

[Éducation et territoire(s)]

Synthèse



Rapport de recherche du Centre
Henri Aiguperse-UNSA Éducation

Réalisé par Alexandra Vié
Avec la participation de Jeanne
Pelletier
et la coordination de Denis Adam



Décembre 2020

Depuis près de quarante ans, la question des relations entre « *éducation* » et « *territoires* » traverse les politiques éducatives françaises. Plus que dans le processus de décentralisation entamé par l'État dans les années 80, il apparaît que les relations entre « *éducation* » et « *territoires* » trouvent leur essence dans la mise en place, par le ministre Alain Savary en 1981, de l'éducation prioritaire.

La création des ZEP marque en effet la reconnaissance par l'Éducation nationale de l'existence d'inégalités territoriales. S'appuyant sur un mode de discrimination positive qui prend la forme d'une compensation des écarts entre territoires, la politique d'éducation prioritaire demeure cependant pilotée par le biais de l'administration centrale. En effet, le système scolaire français est caractérisé par un centralisme républicain et se défait difficilement des valeurs impulsées par l'État. Avec les ZEP, il ne s'agit pas d'inventer des politiques éducatives alternatives avec d'autres acteurs, mais bien d'appliquer uniformément une même mesure compensatoire sur l'ensemble des territoires identifiés.

De leur côté, les premières lois de décentralisation de 1983 donnent le ton du partage de compétences éducatives pour les décennies à venir : à savoir un partage prudent plus qu'un transfert massif. Plus qu'une relation bilatérale entre une administration centrale et des collectivités territoriales, l'action éducative doit dorénavant s'inscrire dans un système multipartite, où émergent de nouveaux acteurs : les collectivités territoriales certes, mais aussi les EPLE, les entreprises, le champ associatif et d'autres services déconcentrés de l'État. Ce changement de paradigme dans l'action éducative entraîne vraisemblablement des conflits de pouvoir et de légitimité entre les représentants du national et ceux du local, les représentants issus de l'Éducation nationale et ceux qui ne le sont pas. Ouvrir l'action éducative à toute série d'intervenants extérieurs revient de fait à accepter que l'Éducation nationale ne peut et ne doit pas être la seule à éduquer, socialiser ou encore émanciper.

Ce constat était déjà porté en 2009 dans l'étude "*Éducation et territoires*", conduite par Marie-Lucie Gosselin pour l'UNSA Éducation et publiée dans les Cahiers du Centre Henri Aigueperse :

« Ces 30 dernières années, le paysage éducatif a évolué. Les collectivités territoriales engagent des actions multiples dans le domaine de l'éducation, y compris sur le terrain pédagogique. Les évolutions et les nouvelles régulations qui se mettent en place à l'échelle nationale et internationale sont décrites, abordant les enjeux de la formation professionnelle, l'autonomie des établissements, etc. ».

Ce travail visait essentiellement à réaliser une analyse la plus exhaustive possible de l'ensemble des procédures, dispositifs, partenariats et démarches qui engageaient les collectivités territoriales dans l'action éducative. Il s'appuyait sur un constat qui s'impose en effet depuis plus d'une dizaine d'années maintenant : l'Éducation n'est plus, exclusivement, nationale. Certes, programmes et personnels de l'École relèvent toujours de la responsabilité exclusive de l'État mais, avec la cartographie de l'éducation prioritaire, les recherches de complémentarité des temps scolaires et périscolaires, les hésitations sur les aménagements des horaires pour mieux respecter la

chronobiologie..., les collectivités sont appelées à jouer un rôle de plus en plus important dans le champ éducatif. Le domaine scolaire lui-même n'échappe pas à cette "ingérence". Ainsi, lorsque la collectivité construit, rénove, équipe un bâtiment scolaire, elle influe sur les activités éducatives, parfois même sur les approches pédagogiques.

