

Sur la territorialisation de l'Éducation nationale¹

Ce texte concerne l'éducation en France. Dans d'autres pays, le problème abordé dans ces quelques lignes se pose en des termes différents, surtout là où l'éducation est historiquement et culturellement territorialisée. Dans l'Hexagone ces questions ont commencé à être examinées au début des années 1990, en particulier à travers des écrits pionniers de Bernard Charlot². Comme il se dit depuis longtemps : « on peut gouverner de loin, mais on n'administre que de près ».

Dans cet article, nous considérons les territoires comme les lieux de création et de renforcement des liens horizontaux et concrets entre les acteurs et les institutions, en vue d'élaborer et de coconstruire des projets de développement éducatif. Cela appelle à des formes de gouvernance locale *ad hoc*, en harmonie avec la gouvernance globale. Le sujet de la gouvernance sera peu abordé ici car nous l'avons longuement développé dans Bouvier A. 2012.

La question de la territorialisation de l'éducation sera peu traitée du point de vue des sciences politiques ; nous évoquons à peine la question, pourtant essentielle, de savoir quel degré et quel type de décentralisation il faudrait rechercher pour l'organisation de l'Etat et des pouvoirs publics. Cela dépasse et de loin les seules questions d'éducation. Pour l'instant, les trois actes de décentralisation politique en 35 ans n'ont guère éclairci le sujet de la territorialisation. Pourtant, de nombreux écrits sont consacrés à la décentralisation et l'on entend bruissier les premiers préparatifs d'un inévitable acte IV, tant l'acte III n'aura servi qu'à révéler des problèmes sans leur apporter de solution.

Enfin, laissant ce thème à d'autres plus qualifiés, nous n'avons pas proposé une introduction historique qui nous aurait conduit, pour le moins, à revenir en 1793 avec les oppositions entre Girondins et Jacobins, dont les traces se retrouvent tout au long des deux siècles écoulés depuis et, sous des formes contemporaines, sont encore vives.

¹ Je tiens à remercier Laurent Rieutort, professeur de géographie et directeur de l'Institut d'Auvergne du Développement des territoires (IADT) pour les fines remarques qu'il m'a faites sur une première mouture de cet article. Son Institut prend une place notable dans le développement international des sciences du territoire. Il assure en Auvergne un rôle essentiellement territorialisé. Je remercie également Françoise Martin van der Hagen et Jean-Pierre Véran pour leur relecture attentive et leurs précieuses suggestions que j'ai fait miennes.

² Charlot B. 1994

En termes de territorialisation, la première question qui se pose aujourd'hui pour le système éducatif français s'énonce simplement : qu'est-ce qui est déjà territorialisé ? Est-ce accessoire ou conséquent ? Nous le verrons, on ne part pas du néant, loin s'en faut. Pourtant, en juin 2017, la FCPE déclarait encore « refuser la territorialisation de l'École », sans dire si elle voudrait que l'on revienne en arrière sur tout ce qui s'est développé en 35 ans et que nous rappelons plus loin. Face à cet état d'esprit encore présent dans certains groupes sociaux, on comprend qu'il y a peu la ministre Najat Vallaud-Belkacem ait pu voir dans les politiques de site et les projets territoriaux un moyen pour sortir de ce modèle unique, véritable illusion collective formelle, sorte d'hologramme qui suffit à satisfaire ceux enfermés dans leur idéologie et qui ne se préoccupent pas des réalités, Vient alors une deuxième interrogation : que faudrait-il plus territorialiser, pourquoi et comment ? Peut-on discerner les niveaux pertinents de territorialisation et leurs rôles respectifs ? *In fine*, restera à mieux définir et préciser ce qui relèvera encore du niveau national si le système éducatif se prépare à être plus territorialisé, comme nous l'envisageons et le suggérons.

Dans cet écrit nous inspirons des particularités de l'Auvergne. Les exemples cités empruntent au centre de l'Hexagone où la territorialisation, bien que culturellement très présente (« esprit gaulois » diraient les auvergnats), demande encore à être plus marquée. Nous avons choisi d'aborder la territorialisation d'un point de vue **fonctionnel**, d'aucuns diraient même pragmatique (mais qui va encore oser employer ce terme ?), en nous demandant : sur le terrain, comment fonctionne **concrètement** le système éducatif français aujourd'hui ? Comment enrichir et améliorer son fonctionnement ? Notre texte comprend trois parties. Dans la première sera présentée une longue liste de sujets variés qui, chacun, témoignent de l'importance actuelle de la territorialisation de l'enseignement scolaire. Dans la courte seconde partie nous évoquerons l'enseignement supérieur qui s'est territorialisé malgré ses liens internationaux conséquents en matière de recherche et le rattachement direct des universités à l'État central. Enfin, nous nous interrogerons, de plusieurs points de vue, pour savoir s'il faut amplifier la territorialisation de l'éducation ; jusqu'à quel point et comment ?

Une précaution s'impose : « territorialisation » n'est pas pris comme un vague synonyme de « communautarisme », bien au contraire. Pour nous, les deux concepts sont en opposition. Le communautarisme pousse à des regroupements fermés, d'humains et d'institutions, sur des options qui peuvent être idéologiques, philosophiques, religieuses, ethniques, économiques, géographiques ou linguistiques ; il conduit à l'isolement des groupes et pousse à renforcer leur fermeture sur eux-mêmes. Chacun d'eux estime que les échanges avec les autres sont dépourvus d'intérêt, voire néfastes et dangereux pour leur identité, sauf pour ceux qui veulent faire du prosélytisme. Heureusement, pour la majorité des français, cette simplicité axiologique du communautarisme, qui frise le simplisme, est plutôt rejetée. Au contraire, la territorialisation s'appuie, dans une vue ouverte, sur la grande diversité des ressources locales, humaines, matérielles et culturelles qu'elle valorise, sur toutes les formes d'échanges ; plus loin, nous insisterons sur la richesse mise ainsi en lumière et largement utilisée sur le terrain. Elle favorise le croisement horizontal de réseaux et l'enrichissement

mutuel. Elle crée la nécessaire complexité pour adapter le système aux besoins locaux contemporains. Elle vise à employer les ressources localement disponibles, à en construire collectivement de nouvelles et à dépasser les obstacles au développement, dans une logique de codéveloppement. Les territoires et leurs contextes s'opposent à des vues à prétention universelle.

Enfin, chaque territoire a ses légendes et ses récits, ses épopées qui le font vivre et qu'il entretient en les transmettant aux nouvelles générations et en les popularisant au-delà. Par exemple, en Auvergne, il ne s'écoule pas une semaine sans que les médias et des fêtes locales ne fassent référence à Gergovie et aux gaulois.

Pris un à un, beaucoup des points cités dans la première partie de ce texte peuvent, à juste titre, être considérés comme des banalités bien connues. Pourtant, il est bon de les rappeler, de les rapprocher les uns des autres, d'en établir une liste même incomplète, de dégager le sens ponctuel de chacun d'eux, pour réfléchir à ce que signifie cet ensemble bigarré. Quelle cohérence ? Mis côte à côte, comme sur une peinture tachiste, ils permettent de discerner peu à peu ce que cet ensemble dépeint, révèle, montre. Il questionne ce qui mérite d'être pris en compte. Le constat qui se dégage est, en fait, quasiment ignoré ou passe un peu inaperçu du niveau central : **les bases pour une territorialisation de l'éducation sont déjà en place.** Considérables, elles fonctionnent ; même s'il est clair que l'administration, en particulier celle de l'Éducation nationale, le « mammoth » dirait Bernard Toulemonde, ne connaît pas ses territoires qu'il méprise et abhorre. C'est une nouvelle étape de territorialisation, explicite et beaucoup plus affirmée, qu'il faut construire, assortie d'une géométrie moins brouillonne et non aléatoire de la gouvernance locale. Nous aborderons cela dans la troisième partie.

