec la « crise » qui n'est que la fin de la croissance exceptionnelle des Trente Glorieuses, c'est la fin des certitudes, de l'aménagement du territoire dirigé depuis Paris : de toute part, l'urgence marque de ses contraintes les politiques sociales : nouvelle pauvreté et montée de la précarité et de l'exclusion, aggravation des déséquilibres géographiques et démographiques entre le « désert » français et des banlieues sur-peuplées, entre des anciennes régions industrielles en crise et des métropoles où se concentrent les activités tertiaires et les difficultés sociales.

La décentralisation a changé aussi profondément les règles du jeu : les conseils généraux se sont vu attribuer l'essentiel de la compétence en matière sociale, qu'il faut souvent encore partager avec l'Etat.

Désormais, « l'aménagement du territoire ne peut être que concerté », la planification est contractualisée (contrat de plan Etat-Région).

Enfin, on découvre (redécouvre ?) les vertus du développement local, on constate qu'aucun projet ne peut aboutir s'il n'est « porté » par les acteurs du terrain : on expérimente ainsi les « contrats de pays », ou encore les chartes intercommunales, même si ces procédures sont encore à l'initiative de l'Etat.

Aussi émergent de nouveaux territoires, à côté des niveaux administratifs traditionnels :

- dans les orientations des contrats de plan Etat/régions apparaissent des « programmes régionaux de développement coordonné » (PRDC), proposant une politique territoriale, alors que l'on a toujours eu une approche sectorielle, chaque ministère ayant sa propre politique.

Chaque ministère développe lui-même sa propre politique de « zonage » : l'Education nationale crée les ZEP (zones d'éducation prioritaire) ; le ministère de la justice développera un « plan d'action territorialisée » mis en œuvre sur la base d'une « géographie prioritaire » ; avec la politique de la ville se développent d'autres logiques : celles des quartiers (DSQ) ou encore celle des zones franches puis des zones urbaines sensibles (ZUS) (Chenôve - 44 quartiers).

A cette technique, qui consiste à reconnaître l'inégalité des territoires et à en tirer les conséquences dans la répartition des moyens humains et financiers ou des avantages fiscaux, l'Europe va donner un nouveau souffle en redéfinissant sa politique régionale.

Ces aides des fonds européens conforteront les zones rurales fragiles, les zones en désindustrialisation (anciens pôle de conversion comme Le Creusot-Chalon-sur-Saône) et, plus récemment, les zones urbaines confrontées à des difficultés sociales.

C'est dans ce contexte que deux lois successives de 1995 (loi Pasqua) et 1999 (loi Voynet) ont proposé d'aller plus loin encore dans la mise en place de nouveaux territoires dits « territoires de projets » :

- les « pays » -qui ne sont pas nécessairement ruraux- doivent se construire dans une démarche volontaire, au terme d'une procédure assez longue qui constate le périmètre du pays : « l'Etat coordonne, dans le cadre du pays, son action en faveur du développement territorial, avec celle des collectivités territoriales et de leurs groupements ; un conseil de développement doit être consulté sur les grandes orientations ».

En Bourgogne, 12 pays sont déjà en construction, mettant en place leur conseil de développement et rédigeant leur charte. Comment ne pas constater souvent une continuité entre les pays (« pagi » francs, bailliage, pays) ?

- les agglomérations constituent les autres territoires de projets (50 000 habitants au moins et 15 000 au moins dans la commune centre) mais la loi Chevènement se combine avec la loi Voynet pour accélérer la construction de communautés d'agglomérations : les sept principales villes de Bourgogne ont vocation à connaître cette mutation (aires urbaines) contrats de ville.

Ces deux niveaux territoriaux seront ceux dans lesquels s'inscriront les actions financées par l'Etat, la région, le département, souvent dans le cadre de contrats de pays et de contrats d'agglomération. Deux contrats d'agglomération ont été signés en Bourgogne : CUCM, COMADI, Chalon en cours. Quant aux pays, le Conseil régional a anticipé souvent par sa politique cœur de territoires ; mais certains pays, les premiers partis comme la Puisaye-Forterre, ont déjà une longue tradition d'action territoriale, et souvent les pays se sont coulés dans des pays bien plus anciens : Bresse, Auxois, Châtillonnais, etc...