Cette évolution, davantage qu'un choix revendiqué, s'est plutôt progressivement imposée. Nombre de maires ont ainsi découvert leur responsabilité dans le domaine lorsqu'ils ont été sollicités pour organiser les rythmes scolaires en application de la loi de Refondation de l'École voulue par Vincent Peillon ou à l'inverse lorsqu'il s'est agi de s'en éloigner sous l'égide de Jean-Michel Blanquer. Les exécutifs départementaux et régionaux sont, de manières différentes, concernés également par cette implication.

Si la notion de territoire(s) s'impose dans le domaine éducatif, au risque de contribuer « *au brouillage des partitions anciennes entre l'école et le hors école, l'éducation formelle et informelle* » comme le craint Choukri Ben Ayed, elle ne peut être limitée aux seules collectivités territoriales et donc au découpage administratif de la France.

L'établissement scolaire est souvent un territoire à lui seul, inclus dans le territoire plus vaste de son environnement et donc de la population qui l'entoure, parfois la même, parfois une autre que celle qui le fréquente. Le trajet des cars de transport scolaire façonne un autre territoire que celui des quartiers périphériques à un centre ville. Ici c'est la vallée, là le fleuve, ailleurs la route ou la ligne de métro qui délimitent un territoire. Et que dire de ces territoires qui se revendiquent éducatifs, de ces espaces virtuels qui forment territoire sur la toile et les réseaux ?

Alors même que nous mettons un point final à ce rapport, deux actualités viennent à nouveau remettre le lien entre éducation et territoires sur le devant de la scène. D'une part, une réflexion est ouverte afin d'envisager la décentralisation vers les collectivités territoriales des gestionnaires des établissements scolaires du second degré et des médiateurs scolaires. De l'autre, le ministère annonce une expérimentation anticipant la réforme voire une disparition de la carte de l'éducation prioritaire au bénéfice de dotations individualisées par établissements selon des critères restant à définir. Nous n'analyserons pas dans notre travail ces deux données toutes récentes, mais elles éclairent bien l'évolution permanente d'un rapport de force entre deux modèles : celui national qui tend à fixer la même règle sur l'ensemble du territoire national et celle qui cherche à redéfinir une nouvelle échelle pour penser l'éducation en lien avec son « *territoire* », notion qui reste à définir. Sans prendre position sur les pertinences ou incohérences de ces propositions, nous ne pouvons que constater qu'elles confirment que ce sujet est encore loin d'être épuisé.

Ainsi, cette recherche cherche à interroger ce qui se cache derrière ce mot valise tant à la mode. Plutôt qu'une analyse linéaire, nous avons opté pour des explorations "de côté", alliant études de terrains et approches théoriques. Indépendant, chaque élément de cette recherche met en évidence des aspects de cette articulation. Articulés ensemble, en synergie, ils constituent un cheminement qui révèle à la fois les défis de l'éducation et les enjeux des approches par territoire.

Dans cette recherche, nous souhaitons saisir les enjeux institutionnels et scientifiques qui traversent les relations entre « *éducation(s)* » et « *territoire(s)* ». Si la littérature scientifique met en avant des conceptions divergentes de l'éducation et du territoire, plusieurs interrogations s'ouvrent à nous : comment les acteurs de terrain s'en saisissent-ils et les interprètent-ils ? Comment le sens donné à ces concepts vient-il influencer la mise en œuvre de la politique éducative, tant dans des territoires d'éducation prioritaire que ruraux ? Dans quelle mesure l'éloignement de l'administration centrale peut-il permettre une forme d'émancipation des politiques éducatives locales, notamment en territoire isolé ? Comment l'éducation prioritaire, pensée initialement comme une adaptation au territoire, peut-elle finalement devenir une politique de l'ordinaire ? Dans la mesure où l'action éducative s'inscrit aujourd'hui dans un système pluripartite, comment dans les territoires prioritaires et ruraux s'établissent les relations entre les acteurs ? Comment les acteurs territoriaux se saisissent-ils de leur double positionnement, dans et hors l'école, et comment les conjuguent-ils pour la mise en œuvre d'une seule politique éducative ?