1. LA TERRITORIALISATION DE L'ÉDUCATION EST UN ÉTAT DE FAIT

La bureaucratie centralisatrice française, particulièrement marquée à l'Éducation nationale, veut ignorer les territoires et leur spécificité, qu'il s'agisse des territoires prescrits ou des territoires perçus. Pourtant, le pouvoir politique, à travers le Parlement et ses lois, tente depuis une quarantaine d'années et trois actes successifs de décentralisation politique, de proposer, sous le contrôle de la Représentation nationale, un cadre global susceptible de faciliter leur prise en compte, tout en restant fidèle aux principes qui fondent notre République, « une et indivisible »³ selon les termes de la Constitution. Dans les faits, malgré tout ce que nous rappelons dans cette première partie, nous sommes encore loin d'une véritable territorialisation de l'éducation, comme elle se rencontre chez beaucoup de nos

³ Comme me l'a aimablement fait remarquer Jean-Pierre Véran : l'article premier de la Constitution indique que « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée ». En fait, « une et indivisible » bien que largement employé dans de nombreux discours est introuvable dans ce texte. En revanche, la constitution de 1791 indiquait que « le royaume est un et indivisible ».

voisins : Espagne, Suisse, Allemagne, Belgique... sans nous référer à d'autres pays quasiment nés territorialisés comme c'est le cas, en général, pour les pays fédéraux (Australie, Canada, USA, etc.) En France, la territorialisation n'est pas voulue et pensée en tant que telle. Elle est présente, mais seulement en actes, c'est déjà cela, et nous allons le voir de façon conséquente. Les lois et décrets n'ont de cesse de rechercher l'uniformité formelle des dispositifs conçus au niveau national. Ils sont renforcés par de longues et redoutables circulaires fruits de la technostructure qui tente de tout corseter dans le moindre détail, définissant ainsi le rôle et le pouvoir qu'elle s'attribue, faisant fi du pouvoir législatif, voire parfois du pouvoir exécutif. Pourtant, on le sait, le local est un précieux espace de tensions et d'innovations ; pourquoi s'en priver ? Pourquoi une telle méfiance ou un tel mépris du sommet envers les terrains de l'action souvent très créatifs ?

Dans la vingtaine d'éléments cités dans ce qui suit, l'ordre ne cherche pas à exprimer un message particulier. Nous allons seulement montrer que la réalité est déjà d'une incroyable diversité. En ne la prenant pas ou peu en compte l'État contemporain et sa technostructure se privent de valoriser les richesses locales comme ils gagneraient à le faire.

1.1. Les activités sportives

Proposées par des clubs et des associations locales elles diffèrent considérablement d'un lieu à un autre. Par exemple, en haute ou en moyenne montagne, les sports pratiqués se distinguent de ceux des campagnes, des bords de mer, des grandes villes. Et même, les différences peuvent être plus fines ; les possibilités offertes par la baie de Somme diffèrent de celles d'Antibes ou de la Corse. Le football, le rugby, le basketball, l'athlétisme, la natation, n'ont pas la même aura suivant l'histoire et la culture locales. Les clubs et les associations formulent des offres qui reflètent des traditions et les particularités du lieu ; les exemples abondent. Pour ouvrir les activités sportives variées aux élèves, l'École doit donc s'en accommoder et elle le fait, en valorisant le football à Saint-Etienne ou à Marseille, le rugby à Toulouse ou à Clermont-Ferrand, le basketball à Villeurbanne, le handball à Montpellier, le ski alpin à Chamonix et au Mont-Dore, la voile en Bretagne, etc. Heureusement, le tissu est maillé de très nombreux petits clubs et associations.

1.2. Les activités artistiques

Abondantes au sein de la société civile française, mises en œuvre par des troupes d'artistes, des institutions publiques, privées ou associatives, ou encore par des fondations, elles varient considérablement d'un endroit à un autre, en quantité et surtout en nature. Avec la musique, l'architecture, la danse, le théâtre, la poésie, la peinture, le cirque, le cinéma, l'opéra, les groupes folkloriques, l'art local, la tapisserie, les sculptures en bois ou en pierre, la vaisselle en porcelaine, la ferronnerie, les bijoux, etc. la variété globale est maximale, ainsi que celle des partenariats que peuvent nouer les établissements scolaires. Tous sont en situation d'en bâtir au bonheur des élèves, mais pas les mêmes, loin de là. Hormis des bureaucrates aveugles, qui pourrait le nier ?

1.3. La faune et la flore

Elles sont particulières à chaque territoire géographique et pour cette raison font les délices des touristes, mais aussi des habitants qui les connaissent les apprécient. Si l'on ne voit plus de saumons dans la Seine, il y en a encore qui remontent l'Allier et la presse locale en parle régulièrement. Que dire des cigognes, des cerfs, des sangliers, des loups, des ours, des scorpions et des autres insectes comme les abeilles ? Où le moustique tigre est-il présent ? Et les frelons asiatiques ? Que faut-il faire si l'on découvre un nid ? *Idem* pour les plantes, les fleurs, les champignons et les arbres, les légumes oubliés... L'enseignement peut-il se priver des richesses de son environnement de proximité ? Les livres, les sites, la « réalité augmentée » (au sens des technologies numériques) ont-ils les mêmes potentiels d'enseignement que notre environnement réel ? Quelle est la meilleure façon de découvrir la nature ? N'est-ce pas à travers l'observation du milieu de proximité que cela peut se faire, en s'appuyant sur les sorties éducatives et les lieux de vie de chaque élève, aidés par les ressources disponibles en classe ?

1.4. Le climat

Même s'il est d'usage d'affirmer que la France est un pays tempéré avec de faibles écarts de température, en fait, il est de plus en plus difficile de nier les différences climatiques suivant les saisons, leurs brutales variations, les nombreux orages de pluie, de grêle, de neige l'hiver, ainsi que les différences géographiques, par exemple entre l'Alsace, la Bretagne, la Provence et la Haute-Savoie. Ici, c'est de la sécheresse et des feux dont il faut périodiquement prendre garde, là se sont les routes inondées ou verglacées l'hiver et là encore des vents violents dont il faut se méfier et qui poussent à des modes de vie attentifs et prudents, ou encore les risques brouillard très fréquents en certains lieux. Pour étudier le climat, peut-on proposer aux élèves des cours et surtout des activités identiques ? Peuvent-ils se livrer aux mêmes observations ? Ne faut-il pas croiser leurs constats locaux, mais nécessairement limités, avec les informations plus larges qui leur parviennent quotidiennement par la télévision et Internet, et qui peuvent leur sembler contradictoires, afin qu'ils comprennent la signification des uns et des autres ? N'est-ce pas l'un des rôles importants des enseignants ?

1.5. Les langues régionales

Chaque région à la ou les siennes, avec ses accents (dont certains se gaussent) et parfois encore ses dialectes ou ses patois (un peu méprisés par « les gens des villes »), ou encore ici le créole. Ces langues locales accompagnent la musique, avec des instruments particuliers (pas seulement en Bretagne !). Parties intégrantes du patrimoine culturel régional, leur sont associés des éléments de littérature (poèmes, chansons, contes, légendes épopées, romans...) écrits tantôt en langues régionales, tantôt en français. La place à leur accorder à l'école n'est pas une question seulement réglementaire qui peut se décider depuis Paris par voie de circulaires. En particulier lorsqu'est concernée la langue parlée à la maison, non seulement avec les parents, mais avec les grands-parents, même si l'usage des langues régionales est moins fréquent aujourd'hui et les patois presque disparus. Peut-on laisser ce patrimoine

culturel continuer à se perdre progressivement dans les sables ? La question de ces langues se pose donc, entachée de ce relatif dédain souvent observé. Pourtant, sur le terrain, c'est un sujet presque aussi sensible que celui de l'enseignement des langues et cultures d'origine⁴ et, plus globalement pose la question de la carte des langues (implantation de l'Italien ou de l'Allemand, par exemple, sans faire fi des débats sur le latin et le grec qui, le plus souvent dissimulaient d'autres intentions cachées !). Au niveau central, tout s'efface derrière des considérations politiques et même politiciennes, pour dire vrai. Pourtant, le niveau local sait bien ce qu'il en est réellement. Très souvent, avec discrétion, il trouve dès l'école maternelle des solutions pour accorder une place aux langues régionales, en général à la satisfaction des acteurs locaux et surtout des parents d'élèves, même si la question peut être plus vive, politique et moins consensuelle en Bretagne, en Corse ou au pays Basque, que dans le Limousin, le marais poitevin ou à Paris. Les problèmes posés sont, avant tout, nationaux car politiques, alors que leurs solutions sont nécessairement locales et fonctionnelles.

1.6. Les littératures régionales

Nous l'avons dit ci-dessus : elles ne sont pas toujours écrites en français, mais peuvent être très valorisées localement. Par exemple l'Auvergne est fière de ses écrivains (pas seulement Pascal), qu'ils soient romanciers (comme Jean Anglade), journalistes (Alexandre Vialatte) ou historiens (Anne Courtillé), mais aussi auteurs de chansons, de poésies, de pièces de théâtre... Ces écrits peuvent relater les Grands Hommes locaux dont les noms sont donnés à des rues, des bâtiments publics, des hôpitaux, des universités ou des lycées. Combien de collèges portent le nom d'une « gloire locale », en réalité peu connue du grand public, vite oubliée et parfois complètement inconnue dans les départements voisins ? Les particularités culturelles fondent l'identité locale. N'ont-elles pas vocation à être étudiées, connues des élèves futurs citoyens, et positionnées par rapport aux œuvres littéraires françaises présentes dans les programmes ? D'ailleurs, beaucoup des grands chefs-d'œuvre de notre patrimoine littéraire national sont ancrés à des territoires géographiques précis, depuis Roncevaux aux égouts de Paris, en passant par Verdun ou le château d'If, comme des peintures (Paul Cézanne et la montagne Sainte-Victoire) reflètent des lieux devenus mythiques. La littérature française s'est régulièrement embellie de cette variété d'œuvres, parfois modestes, qui se sont développées en se mélangeant, en s'enrichissant mutuellement, même si, bien sûr, l'une d'elles a pris l'importance mondiale majeure que l'on sait, en étant presque la seule connue et repérée en dehors de l'Hexagone.