Pour conclure, après avoir rappelé cette longue évolution des territoires, posons quelques questions pour ouvrir le débat.

DES QUESTIONS POUR CONCLURE

1. Les territoires de projets ont-ils vocation à remplacer les territoires administratifs et politiques ? Peut-on imaginer, avec la DATAR, une France composée de 400 pays et d'une centaine d'agglomérations, où l'on passerait de 36 570 communes à quelques milliers de communautés de communes, faisant disparaître du même coup des arrondissements inutiles, pour ne pas parler des départements ? On pourrait en tout état de cause s'interroger sur la composition des Conseils Généraux basés sur des cantons souvent découpés au siècle dernier.

Enfin, si l'on admet le caractère volontaire de la création des pays, n'y aurait-il pas des territoires sans pays, sinon par défaut ?

2. Ces territoires, dont il est écrit qu'ils ne constituent pas une circonscription administrative, sont-ils destinés à devenir autre chose qu'un cadre dans lequel seront utilisés des financements publics ? Sont-ils le cadre adapté » à la « territorialisation des politiques publiques » ?

La France peut-elle s'offrir le luxe d'un nouveau niveau administratif alors que son organisation est déjà complexe et coûteuse ?

Articulation entre territoires de projets et intercommunalité ? Pays et communautés de communes ?

3. Quelle place ces territoires nouveaux peuvent-ils, doivent-ils faire à la politique sociale ?

A priori, le social a toute sa place dans un territoire de vie : l'accompagnement à domicile, l'existence de lieux ressources pour la santé publique et l'action sociale, la coordination du recensement des besoins et de l'entretien des investissements, tout cela plaide en faveur d'un investissement des associations dans la mise en place et le fonctionnement des pays.

Pour les agglomérations, la réponse est évidente : le logement social, la prévention de la délinquance, l'accessibilité, tout cela a vocation à devenir intercommunal ; le processus est en marche : les contrats de ville sont devenus le volet social des contrats d'agglomération.

Pour les pays, la réponse est plus nuancée car le niveau départemental s'est révélé bien adapté à la politique sociale : on peut sans doute rapprocher les secteurs d'intervention des pays, renforcer le rôle des établissements et services qui peuvent constituer des centres de ressources multiservices, aider au montage des projets de développement culturel, social ou économique, assurer le « décloisonnement » des politiques sociales pour mieux répondre aux besoins des habitants du territoire, notamment les personnes en situation de dépendance, de vulnérabilité, d'exclusion.

L'articulation entre pays et agglomération est aussi l'une des questions essentielles pour l'avenir : comment fonctionneront un pays dijonnais et la COMADI ? Ne créera-t-on pas encore des systèmes « poupée russe » lourds, peu lisibles et difficiles à gérer ?

Il serait en tout cas paradoxal que les acteurs que vous êtes ne prennent pas toute leur place dans une aventure dont l'issue dépend en partie des citoyens, pour peu qu'ils puissent être assez informés et motivés sur les modalités et les enjeux ; c'est à cela que nous devons nous employer dans les prochains mois.

NOTES

(1) Sur cette évolution, P. BODINEAU et M. VERPEAUX - Histoire de la décentralisation - Paris - PUF - 2^{ème} édition - 1997.

(2) A titre d'exemple pour Dijon, P. BODINEAU : l'assistance municipale - Dans l'encadrement juridique de la pauvreté - A paraître aux Editions du Seuil.

(3) P. BODINEAU : un aspect de la topographie médicale : la formation des sages-femmes en Bourgogne - Dans Actes du Congrès national des Sociétés Savantes - t. I - le corps et la santé - Paris - 1985 - p. 47-58.

Sur l'utilisation des statistiques au dix-huitième siècle, P. BODINEAU - Un aspect de la « technocratie » des lumières : l'utilisation des statistiques par l'intendant de Bourgogne - Dans Actes du Congrès de l'ABSS de Langres - 1984 - p. 175-191.

(4) P. BODINEAU : la régionalisation - Paris - PUF - 1995.

(5) J ROCA : Les relations ARSEA-UNAR avec l'Etat et P. BODINEAU : du bon usage des associations : les débuts des CREAL - Dans l'institution du handicap : le rôle des associations (direction C. BARRAL, F. PATERSON, H. J. STICKER, M. CHAUVIERE) - Presses universitaires de Rennes - 2000 - p. 197-219.