Pour parvenir à répondre à ces questions, nous avons fait le choix d'entrer dans le sujet par une monographie territoriale, située dans un espace ultramarin. À la fois académie, département et région, la Guyane française superpose les entités administratives et les confond dans un seul et même espace géographique. De par son statut de DROM, l'histoire de l'implantation de l'école républicaine ne peut se défaire de son passé colonial. Ainsi, les politiques éducatives conçues et pilotées nationalement ont difficilement tenu compte des particularismes des populations. Depuis la rentrée 2015, l'éducation prioritaire couvre l'intégralité de l'académie, lui conférant finalement le statut d'une politique ordinaire et masquant les écarts entre ses territoires. De plus, cet espace géographique compris entre le Brésil et le Suriname vient poser la question de la mise en place d'une politique éducative rurale, sur un territoire à 90% forestier. Dès lors, la Guyane française apparaît comme un laboratoire novateur pour interroger les relations entre « *éducation* » et « *territoires* ». Il apparaît d'ores et déjà important de préciser que l'étude d'un territoire ultramarin, qui plus est non insulaire comme l'est la Guyane, présente des particularismes forts. Toutefois, nous pensons que les questionnements propres aux problématiques guyanaises peuvent venir interroger, à une autre échelle, certains enjeux éducatifs territoriaux de la France métropolitaine.

Aux côtés de cette monographie, nous alimenterons notre réflexion par des terrains complémentaires. L'un d'eux est un territoire municipal rural situé à la frontière de quatre départements dans le sud-ouest de la France. Nous nous appuyons également sur un travail de recherche réalisé en 2019 dans lequel une enquête a été menée auprès de militants syndicaux. Quelques grands enjeux soulevés dans cette recherche préliminaire seront exposés dans un billet de recherche. En effet, plutôt que de se présenter comme une recherche unifiée, nous avons fait le choix de proposer plusieurs articles thématiques, tant le sujet semble vaste. Nous avons donc pris appui sur ces travaux préliminaires pour structurer quatre articles scientifiques. Il est essentiel de préciser que le contexte sanitaire lié à la pandémie de la Covid-19 a imprégné notre recherche et la manière d'appréhender notre sujet. S'il est apparu impossible d'ignorer les conséquences des mesures de confinement sur le monde éducatif, plus que de créer de nouvelles problématiques,

nous pensons qu'elles ont davantage mis en exergue des enjeux anciens et prégnants présentés tout au long de cette recherche.

L'article abordant la scolarisation en contexte colonial en prenant l'exemple de la Guyane française, montre que l'histoire de la scolarisation est étroitement liée au projet politique pensé pour un territoire donné. Ainsi, prendre l'illustration d'un territoire colonial permet de mettre en lumière les enjeux d'intégration à l'État-nation de certaines populations, d'abord créoles puis amérindiennes et noirs-marrons.

L'article portant sur la continuité pédagogique en contexte de rupture se sert de l'actualité mondiale liée à la pandémie de Covid-19, pour interroger le rapport qu'entretient l'école à son territoire et soulève des interrogations quant à l'utopie de l'égalité des chances en éducation. Y sont abordés la question des temporalités, du rapport aux élèves et le métier d'enseignant. Si la conclusion de cet article souhaitait poser les bases d'une réflexion sur « l'après » en questionnant les temps et les espaces éducatifs, les besoins des élèves et la valorisation des professionnels de l'Éducation, force est de constater que cette analyse a été finalement subordonnée à un temps d'action et de préparation de la rentrée scolaire 2020. Ainsi, en questionnant la place du dispositif 2S2C, l'article sur les enjeux territoriaux en contexte de ruralité, interroge, quant à lui, la relation interprofessionnelle et notamment la place des collectivités locales dans le champ éducatif.