1.7. La géographie

Elle joue un rôle important car elle marque la vie quotidienne de chaque élève, de leurs parents et du corps enseignant. Il arrive que beaucoup de jeunes des quartiers dits difficiles des grandes villes ne connaissent pas le centre de leur métropole où ils ne vont jamais (sauf

⁴ On vient encore le constater avec la récente et lamentable polémique autour de la question de l'Arabe et des ELCO.

certain, quelques fois, lors de manifestations) et ignorent tout des autres banlieues ; mettre du lien entre les quartiers est l'un des buts poursuivis par le projet de tram entourant le Grand Paris. La vue géographique de ces jeunes se limite à leur quartier. En zone rurale, sur une carte géographique, deux villages peuvent sembler proches, distants d'à peine quelques kilomètres ; en fait, s'ils sont dans deux vallées distinctes et séparées par une montagne, même de faible altitude, passer de l'une à l'autre veut dire franchir un col s'il est ouvert, avec les risques de verglas, de glace sur les bords de route, de congères soudainement apparues, ou, s'il est fermé, faire un très long détour pour passer par le lieu où les vallées se rejoignent. C'est le charme quotidien des transports scolaires en Auvergne, qui vaut largement celui des trains de banlieues à Paris ou des embouteillages de La Réunion ; ils conditionnent l'organisation pratique de la vie quotidienne. Que dire des alertes en pleine journée, lorsque la burle⁵ s'annonce, oblige à fermer en urgence les établissements scolaires et les familles à venir rapidement récupérer leurs enfants ? Et ceux qui vivent sous la crainte d'inondations répétées (terribles lorsqu'elles arrivent soudainement la nuit), ou avec de longues coupures d'électricité en plein hiver ? La géographie « réelle », les cultures dominantes ici, les élevages pratiqués là, les zones industrielles et les centrales nucléaires, distinguent les territoires et imprègnent la vie quotidienne de chacun, ainsi que toute la société civile, dans son organisation son fonctionnement et sa vie ; elle est souvent très loin des clichés aseptisés et très généraux reproduits de manuels en manuels. La géographie réelle est têtue. Comment faire le lien entre elle et celle des programmes, si ce n'est par des considérations locales ?

1.8. L'Histoire et l'histoire régionale

Tendue elle aussi entre récits plus ou moins mythiques et « réalités » tangibles, souvent difficiles à étayer, l'Histoire (y compris l'histoire sociale) ne résonne pas de la même façon suivant les territoires. Prenons un exemple presque caricatural. Des hommes politiques ont récemment tenus des propos volontairement polémiques sur les Gaulois. Ils ont provoqué des réactions politiques et médiatiques passionnelles. En Auvergne (et ailleurs sans doute) ce sujet a un sens précis. Cette référence est banale, présente au quotidien dans les journaux locaux, notamment à travers les mises à jour que font les chercheurs grâce aux multiples fouilles. Elles sont accompagnées d'importants travaux scientifiques (séminaires, thèses...) valorisés dans les médias locaux : la bataille de Gergovie, les nouvelles découvertes de sépultures, les liens commerciaux bien établis entre Gaulois et Romains, antérieurs à l'invasion de César, et surtout l'organisation sociale de l'époque gauloise, fort différente de ce qui nous fut enseigné jadis à l'école primaire. Les Gaulois sont évoqués dans le moindre discours public (un éditorial de novembre 2016 de Jean-Yves Gouttebel, président du département du Puy-de-Dôme, avait pour titre : « Bienvenue chez les Gaulois »). Ils sont aussi présents dans les nombreuses fêtes populaires, pour les matchs de l'ASM⁶ et lors d'expositions consacrées à ce

⁵ Vent du nord qui souffle dans le centre et le sud de la France, qui peut être très froid et violent.

⁶ Célèbre club de rugby de Clermont-Ferrand et, sans exagération, de toute l'Auvergne.

sujet⁷. La Normandie, la Bretagne, l'Alsace, le Pays Basque, la Vendée, la Savoie, la Réunion, la Corse etc. ont aussi leur histoire locale passionnante et passionnée, leurs récits, leurs gloires et leurs défaites, leur vue de la construction de la Nation, des relations entre régions et avec les pays voisins, marquées par des siècles d'échanges, de luttes, d'envahissement, d'alliances dont les traces parfois douloureuses demeurent présentes. Encore aujourd'hui, on n'évoque pas la dernière guerre mondiale de la même façon dans les familles du Vercors et celles de Vichy ; les histoires familiales rapportées aux enfants écrasent « l'histoire nationale officielle⁸ » et le « roman national⁹ ». Les écoliers, collégiens ou lycéens qui participent souvent à des cérémonies officielles locales sentent bien les hiatus, peut-être plus marqués et plus vifs pour ce domaine que pour les autres secteurs de la connaissance, qui conduit parfois à de vifs conflits au sein des familles. Et que dire des histoires de sorcellerie (comme dans le Berry), des contes, légendes et épopées, bien vivaces dans la moindre province et qui, en fait, vraies ou totalement imaginaires, fondent son identité ? Enfin, l'histoire de la région, en tant que telle, est insuffisamment enseignée ; le plus souvent par allusion, seulement pour illustrer l'Histoire nationale.

1.9. La laïcité

Certes, notre République est laïque ; pourtant, sur le terrain, on observe à Paris la présence d'un « quartier juif » et dans la France métropolitaine profonde existent toujours d'invisibles lignes de partage entre territoires protestants, territoires catholiques et ceux affichés depuis longtemps comme moins religieusement marqués. Les religions jouent encore un rôle dans les relations entre des villages et influent sur l'image de certains établissements scolaires, même publics, qui ont une longue histoire. Alors qu'elle jouxte des terres de tradition protestante, que serait l'Auvergne sans ses merveilleuses églises romanes et le chemin de Compostelle ? Ces histoires locales, lourdes de conséquences sur les esprits, remarquables en termes architecturaux et religieux, ne méritent-elles pas d'être abordées dans nos écoles ? Alors que, là, on frise la guerre civile, on voit ici, la construction d'une mosquée s'être faite sans grande difficulté (comme à Saint-Pierre, dans l'île de La Réunion qui se présente comme « l'île de toutes les religions », où sont présents, dans un même quartier, une mosquée, une église, un temple Tamoul et un temple chinois). Cela inspire quelles réflexions ? Faut-il renoncer à aborder de tels sujets avec les élèves alors qu'ils l'évoquent entre eux et en famille ? Au contraire, n'est-ce pas l'occasion d'aller, par la culture, vers cette « construction douce de la citoyenneté » qu'appelle de ses vœux le recteur de Nice Emmanuel Ethis¹⁰ ?

⁷ La dernière en date, il y a quelques semaines de cela, partagée entre deux musées, s'appelait ; « **Tumultes gaulois** »

⁸ Concept discutable et discuté

⁹ Idem.

¹⁰ Président du Haut conseil à l'éducation artistique et culturelle

1.10. Le patrimoine culturel local

Chaque territoire dispose d'un patrimoine culturel constitué d'un nombre très variable de ponts et de viaducs, de musées, de châteaux, de bâtiments historiques, de quartiers médiévaux ou de la Renaissance, d'architecture contemporaine... Pour beaucoup de ces constructions, leur nature, leur taille, leur richesse, leur ameublement, leurs œuvres d'art, leurs jardins, leur grande variété sont très divers suivant les lieux et unique. Ainsi il n'existe qu'un château de Versailles, qu'un musée du Louvre ou des Arts premiers. Par contre, il y a beaucoup de musées plus modestes comme celui de la foudre, des tissus, de la mine, de la dentelle, de la sorcellerie, de la châtaigne, ou des marionnettes (que serait Lyon sans Guignol ?) ou Vulcania pour les volcans. Faut-il bâtir un enseignement sur des richesses disponibles pour les élèves seulement de façon livresque ou numérisées, donc à distance ou à l'occasion de voyages, ou faut-il accorder une place conséquente aux trésors locaux singuliers en les positionnant intellectuellement au sein d'un ensemble plus vaste et plus riche qui leur donne sens ? La situation est paradoxale : les grands trésors patrimoniaux nationaux sont en nombre relativement réduit, chacun en un lieu déterminé et, pour cette raison, accessibles à seulement une petite fraction des élèves (quel est le pourcentage de ceux qui ont visité le Louvre, Le Mont-Saint-Michel, les Invalides ou la Sainte-Chapelle ?), alors que des richesses locales réparties sur tout l'Hexagone, sont certes parfois moins prestigieuses, mais à proximité. Ainsi chacun à l'accès à une partie de notre patrimoine culturel, ce que les enseignants savent valoriser.

1.10. L'environnement de proximité

La nature qui nous entoure, mais aussi l'architecture, nous parlent directement à travers notre environnement. Elles nous envoient des messages. Ici, ce sont des pâturages, des chaînes de volcans et de magnifiques églises romanes ou un viaduc d'Eiffel, là c'est la place des Vosges à Paris, ailleurs le Mont-Saint-Michel, l'océan et sa violence, là encore le Mont-Blanc, des troupeaux sur les alpages (les splendides vaches salers dans le Cantal) avec de magnifiques glaciers qui, tristement, reculent un peu plus chaque jour, ou en d'autres lieux les mines et leur terrible histoire économique et surtout sociale, ou bien des aqueducs romains, comme le pont du Gard ou ceux de la région lyonnaise. Sans oublier les parcs naturels nationaux et régionaux si éducatifs. Tout cela témoigne du rôle essentiel, mais singulier, de l'environnement de proximité. Notre enseignement peut-il n'accorder qu'une faible attention à ces richesses et ces particularités locales, en réalité très prégnantes ? Les livres (le numérique et les sites aujourd'hui) ne sont-ils pas là pour nous aider à mieux comprendre et décrypter notre environnement de proximité, qu'il soit géographique ou culturel, et ainsi à lui donner du sens ?

1.11. Le rapport à l'emploi

Le combat pour l'emploi se joue d'abord à l'échelle locale, dans ses liens avec l'artisanat qui diffère d'un lieu à un autre (en nature et en quantité). Il se distingue aussi dans ses relations avec les grandes entreprises qui ont marqué durablement les personnes et les

histoires des lieux. Sans oublier les nombreuses petites et moyennes entreprises, ainsi que ce que l'on nomme les grandes surfaces et les centres commerciaux. Afin de s'en faire une idée, il suffit de penser aux mines, aux docks, aux chantiers navals, à Michelin, à Airbus, aux constructeurs automobiles, à l'industrie pharmaceutique... Pour mesurer leur importance, l'école peut-elle se contenter de tenir des discours généraux et uniformes sur ces questions, ou doit-elle partir de l'environnement local tel qu'il est vraiment, avec son histoire récente et parfois douloureuse, ses conflits sociaux, sujets qui appellent des éclairages économiques pour les mettre en liaison avec l'ensemble de la société civile et les évolutions internationales ? Pour l'enseignement, il arrive qu'il soit pertinent et nécessaire d'implanter là, et là seulement, des formations qui seraient ailleurs totalement dépourvues de débouchés. Les campus des métiers et des qualifications, créés depuis 2013 et qui se développent pour coller au plus près des besoins des territoires, s'inscrivent dans les perspectives dessinées dans ce texte. Plus généralement, l'orientation, même soumise à des principes nationaux et faisant appel à des outils (très discutés) comme APB, est un processus de proximité, qui a vocation à s'ancrer d'abord dans la Région, son économie et l'emploi local.

1.12. Les activités touristiques

Le tourisme et les activités touristiques qui incluent le logement chez l'habitant, les élevages et les produits régionaux liés aux fruits, aux légumes, aux vins, au cidre, aux fromages, à la gastronomie, prennent une importance grandissante, d'abord sur l'économie locale, mais aussi pour les échanges entre régions et à l'international. Or le familier aveugle et nos élèves ont besoin qu'on leur apprenne à voir ce que les touristes, parfois venus de très loin, viennent découvrir chez nous et apprécient, notamment le charme de nos petits marchés, nos produits du terroir et notre artisanat, nos paysages, nos bâtiments historiques, les burons dans le Cantal, les fermes normandes ou de l'Ain, nos nombreuses petites chapelles... De plus, les activités touristiques facilitent des rencontres. Elles multiplient et diversifient les rapports humains, invitent à pratiquer d'autres langues ou, tout simplement, à découvrir d'autres accents, d'autres termes. Sans oublier les expressions pittoresques employées ici ou là et qui risquent, progressivement, de disparaître comme le font, hélas, les patois.

1.13. L'écologie

L'écologie est d'abord locale, même si, bien entendu, elle est systémique et si des discours idéologiques prétendent s'appliquer uniformément sur la totalité de l'Hexagone, voire de la planète, comme nous y incite la COP 21. Cela concerne, par exemple, la pollution de plus en plus visible et nuisible (certes, dans les grandes villes, mais pensons aussi au tunnel sous le Mont-Blanc...), ou le développement de rues ou de villes sans voitures, mais aussi l'implantation d'éoliennes, d'usines marémotrices, de fermes de panneaux solaires, ou de centrales nucléaires. Sur de tels sujets, s'opposent deux discours. L'un, général pousse à leur construction sur des principes présentés en termes scientifiques et de qualité de vie au niveau macro. L'autre, très local, affiche le classique NIMBY : « *Not in my back yard !* », ailleurs mais pas chez moi. Songeons aux débats sur la construction de l'aéroport de Notre-Dame-des-

Landes, sur le développement des pistes cyclables ou sur l'interdiction faite aux voitures d'emprunter les berges de la Seine, ou à Lyon l'aménagement piétonnier de celles du Rhône puis de la Saône ! Réfléchir aux articulations entre des intérêts généraux (définis par qui ?) et des intérêts particuliers, est pour l'École de la République, un précieux sujet d'éducation ; il commence par l'expression et le croisement des différents points de vue. Ne faut-il pas le faire, comme le pratiquent les enseignants, sur la base d'exemples concrets, proches de la vie des élèves, de leurs familles, de l'économie et de l'histoire locale ? Oui, sans doute ; mais ne faut-il pas aller plus loin ?

1.14. La mixité sociale

C'est au niveau des territoires que se posent les difficiles questions de mixité sociale, de ségrégation, de ghettos scolaires. C'est là que l'on peut espérer imaginer des dispositifs permettant de lutter avec efficacité contre les inégalités sociales qui se répercutent à l'école ; elles sont à la source d'inégalités scolaires qui accroissent ensuite les inégalités sociales : ainsi, la boucle est bouclée ! Aucun texte national à lui seul, aucune conférence de consensus ne pourra faire disparaître cela, notamment les ghettos scolaires. Une analyse et un traitement local s'avèrent donc nécessaires, même si, bien sûr, ils ne suffiraient pas, à eux seuls, à régler les problèmes.

1.15. Les bassins de formation

Curieusement les bassins de formation sont distincts des bassins de vie, des bassins d'emplois, des bassins industriels : comme souvent, l'Éducation nationale tient à se distinguer des autres secteurs de l'État et surtout du fonctionnement de la société civile, sur un sujet où cela n'a aucun sens, où c'est même clairement contreproductif. Avec l'existence ancienne de quelques décennies des bassins de formation, on observe de timides prémisses de territorialisation de l'éducation et de la formation, dans une logique qui n'a jamais été vraiment exploitée, ni poussée assez loin. Aucun intérêt des « bassins des villes » n'est visible : ce sont de simples lieux d'affrontements improductifs des lycées prestigieux du centre des villes. On note plus l'utilité des « bassins des champs », où la faible densité humaine, les difficultés géographiques et économiques, poussent les acteurs à manifester leur solidarité. Bassin par bassin, ne faudrait-il pas rechercher le périmètre le plus approprié pour conduire des partenariats effectifs entre établissements scolaires et donner à ceux-ci la possibilité d'exercer de réelles responsabilités territoriales en vue de faciliter les coconstructions de projets en liens avec la société civile ? Notons au passage que la carte scolaire, telle qu'elle existe en France, contribue, de fait et faute de mieux, à donner quelques modestes éléments de cohérence territoriale

1.17. L'éducation prioritaire

Il en va un peu de même avec l'éducation prioritaire (« zones » et « réseaux »). Son aspect territorial et surtout pédagogique est étouffé par les statuts, les modestes avantages acquis par les enseignants notamment sous la forme de primes ou de décharges horaires (ce

qui est équivalent sur le plan économique). Il est insuffisamment travaillé. Si, pour l'instant, les bassins de formation n'apportent au système éducatif qu'une très faible plus-value, celle de l'éducation prioritaire est sans cesse discutée, au moins dans ses modalités. Chaque grande élection nationale remet le sujet au premier plan, même s'il faut bien constater que depuis leur création par Alain Savary, les modifications les concernant décidées par les ministres successifs ont de fait, en gros, consisté à maintenir l'existant pour sauver les primes et élargir son périmètre. Il dépasse aujourd'hui 20% des élèves susceptibles d'être concernés ; beaucoup plus dans certains départements et moins dans d'autres. Et si, désormais, on laissait le niveau régional décider des évolutions à conduire et des moyens financiers à engager ?