Enfin, le dernier article repose sur la ville guyanaise de Maripasoula qui loin de se présenter comme un cas spécifique, apparaît plutôt comme un miroir grossissant des difficultés socio-scolaires. En effet, les difficultés de vivre et d'habiter un territoire, les questions de logements, de déplacements, de mélanges de population ont des influences très fortes sur les conditions de scolarité et d'apprentissage et donc sur les niveaux et les résultats scolaires. Si la loupe mise sur la Guyane et sur Maripasoula grossit l'image, elle ne la déforme pas. Au contraire, elle renvoie à la réalité de très nombreux autres territoires dont les habitants et donc les enfants sont victimes de paupérisation, vivent la difficulté de se (bien) loger, subissent l'enclavement et l'absence de mixité sociale et scolaire.

Ainsi, appréhender le sujet des relations entre Éducation et territoire(s) nécessite, plus que pour d'autres objets d'études encore, de définir ce que ces notions recouvrent tant elles apparaissent polysémiques.

Pour Gaston Mialaret,

« parler d'éducation, c'est tout d'abord évoquer une institution sociale, un système éducatif. On oppose ainsi l'éducation chinoise à l'éducation américaine ou l'éducation moderne à l'éducation antique. L'éducation en tant qu'institution possède ses structures, ses règles de fonctionnement, même si celles-ci sont peu précises ou peu explicitées comme nous pouvons l'observer encore dans certains groupes ou tribus. L'éducation française est un ensemble qui a, à sa tête, un ministre ; elle possède des établissements, un corps professoral, des élèves ; un ensemble de lois et de règlements

en fixent le fonctionnement. Mais ce serait restreindre, dans cette première perspective, le sens du mot « éducation » que de vouloir le ramener à l'aspect strictement institutionnel et/ou officiel ».

En effet, l'approche institutionnelle est réductrice. Pour autant l'histoire particulière de la France et de son École, au moins depuis la révolution de 1789 et le lien fort qui relie la scolarité et la République, impose souvent la synonymie entre Éducation et École. L'Éducation en France est donc d'abord et principalement l'éducation scolaire. Mais cette affirmation recouvre en elle-même une multitude de dimensions : à celle de l'institution, il faut en effet celle de ses objectifs, de ses finalités. *« L'école ne saurait se contenter d'« instruire ». Elle doit aussi « éduquer »* rappelle Claude Thélot. Et bien qu'en France, la dimension scolaro-centrée de l'éducation soit prégnante, on ne peut ignorer la tradition d'éducation populaire largement développée, en France, en parallèle de la démocratisation de l'enseignement. Elle implique à la fois une autre approche des apprentissages et des relations aux savoirs ainsi que la multiplication des acteurs éducatifs. Les méthodes d'éducation active, participative ont irrigué les approches pédagogiques hors puis dans l'école, imposant une articulation entre les deux champs qui naturellement a cherché et tenté de trouver à se construire dans la proximité du terrain.

Ainsi, le territoire éducatif apparaît lui aussi comme polysémique et implique à la fois la dimension scolaire et une approche éducative plus large. Le territoire de l'École lui-même peut s'entendre dans des acceptions différentes et complémentaires. *« Lorsqu'on parle du territoire scolaire, précise Bruno Garnier, on peut entendre deux choses : ou bien l'espace matériellement occupé par l'école, qui est en relation avec son environnement géographique, urbain, périurbain ou rural, économique et social ; ou bien son espace fonctionnel, territoire conceptualisé par sa fonction éducative.*

Croiser éducation et territoire(s) revient donc à articuler des réalités multiples allant du plus concret, représenté par le découpage institutionnel du système éducatif ou par la géographie des bâtiments scolaires au plus abstrait qui concerne la mobilisation des acteurs engagés dans le cadre de la mission émancipatrice. La dimension territoriale incarne à la fois le quotidien des élèves, des professeur.e.s, des personnels éducatifs et l'ambition d'élévation portée par l'idée républicaine nourrie par les philosophes des Lumières. Le territoire physique, géographique invite à des déplacements illustrés par les transports scolaires, les passages piétons indiquant *« Attention école »*, le film de 2013 *« Sur les chemins de l'école »* de Pascal Plisson ou la série télévisée *« Les chemins de l'école »*. Il est marqué par ce besoin de se rendre vers, puis dans le lieu de la transmission, des apprentissages. L'approche de l'école dans le monde rural met en évidence cette nécessité mais aussi les difficultés qu'elle engendre. En bus ou en pirogue, à pied, en vélo, en voiture, aller à l'école implique un déplacement et un chemin. Ce cheminement est aussi symbolique. L'apprentissage est déplacement. Il est le passage d'une position à une autre, d'un lieu à un autre (du *« départ »* de son lieu de vie à son *« arrivée »* à l'école par exemple), d'un savoir à un autre.