1.18. L'innovation pédagogique

L'innovation pédagogique (comme c'est le cas pour les « *start up* » dans le milieu économique) est surtout le fruit d'initiatives locales ponctuelles, même lorsqu'elles ont vocation à essaimer, de la part d'individus ou d'équipes, exceptionnellement d'un établissement. Elle pourrait accélérer la territorialisation de l'éducation si elle était plus importante, plus formalisée, accompagnée, l'objet de retours d'expériences (ils sont très rares) et surtout organisée, mais surtout moins tributaire de la lourde et paralysante technocratie.

1.19. L'enseignement privé

Il est déjà territorialisé, reflet de l'histoire globale du système éducatif français, d'enjeux politiques nationaux et des réalités territoriales. Dans une académie comme l'Auvergne, ses effectifs représentent 11% des élèves dans l'Allier, mais plus de 45% dans la Haute-Loire. Dès lors, en termes de carte scolaire, le rapport de l'académie de Clermont-Ferrand à l'aménagement éducatif du territoire n'est pas le même suivant les lieux. Il en va ainsi ailleurs. La place et le rôle réel des établissements privés ne peuvent s'apprécier que localement. Les parties prenantes locales n'ont pas le même poids et la gouvernance est singulière.

1.20. Les rythmes scolaires

La réforme des rythmes scolaires fournit un bel exemple de sujet qui, sur la base d'un légitime cadrage législatif national, ne pouvait que se traiter au niveau local par des concertations entre les parties prenantes : enseignants, parents d'élèves, collectivités territoriales, rectorat, associations. Cette réforme aurait pu être faite « à bas bruit », par une toute autre méthode, plus participative que celle adoptée, en faisant plus appel au dialogue et aux véritables partenariats locaux. Ce sujet fournit aujourd'hui aux acteurs concernés l'occasion de se retourner sur la démarche employée et de s'instruire par l'examen attentif d'intéressantes études de cas, en grand nombre, édifiantes par les difficultés rencontrées et surtout les erreurs commises. Elles sont riches d'enseignement sur la conduite de l'action publique, notamment la gouvernance locale, mais aussi sur l'hypocrisie de certaines parties prenantes, pour ne pas dire de toutes. C'est donc une précieuse occasion d'apprendre de nos erreurs. Il ne faut pas s'étonner que ce sujet soit revenu dans les débats de la campagne

électorale, pour peser autant sur l'élection présidentielle, puis sur l'élection législative et enfin sur le nouveau gouvernement. Des paradoxes peuvent être observés : pour l'élaboration des Projets éducatifs de territoires (PEDT) si l'ingénierie des territoires était déjà présente dans les grandes villes (et poussait à des formes de standardisation), elle faisait cruellement défaut dans les zones rurales, là où elle aurait été le plus utile. Mais les questions météorologiques pesaient peu face aux enjeux financiers et surtout politiques. De nouvelles mesures viennent d'être fixées par décret ; il est encore trop tôt pour en voir toutes les conséquences.

1.21. La lutte contre l'illettrisme

À proprement parler, elle ne relève pas, de la formation initiale et pas seulement de l'enseignement scolaire, même si elle lui est étroitement liée. Seul le niveau local se prête à la détection des personnes concernées par l'illettrisme, ainsi qu'à la formalisation d'actions adaptées à ce public d'adultes lorsqu'il veut maîtriser enfin la lecture. Essentiellement par des actions locales conséquentes depuis quinze ans et grâce à l'action de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme qui fait un travail remarquable, les résultats se sont notablement améliorés : baisse de plus de 20% du nombre des illettrés, même s'il reste encore à un niveau inacceptable. En termes de résultats, malheureusement, on ne peut pas dire que le système éducatif dans son ensemble fasse de tels progrès !

1.22. Les DOM-TOM

Il n'est pas nécessaire d'insister sur leurs particularités géographiques, économiques, sociales, culturelles, linguistiques, historiques.... Leurs différences sont un sujet presque tabou, tant le discours convenu sur l'unité de la République interdit d'en parler comme il se doit. Cela n'est possible qu'à l'occasion de tensions ou d'incidents. Pourtant, lorsque l'on décline pour les DOM-TOM la longue liste des points cités dans cette partie, la spécificité de ces territoires se dégage aussitôt. Si jadis les recteurs de ces académies affirmaient localement, haut et fort, la présence d'une République une et indivisible, organisée en tous lieux à l'identique, on peut remarquer que, de plus en plus, ils s'expriment publiquement et d'abondance surtout au sujet des spécificités de ces territoires qu'ils défendent à Paris et nul ne leur reproche aujourd'hui d'insister sur leurs singularités.

1.23. L'enseignement agricole

Certes, il ne dépend pas de l'Éducation nationale, mais il entretient avec elle de nombreuses relations, surtout au niveau du terrain. Innovateur, il a toujours tenu compte des dimensions territoriales, d'autant plus facilement que souvent les parents sont aussi des employeurs qui accueillent des élèves en formation. Les liens entre les établissements scolaires et la société civile de proximité sont donc très particuliers. La faible densité de l'enseignement agricole l'inscrit dans une logique de réseau national et pose des questions territoriales spécifiques. De plus, dans l'enseignement agricole, c'est au niveau local que se

manifestent le rôle et l'influence des anciens élèves, attachés à la fois à leur établissement et à son territoire, un bel exemple d'articulation réussie entre l'établissement et son territoire.

1.24. Les internats

Certes leur nombre a diminué. Mais suivant les lieux : zones rurales, de haute montagne de moyenne montagne ou de centres-villes, leur importance, leur rôle n'est pas le même. Les enjeux sont distincts. À beaucoup d'endroits, leur existence est vitale et, en particulier, contribue à lutter contre la désertification dans les régions à faible densité humaine. Bien sûr, leur existence nécessite des investissements, principalement des collectivités territoriales. Seul le niveau local peut en débattre et décider en toute connaissance de cause, comme cela se fait déjà à travers des projets souvent mal appréciés des autorités locales de l'État, qui souvent dénoncent du clientélisme de la part des élus locaux. Ce sont donc des analyseurs des relations entre l'État, les élus locaux grands défenseurs de la territorialité et la société civile.

Tout est donc territorialisé, sauf...

Cette liste, déjà longue de plus d'une vingtaine de points, pourrait encore être complétée, alors que depuis le XIX^e siècle, notre école dite « républicaine » au sens où nous l'entendons a méprisé le local qu'elle a soupçonné (et soupçonne encore) d'exprimer des nostalgies de l'ancien régime et surtout de se préoccuper de la seule défense d'intérêts particuliers. Pourtant, en France, le tissu associatif est conséquent, d'une incroyable richesse, apprécié de la société civile et sans doute un gage de démocratie participative. Il développe du lien social. En écho, il serait intéressant de mesurer et montrer, point par point, ce que la territorialisation de l'éducation apporte aux territoires, par exemple en termes de développement local et de développement durable. La dialectique est flagrante. Il est clair qu'aujourd'hui un degré plus important et encore plus affirmé de territorialisation s'avère nécessaire pour le système éducatif ; ce serait une chance pour l'École, même si cela me semble bien tardif.

Après avoir évoqué brièvement les universités et l'enseignement supérieur dans la partie qui vient, nous allons, dans la troisième partie, nous demander s'il faut aller plus loin pour l'enseignement scolaire en précisant quel type de territorialisation il faudrait envisager pour faciliter les coconceptions et les coproductions de projets éducatifs.

2. LES UNIVERSITÉS, MOTEURS DES TERRITOIRES

Dans un texte sur la territorialisation de l'éducation, *a priori*, il peut sembler curieux d'évoquer l'enseignement supérieur puisque les universités sont, en France, des établissements publics autonomes ne relevant ni de la Région ni du rectorat, mais directement de l'État central. En principe, il n'est donc pas territorialisé. En fait, cette vue est obsolète et, comme le montre clairement Christine Musselin dans son dernier livre (2017), sous la poussée

de la concurrence mondiale entre les chercheurs, les laboratoires, les établissements et les pays, pression accentuée par les classements internationaux de toute sorte¹¹, le paysage français s'est métamorphosé en quinze ans à peine. En particulier, des dimensions territoriales sont apparues et continuent à se construire. Elles prennent une place inattendue et conséquente, ce que ne manque pas de relever l'IGAENR, notamment dans un rapport récent sur les petites et moyennes universités (39 établissements examinés). En moins de deux décennies on a vu se tisser des liens de plus en plus nombreux entre le territoire, la recherche, les entreprises (bassins industriels) et l'emploi local. En particulier, il n'est pas neutre de savoir que la « métropolisation » des territoires concerne 46% des emplois. Or réussir l'insertion professionnelle des étudiants est depuis 2007¹² l'une des trois missions de nos universités et qu'elle a pris une importance considérable. Ceci impacte cela.

Sur le modèle de la Californie et de ses *clusters*, il s'agit localement de faire collaborer des institutions concurrentes, à travers des alliances, en s'appuyant sur leurs ressources rares, pour faciliter la création d'innovations de toutes sortes, d'incubateurs d'entreprises, la création de *fablabs* (concept venu du MIT) et « d'espaces de *coworking* », d'accompagnement de porteurs de projets d'entreprise... Bref on assiste à une évolution radicale et bien éloignée des standards universitaires classiques, présents jusque-là en France.

Les récentes *Comues* tentent de croiser expertise de haut niveau international en recherche avec des dimensions territoriales mais Christine Musselin (2017) doute que ce soit vraiment possible. Bien sûr, elles concernent seulement l'enseignement supérieur et n'ont pour l'instant encore qu'un très faible impact sur l'enseignement scolaire. Néanmoins, elles invitent à d'intéressantes réflexions territoriales.

Alors que les universités, les grandes écoles et les centres de recherche sont des établissements autonomes relevant directement de l'État central, suite d'abord à la loi Pécresse avec les Près, puis avec la loi Fioraso et les Comues, ces dernières poussent à imaginer des formes d'alliances locales diverses, spécifiques, pour favoriser des projets d'excellence, renforcé depuis plusieurs années, par les trois vagues du Plan d'Investissements d'avenir (PIA)¹³. On pourrait résumer en disant que la prime va à l'excellence, surtout en matière de recherche. Ces démarches sont accompagnées parfois de fusions d'établissements, faites souvent dans la douleur ! Et certains (comme à Rennes) échouent à le faire, générant encore plus de ressentiments ! Par ailleurs, sans que l'on puisse administrer la preuve que les deux sont liés, un fort accent est mis sur la gouvernance locale du réseau d'enseignement supérieur ainsi constitué (ou en cours de constitution) et qui doit être impérativement ancré à son territoire. Les Comues tentent, difficilement, de réussir ce que les bassins de formation du second degré ne sont pas vraiment en mesure de réaliser faute d'autonomie suffisante des EPLE. Le chemin des alliances n'est pas pavé de roses, loin s'en faut¹⁴, mais la recherche collective des voies d'avenir à travers des échanges, des débats, des conflits et des accords,

¹¹ Nous en présentons un grand nombre dans Bouvier A. 2017

¹² Loi Pécresse.

¹³ Cf. Bouvier A. 2017

¹⁴ Cf. Musselin C. 2017

souvent très laborieux, obligent chaque établissement à mieux préciser ses spécificités, ses forces et ses faiblesses, expliciter ses niches, les gains qu'il recherche dans les coopérations et les projets communs, appuyés par la société civile locale de plus en plus présente, ainsi que la Région, les métropoles et d'autres collectivités territoriales.

Tout en restant sous un pilotage national (ministère et conférence des présidents d'universités), cela illustre comment l'enseignement supérieur français s'est progressivement territorialisé avec un rôle majeur des métropoles à travers leur considérable pouvoir économique. Il fut même un temps où la carte nationale des Près coïncidait avec celle des métropoles. Cette orientation s'accroît chaque jour un peu plus, fortement renforcée, nous l'avons dit plus haut, par le Programme d'investissements d'avenir qui en est à sa troisième vague¹⁵ et apporte en appui des moyens financiers considérables.

Cela a conduit à la situation existante qui constitue une première ébauche de territorialisation, paradoxalement peut-être, plus poussée pour l'enseignement supérieur que pour l'enseignement scolaire (reflet de l'autonomie des établissements ?). Ces évolutions peuvent-elles inciter ce dernier à aller dans le même sens ? Oui, sans doute me semble-t-il. La question mérite, au moins, d'être posée et des expérimentations pourraient s'envisager, en s'inspirant des universités. Cela renforcerait encore plus le rôle de **moteur des territoires** qu'elles exercent déjà, au moins dans la France profonde, c'est-à-dire au-delà de la région parisienne, donc dans 80% du territoire national.

3. FAUT-IL ALLER PLUS LOIN POUR L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ?

Ci-dessous, à travers une série de remarques sur plusieurs sujets concernant les liens entre territoires et éducation, nous répondons positivement à cette question, tout en précisant le sens que nous donnons à notre réponse, avec des limites et des garde-fous.

3.1. Le niveau pertinent de territorialisation

Le tissu associatif, ici dans sa variété, là dans sa pauvreté relative, qui ne reflète que peu le niveau économique local, par tradition en France, est une variable essentielle, constitutive de la société civile globale et locale. Sur un territoire, sa richesse ne se décrète pas ; *a fortiori* aucune circulaire ne peut la créer. Chaque endroit doit donc « faire avec » l'existant, dans un premier temps tel qu'il est pour, dans un second temps, contribuer à son développement. Si l'École s'enrichit de son environnement, ce dernier peut s'enrichir de l'École en retour, comme cela se passe déjà avec l'enseignement supérieur. De plus, nous l'avons vu, à travers les exemples donnés supra : les territoires ne se ressemblent pas ; la variété règne, elle s'avère même considérable. Le paysage est, de façon remarquable, riche et très bigarré. Il appelle à l'être plus encore. Pourquoi faudrait-il priver les élèves et leurs enseignants de ces richesses ? Au nom de quoi ? L'égalité signifie-t-elle uniformité et appauvrissement pour tout ramener au

¹⁵ Cf. Musselin C. 2017 et Bouvier A. 2017

plus petit dénominateur commun ? Sur beaucoup des sujets que nous avons cités dans la première partie de ce texte, si l'on cherchait les éléments présents sur tous les terrains en vue d'aboutir à une formulation unique et nationale comme la technocratie en raffole, on aboutirait à un très grand appauvrissement de l'ensemble des pratiques : très peu sont possibles en tout lieu.

Actuellement, les territoires sont contraints de s'adapter à une école formellement « unique », c'est-à-dire qui se voudrait identique sur tout l'Hexagone (pur fantasme qui réjouit ceux qui se satisfont de cette conception de l'action publique, sans se préoccuper de ses résultats !), alors que l'on pourrait imaginer que, localement, dans le respect de la politique nationale, l'école s'adapte encore plus à son terrain, aux enjeux posés en termes de citoyenneté, ainsi qu'à ceux du marché de l'emploi et aux dimensions culturelles. Elle ne peut que s'enrichir de tout cela, tout en valorisant, en retour, son environnement.

Comme la laborieuse, maladroite et incomprise¹⁶ réforme des rythmes scolaires l'a cruellement mis en évidence, la Région et les autres collectivités territoriales peuvent venir en appui là où les ressources de proximité sont insuffisantes. En termes de politique publique, de quels outils d'évaluation se dote-t-on ? Quels indicateurs de résultats croiser avec les moyens investis pour apprécier l'efficacité des actions ?

À travers des activités différentes, tenant aux situations locales, on peut viser les objectifs nationaux, les mêmes pour tous, et chercher à développer les mêmes compétences ou des compétences voisines, comme savoir peindre, danser ou jouer d'un instrument de musique (tous ont de l'intérêt, même ceux presque tombés dans l'oubli), savoir reconnaître une pierre, un champignon ou un insecte, ou encore pratiquer au moins un sport, que ce soit du tir à l'arc, de la natation ou du basket-ball. On note à ce sujet l'importance de la coresponsabilité, en particulier avec les parents d'élèves.

En France, la politique d'éducation, est qualifiée de quasi-régaliennne. Elle relève des pouvoirs publics à leur plus haut niveau : Parlement et gouvernement. En revanche, depuis les trois actes de décentralisation, sa mise en œuvre effective se fait sur le terrain, en liens avec les collectivités territoriales locales, au niveau de la classe, de l'école et plus largement de l'établissement, des circonscriptions et des bassins ; mais, en revanche, d'une façon coupée de la société civile : spécificité française. Les projets sont très vaguement concertés entre écoles au niveau du primaire (tout dépend des qualités de l'inspecteur de circonscription), mais sans réelle concertation sur l'action entre les établissements secondaires. Il ne se passe pratiquement rien d'important au sein de la majorité des bassins de formation qui ainsi restent souvent une coquille un peu vide. Le rôle de chacun et les actions ne sont pas toujours clairement définis. Pourtant, c'est là, sur ce terrain, que se manifestent les besoins et que pourraient se construire des solutions aux problèmes locaux rencontrés, sous l'œil attentif du pouvoir régional et sans doute de la société civile, même si certains abhorrent cette idée ! De véritables alliances sont encore loin d'exister et pourtant elles pourraient beaucoup apporter,

¹⁶ Avec, nous l'avons dit, une part considérable d'hypocrisie des différentes parties prenantes et le poids des nombreux *lobbies*

comme le montrent les lycées des métiers et les lycées agricoles. Claude Pair, en son temps, avait déjà vu dans les bassins de formation, organisés en conséquence, un niveau fondamental de territorialisation de l'action éducative.