« *Aucun apprentissage n'évite le voyage. Sous la conduite d'un guide, l'éducation pousse à l'extérieur. Pars, sors. Sors du ventre de ta mère, du berceau, de l'ombre portée par la maison du père et des paysages juvéniles. Au vent, à la pluie : dehors manquent les abris. Tes idées initiales ne répètent que des mots anciens. Jeune : vieux perroquet. Le voyage des enfants, voilà le sens du mot grec pédagogie. Apprendre lance l'errance* »

écrit Michel Serres, qui identifie l'apprentissage au voyage.

La pandémie sanitaire, encore en cours, a, durant de longues semaines et parfois de longs mois selon les pays, interrompu le chemin physique vers l'école. Le territoire éducatif a pris la dimension d'un écran. Le numérique a réduit les distances, tout en les maintenant (afin d'éviter la diffusion de la maladie) et au risque d'en créer de nouvelles : l'absence d'interactions, d'échanges et donc de compréhension. Le savoir qui devient tellement proche qu'il entre dans la maison, dans la cuisine familiale, dans la chambre de l'élève ou de l'étudiant.e peut aussi s'avérer si lointain, incompréhensible car inaccessible. Ainsi le territoire, s'il dit le chemin, dit aussi la distance. Il met en perspective. Il indique un but à atteindre, des étapes à franchir, des paliers à passer, des pauses, des accélérations. Il implique aussi un accompagnement de ceux qui guident ou pour le moins (et peut-être pour le mieux) cheminent avec les apprenant.e.s.

Géographique et symbolique, le territoire éducatif est également un déplacement dans le temps, dans les temps. L'histoire marque profondément l'héritage éducatif, celui de la République qui voit dans l'École, l'espace de la construction et de la transmission de ses valeurs, celui de territoires particuliers comme celui de la Guyane au passé colonial et esclavagiste. L'Éducation s'inscrit dans ces évolutions, dans ces ruptures, mais aussi dans ces prolongements. Le temps est aussi celui de la diversité des acteurs éducatifs, leurs temps particuliers et spécifiques : temps hors ou périscolaire pour exprimer cette différence et recherche de complémentarité parfois ; « *l'heure des mamans* » pour marquer la fin du temps de classe mais qui, aussi, assigne les parents à la porte de l'école et les mères dans leur rôle genré de prise en charge des enfants, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de les récupérer à la sortie de cette première école qu'on appelle « *maternelle* ». Temps des acteurs et des adultes, à mettre en regard des rythmes (la fameuse chronobiologie) des enfants, et des adolescent.e.s si souvent évoqués et rarement respectés.

Du lieu où sont présentes les structures éducatives à l'espace qui éduque, territoire(s) et Éducation entretiennent des relations multiples, complexes et compliquées. Ce travail de recherche a tenté d'en mettre certaines en évidence, en questionnement, en réflexion. Si le mot "*territoire*" revient fréquemment dans les discours éducatifs, force est de constater qu'il ne fait pas référence à un seul et même concept, de même que la notion même d'Éducation mérite d'être précisée et définie. Nous n'avons pas la prétention d'avoir ici fait le tour du sujet, mais à défaut de présenter la totalité de ce que recoupe l'appellation "*Éducation et territoire(s)*" ; nos différentes approches ont mis en place quelques pièces de ce puzzle, quelques éléments de ce paysage morcelé et ainsi participé à en éclairer les contours.