3.2. La régulation territoriale

Nous n'abordons pas ici, nous l'avons fait ailleurs¹⁷, la question de savoir quels liens existent entre le terrain et le niveau central, suite aux trois actes de décentralisation politique. De plus, l'inachevée et permanente réforme territoriale de l'État depuis 30 ans a accouché d'une « mille-feuilles » obscur, aussi coûteux que peu efficace, source de confusions et insatisfaisant aux yeux de tous. Face aux problèmes complexes contemporains, la classe, l'école, l'établissement sont à une échelle trop réduite et singulière pour disposer, seuls, de réels éléments d'analyse systémique de la situation globale et surtout pour avoir des ressources culturelles, intellectuelles, scientifiques, variées et suffisantes pour agir en toute connaissance de cause. En conséquence, dans la situation française depuis le vote de la loi NOTRe en 2015 et poursuivant une tendance lourde depuis 20 ans, la Région, devenue puissante (et parfois déjà un peu ossifiée), est l'échelon territorial pertinent pour la régulation des projets locaux, et elle va, de plus en plus, le confirmer dans les dix ans qui viennent, si elle se prépare comme il se doit à ces évolutions. Elle doit accompagner l'action sur le terrain et pour cela devra inventer puis développer avec les autres collectivités territoriales et l'État, une **régulation territoriale** qui n'existe pas encore, mais qui sera utile pour réguler entre les régions.

La quasi-totalité des points cités dans la première partie de ce texte éclairent cette remarque. Les Régions désormais riches et puissantes sont devenues le niveau pertinent de territorialisation pour les sujets stratégiques, donc en particulier pour réguler les régulations locales. Leur revient la lutte contre tout ce qui rend certains territoires fragiles, comme les déserts médicaux, numériques ou éducatifs dans les zones rurales, ou encore les quartiers sensibles et prioritaires des métropoles. Notons toutefois que des propos différents s'expriment encore sur le rôle à accorder aux différentes collectivités territoriales, mélangeant arguments rationnels, nostalgie historique et chez certains, amour inavoué du *statu quo*. Il ne règne aucun consensus sur ces questions. Certes, la territorialisation avec sa régulation est un long fleuve, mais il n'est assurément pas tranquille : sont à traverser des rapides dangereux, imprévus, peu visibles et il n'existe pas d'écluse pour faciliter ce trajet à hauts risques.

3.3. Le rapport aux disciplines et aux programmes nationaux

Le système éducatif français est ancré, en profondeur, sur des approches disciplinaires. On pourrait même dire strictement disciplinaires pour le second degré, malgré le socle commun, versions 2005 puis 2013. Culturellement, la « deuxième couche » du socle n'a rien changé.

¹⁷ Bouvier A. (2017).

Les *lobbies* autour des disciplines sont puissants, organisés au niveau national où ils traitent de tout, directement avec les médias et les pouvoirs publics. En général, face aux tensions, sous tous les gouvernements, ces derniers cherchent l'apaisement, ce qui revient le plus souvent à s'en tenir au *statu quo*, aux règles générales sur tout l'Hexagone même si, dans la majorité des cas, elles sont insignifiantes. Cela nie l'importance du travail pédagogique sur le sens et de la territorialisation qui y contribue, celle déjà existante mais plus encore celle à développer. Se liguent les Académies des sciences et des lettres, le Collège de France, les ENS et Polytechnique, les sociétés savantes, les éditeurs de manuels et de sites, etc. Leur puissance et leur influence tiennent à leur facilité d'accès aux grands médias qui se targuent d'intellectualisme et popularisent leurs idées. Elles sont tantôt reprises sans recul par des partis politiques, tantôt par des syndicats et parfois par les deux et circulent d'abondance sur Internet. Nous sommes là au cœur de la culture française où règne un conservatisme de bon aloi.

Plus de territorialisation de l'éducation se fera-t-elle au détriment de nos chères disciplines ? Un examen de bonne foi¹⁸ de la liste (loin d'être complète) des éléments cités dans la première partie de ce texte montre que directement ou indirectement, il est difficile de distinguer celles qui ne seraient pas concernées et ainsi valorisées et enrichies. Apparaissent en premier plan la littérature (et les littératures), le dessin, la musique, la géographie, les sciences de la vie et de la terre, l'Histoire (avec les traces encore présentes des guerres – dont les guerres de religion - et des diverses invasions), la philosophie, les langues (régionales ou des pays d'origine des élèves), l'économie, les sciences et les mathématiques (l'Auvergne est fière de présenter les Pascalines¹⁹ et l'œuvre, non seulement littéraire, de Pascal, son grand homme, inventeur des transports urbains), le numérique (dont le développement tarde en France et pose de conséquents problèmes territoriaux à régler au niveau des régions). En fait, bien conduite, la territorialisation valorise et valorisera les disciplines car elle contribue à leur redonner du sens aux yeux des élèves (et de leurs parents) alors qu'elles l'ont perdu, le perdent chaque jour un peu plus, sauf aux yeux de quelques élites intellectuelles et des bobos parisiens.

Dans un pays ainsi marqué en profondeur par ses programmes disciplinaires nationaux, objets de nombreuses batailles homériques à travers les médias, la recherche de garanties à offrir aux opposants des approches territorialisées pourrait se faire selon une méthode classique en France et parfois envisagée : en fixant une limite du temps consacré par les élèves d'une part aux programmes nationaux et d'autre part aux questions locales communes à un territoire. Ce « programme » complémentaire serait décidé sur le terrain par les équipes enseignantes. Par exemple 30% ou 40% des contenus abordés pourraient être construits par les professeurs à partir de ce qui relève du territoire lui-même.

J'ignore si cette idée sera un jour acceptée et réalisable, mais il y aurait certainement un grand intérêt à l'explorer, à expliciter dans les *curricula* les compétences visées par chacun de

¹⁸ Rarement présente dans les débats idéologiques ou politiques sur ce sujet

¹⁹ Machines à calculer mécaniques, inventées par Pascal

ces deux types de programmes, que l'on pourrait appeler « le national » et « le régional ». En sachant que de telles discussions conduiront probablement, c'est courant en France, à des batailles de chiffonniers (selon l'expression couramment employée). Je n'ose pas dire que les approches curriculaires pourraient faciliter une telle évolution : peut-être, mais après tout, qui le sait ?

3.4. Territorialisation et structures

Pour faciliter la territorialisation de l'éducation, inévitablement viendra une deuxième question, véritable autre obsession française : celle des **structures** adéquates (et des statuts !). Faut-il en créer des spécifiques, avec tout ce que cela veut dire : place dans la pyramide hiérarchique, moyens financiers et humains, gouvernance, partages de responsabilités... Si tel est le cas, autant condamner immédiatement l'idée ! Faut-il en passer par les classiques jeux de meccanos administratifs dont les français sont friands ? Sans doute pas ; au contraire même, évitons cela !

La territorialisation de l'éducation a essentiellement besoin d'espaces de liberté pour des coconstructions afin de travailler de façon collaborative, à travers tous les **réseaux**, locaux, notamment, en s'appuyant sur les établissements scolaires, à condition que ces derniers gagnent en autonomie (vaste sujet !) et l'assument (encore plus difficile !). Même si les marges de progrès possibles sont considérables, au niveau de l'enseignement scolaire, les bassins de formation, les Greta et plus récemment les campus des métiers, ont ouvert d'intéressantes voies insuffisamment exploitées.

Une telle idée, par la variété de possibilités qu'elle induit et l'encouragement à l'innovation et la responsabilité locales, heurte les amoureux des bureaucraties formelles, encore nombreux à l'Éducation nationale. Beaucoup d'acteurs ne veulent connaître que le pouvoir central, car très lointain, donc nullement contraignant ; il est seulement de façade, assorti de mécanismes administratifs descendants et sur le terrain de mises en œuvre formellement uniformes en surface (et de plus, il ne faut pas sous-estimer l'importance de l'interprétation des textes). Il se manifeste par de multiples circulaires plus détaillées et tatillonnes les unes que les autres. Ces normes sont produites par une administration naïve (ou qui feint de l'être), aux yeux de qui rien d'utile ne serait possible sans ses textes. Elle estime que tout sera fait lorsque sa circulaire sera publiée : un objectif en soi ! On comprend pourquoi Bernard Toulemonde rêve de faire disparaître le mammoth. Dans mon dernier livre (2017), je propose de la réduire à 20% de sa taille actuelle. Sa taille deviendrait comparable à celle d'un gros rectorat, et cela suffirait bien !

3.5. L'ingénierie des territoires

Si le besoin ne s'exprime pas en termes de nouvelles structures, en revanche, il nécessite des expertises, encore trop rares, en **ingénierie des territoires**. Sans doute ce sujet devrait-il inspirer plus de recherches pluridisciplinaires et inviter à créer de nouvelles formations universitaires, notamment des masters en sciences des territoires. Cela commence : l'Institut du développement des territoires (IADT) de Clermont-Ferrand en donne l'exemple et

accueillera à la rentrée universitaire de 2017, dans un master, un premier groupe de chefs d'établissement en formation continue diplômante.

Inévitablement, se posera la question de la gouvernance locale, du **pilotage territorial** et de la régulation, au niveau micro et au niveau *mezzo*, pour croiser pédagogie, géographie, sociologie, économie, sciences politiques et sciences de gestion. En d'autres termes, cela conduira, de façon plus ou moins empirique, à imaginer de nouvelles formes de gouvernance qui pourront, dans un second temps, être les objets d'études de cas, de formalisations progressives, de comparaisons et de recherches venant alimenter des masters.

3.6. Les effets territoires

La territorialisation de l'éducation nécessite non seulement des pratiques managériales *ad hoc*, mais surtout des mises en œuvre de modalités de gouvernance permettant à chaque partie prenante de jouer son rôle et elles sont nombreuses. Cette individualisation des modalités de gouvernance et de pilotage permet de se livrer à des comparaisons et de tenter de mettre en exergue des « **effets de territoires** » (même s'ils seront difficiles à mesurer) comme on distingue, depuis 40 ans, les « effets établissements » (sur lesquels on a fait des progrès). Certains, de plus en plus nombreux, estiment que les territoires doivent « oser l'expérimentation », sous-entendu bâtir des innovations assorties de **retours d'expérience**, si rares, mais pourtant si profitables ! C'est ainsi que des territoires peuvent devenir apprenants. Les transversalités sont à privilégier, avec une gouvernance et des modalités *ad hoc*.

3.7. Territoires et GRH

S'il ne s'agit en rien de créer de nouvelles structures, au contraire même, sauf pour la gouvernance territoriale (car rien n'existe²⁰), la territorialisation est d'abord et avant tout l'œuvre de femmes et d'hommes. Cette dimension, à regarder en priorité, pousse à une nouvelle approche des relations humaines où la proximité territoriale joue un grand rôle facilitateur. Elle est inscrite dans une perspective de développement professionnel, favorisé par le fonctionnement en réseaux et les outils de diagnostics territoriaux. C'est à l'échelle des territoires que le développement professionnel des acteurs prendra tout son sens ; la route est encore longue. Prévaudra alors une logique de territoires apprenants (d'aucuns parlent de « *smart* » territoires) et de villes apprenantes (au sens de l'UNESCO), au sein d'une perspective de société apprenante.

3.8. Les « *smart* » territoires

Tout évolue, même les territoires ; non seulement leurs périmètres, mais leur nature et les liens en leur sein. Depuis peu sont évoqués les *smart cities* et les *smart* régions, ainsi que les villes, les intercommunalités et les « régions intelligentes » ; on parle, comme plus haut, de territoires apprenants. Ils sont le fruit d'un usage intensif du numérique et visent à tout bâtir à partir des besoins des citoyens repérés et analysés à travers l'usage des *big datas*, avec l'aide,

²⁰ Cf. Bouvier A. 2017

bien sûr, de l'intelligence artificielle de plus en plus performante. Il y a même de quoi être effrayé ! S'affiche, entre autres, une volonté d'améliorer les services publics rendus plus personnalisés, plus réactifs, plus flexibles et plus efficaces, fournissant des aides plus personnalisées, sans tomber pour autant dans une « privatisation » de la ville ou de la région, ou d'une « ubérisation » tout azimut. Ces collectivités restent propriétaires de leurs précieuses données : leurs fameuses « *big datas* », le nouvel or du XXI^e siècle. Notons que cette question commence à se poser de façon vive pour les données de l'Éducation nationale.

C'est aussi une logique inclusive que d'aucuns qualifient « *d'empowerment* citoyen », le citoyen se substituant progressivement à l'usager, ce que dénoncent, sur une base idéologique, les tenants des bureaucraties wébériennes. Les intercommunalités qui s'engagent dans cette voie s'appuient sur des établissements publics de coopération intercommunale (EPIC) qui semblent avoir le vent en poupe. Leur nombre augmente. Par exemple, la région d'Île de France s'est engagée dans cette voie. Elle pousse à l'*open data* systématique avec des complémentarités entre secteurs public et privé²¹, créant des « tiers lieux » pour faciliter le « *coworking* ». Le « mode collaboratif » devient essentiel, ce qui appelle à des révolutions mentales qui vont en particulier à l'encontre des cloisonnements et de la culture du secret de nos administrations et un peu du milieu enseignant. Développer l'intelligence collective des communautés d'acteurs devient un objectif premier. Cela conduit à mutualiser certaines fonctions support et à insuffler une sorte de « culture de *start up* » au sein de nos administrations. Vaste programme ! L'éducation s'intègre-t-elle dans cette évolution qui semble rapide depuis quelques mois ? Rien n'est vraiment visible, même si l'on entend des discours politiques suggérant d'aller en ce sens.

4. EN GUISE DE CONCLUSION : ÊTRE À L'ÉCOUTE DES TERRITOIRES

En résumé, la territorialisation de l'éducation ne nécessite pas la création de nouvelles structures, au contraire même. Au niveau horizontal, celui du terrain, il suffit que soient mieux articulés les établissements scolaires (devenus plus autonomes), la Région, les autres collectivités territoriales, les représentants de l'État, les réseaux et la société civile, par des mécanismes appropriés aux spécificités locales et accompagnés d'une gouvernance adaptée. Cela peut être facilité par la construction de **plateformes régionales de l'éducation**²² ou par des « **pactes éducatifs régionaux**²³ », comme il commence à s'en dessiner en certains lieux. À chaque région sa stratégie et ses outils. Cela supposera que le niveau national joue son rôle, tout son rôle, mais rien que son rôle : là réside sans doute le principal obstacle. La culture de la subsidiarité pénètre très lentement nos administrations et pour dire vrai, c'est un euphémisme ! Elle est même contre culturelle.

²¹ Voir le site de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU)

²² Comme en PACA

²³ Région Pays-de-la-Loire

Pour que le système éducatif n'éclate pas en baronnies locales (hantise de tous les « républicains ») et pour éviter que ne se renforcent les inégalités territoriales, le niveau national aura à veiller d'une part à la régulation d'ensemble, et d'autre part, à **la régulation des régulations locales**. Au nom de la Nation, après avoir fixé par la loi les objectifs à atteindre, il devra veiller à cette régulation d'ensemble, à travers une « politique nationale des territoires éducatifs ». Cette perspective invite à de nouvelles formes de contractualisation et d'évaluation de politique publique, faisant plus la place au *bottom up* qu'au *top down* actuel. Là est la vraie rupture que redoutent les bureaucrates ; en d'autres termes, ils redoutent le pouvoir du terrain !

Soyons donc à l'écoute des territoires, notre principale richesse humaine, patrimoniale et culturelle, et précisons mieux ce que l'on souhaite, en combinant astucieusement les espaces géographiques avec les réseaux. Au lieu que les questions précédentes - qui touchent aux programmes nationaux, aux structures, à l'autonomie des établissements scolaires, à la responsabilité collective et à la contractualisation -, attisent des oppositions, certes classiques en France mais stériles, sans doute faut-il travailler sur la **valeur ajoutée** recherchée (rarement explicitée) à travers le rôle des uns et des autres, et les bornes à ne pas dépasser.

Ces limites pourraient être formulées à travers une **grammaire** et une **charte de la territorialisation de l'éducation**, en faisant confiance aux équipes pédagogiques sur le terrain, à l'encadrement intermédiaire et en offrant à tous des accompagnements de proximité différenciés.

Bibliographie

Bouvier A. (2012) : *La gouvernance des systèmes éducatifs*, 2^e édition, Collection Politique d'aujourd'hui, Paris, PUF

Bouvier A. (2017) : *Pour le management pédagogique : un socle indispensable Connaître – Éclairer – Évaluer – Agir*, Collection Les indispensables, Paris, Berger-Levrault

Charlot B. (1994) : *L'École et le territoire – Nouveaux espaces, nouveaux enjeux*, Paris, Armand Colin

Le Névé S. et Toulemonde B. (2017) : *Et si on tuait le mammoth ?* Paris, L'aube.

Musselin C. (2017) : *La grande course des universités*, Paris, SciencesPo, Les Presses

Recteur Alain Bouvier

Professeur associé à l'université de Sherbrooke

29/08/2017