

# Dictionnaire des politiques territoriales

sous la direction de  
Romain Pasquier  
Sébastien Guigner  
Alistair Cole

*Préfaces de Philippe Estèbe  
et Edward C. Page*

## Préface

Si la sociologie nous a fait comprendre, selon l'expression d'Edward C. Page, que « ce sont les relations qui comptent, pas les lois », en matière de gouvernement et de politiques territoriales autant que dans d'autres domaines, l'état présent des politiques territoriales ne laisse pas de surprendre acteurs et observateurs. Par contraste avec la grande époque de la « régulation croisée », où seul l'État apparaissait comme maître des échelles, le développement des politiques territoriales nous plonge alternativement dans l'enthousiasme et l'inquiétude.

L'enthousiasme provient de ce qu'à l'ordre territorial historique, qui limitait les politiques territoriales à un jeu à une seule échelle et à deux joueurs, s'est substituée une partie complexe où les politiques territoriales s'affranchissent des échelles et des limites des juridictions, et où les acteurs sont de plus en plus nombreux. Les politiques territoriales mettent en jeu non seulement des acteurs institutionnels démultipliés (Union européenne, État, collectivités territoriales, agences), mais encore des citoyens, habitants et usagers territoriaux toujours plus actifs dans de multiples espaces ; des entrepreneurs qui s'inscrivent dans des réseaux de plus en plus complexes ; de nouveaux venus comme les experts, les générations futures, les êtres vivants en général et même des entités naturelles ordinairement peu présentes dans le débat public comme les fleuves, les littoraux, les massifs montagneux, les zones humides, les forêts, etc.

L'inquiétude est le revers de l'enthousiasme : dans cet espace complexe et décomplexé à la fois, nous rêvons de la belle totalité perdue et nous souhaitons que les règles du jeu soient de nouveau clairement établies. Les réformateurs successifs s'alarment de

l'enchevêtrement des compétences, de la fragmentation des politiques, de la lourdeur des procédures, de l'interventionnisme intempestif des citoyens, du retrait (ou de la trop grande présence) de l'État, de la superposition et de la dilution des responsabilités. Tout en nageant avec une certaine aisance dans les vastes eaux territoriales, nous nous prenons à rêver d'une piscine aux limites bien nettes, avec un maître-nageur qui ferait respecter les règles et une sécurité sans faille qui garantisse même aux plus téméraires le confort de la prise de risque sans risque.

C'est que les politiques territoriales n'ont plus rien de local, au sens que cet adjectif revêtait autrefois pour en distinguer la matière de celle du national. Les frontières du local ont explosé, c'est banal que de le constater, encore faut-il en tirer les conclusions en termes politiques. On le voit bien : la recherche récurrente de la « clarification des compétences » est vaine ; comme il est vain de prétendre vouloir résoudre une fois pour toute l'équation entre équité et autonomie fiscales ; comme il est vain de chercher à concevoir des communautés stables et « durables » au sens patrimonial du terme. Le local est définitivement entré dans l'ère du territorial, c'est-à-dire celle de l'instabilité, des contradictions permanentes (entre économie, social et écologie par exemple), de la diplomatie à toutes les échelles, de la confusion des genres entre la communauté de proximité et les réseaux proliférants.

En bref, les territoires sont entrés en politique. Les agendas territoriaux sont désormais nourris par de multiples canaux, dont l'État et les institutions locales ne sont plus, et de loin, les seuls régulateurs : des habitants aux ONG, du terroir à la planète, l'action publique territoriale s'alimente à une infinité de sources. L'ordonnement des compétences juridiques a laissé la place à la dynamique de la responsabilité : tout acteur territorial est habilité à se saisir de toute question dès lors qu'elle surgit sur son agenda. La

logique du *leadership* devient centrale, elle s'accompagne de la capacité à former et à maintenir durablement alignés des acteurs hétérogènes au sein de coalitions qui ne se laissent plus enfermer dans les limites territoriales classiques.

Il est pertinent, dans ce contexte, d'avoir adopté la forme du dictionnaire plutôt que celle, classique et répétitive, du « guide ». Il n'existe pas de guide des politiques territoriales ; en revanche, il existe des enjeux, des acteurs, des institutions et des instruments. L'intérêt fondamental du dictionnaire est qu'il permet, par un jeu de renvois successifs, de suivre les acteurs et les agents dans leurs pérégrinations et dans leur fabrique d'agencements pertinents et (on l'espère) efficaces. Ce dictionnaire nous permet de nous perdre dans les labyrinthes territoriaux, pour mieux tisser les fils d'actions collectives dont le scénario reste toujours à écrire.

Philippe ESTÈBE  
 Directeur d'étude à Acadie  
 Professeur associé à Sciences Po

maturation des stratégies territoriales qui émanent aujourd'hui davantage des territoires (développement local) que de l'État central (aménagement du territoire). En matière d'éducation, la complexité de la gouvernance territoriale demeure particulièrement forte, tant les nouvelles régulations mises en place depuis une trentaine d'années continuent de s'accompagner de jeux de tension structurants entre le pouvoir national et le « local », entre l'égalité et le principe de différenciation progressivement admis en matière éducative, entre la mission régaliennne (l'instruction des élèves et le développement de leur capacité d'intégration dans la société) et la prise en charge croissante des champs connexes à l'éducation (périscolaire, santé, « parentalité », etc.). Et si l'affaiblissement de l'État central est évident, notamment au profit des territoires – l'État local et les collectivités –, l'éducation demeure un espace préservé par les instances de l'Éducation nationale, plus ou moins ouvertes selon les territoires et enclines à faire vivre des espaces de coordination complexes.

### L'AVÈNEMENT D'UNE GOUVERNANCE ÉDUCATIVE TERRITORIALE

Sans ignorer l'existence historique de la question des liens entre école et territoires, ou plutôt « terroirs » – en témoignent les travaux de Claude Chanet et d'Anne-Marie Thiesse –, on peut dater la naissance de la gouvernance éducative territoriale aux années 1980 où, devant l'inefficacité de l'action publique éducative face aux inégalités sociales et scolaires et la faible démocratisation de l'accès à l'éducation, de nouveaux modes d'action publique sont mis en place. Le « territoire » est érigé en référence dans la réforme des modes d'action publique, et le fondement d'une idéologie du rapprochement de l'intervention des besoins locaux et de la démocratisation de la gestion de l'éducation par le local. Trois processus de

...

## ➤ ÉDUCATION

Les liens entre éducation et territoires ne s'imposent pas avec évidence tant l'image en France de systèmes d'éducation fortement « nationalisés » et d'établissements scolaires historiquement « sanctuarisés » demeure prégnante. Cette image cache des réalités contrastées résultant d'une évolution spécifique du système éducatif qui s'est progressivement territorialisé, mais aussi de la

territorialisation sont progressivement mis en œuvre dans les années 1980 et 1990 : la décentralisation, la déconcentration et la discrimination positive territoriale. Les décentralisations offrent aux collectivités locales la possibilité de se saisir de la question éducative (Acte I), puis de disposer de nouvelles responsabilités éducatives selon un principe d'association des collectivités locales au service public de l'éducation (Acte II). La déconcentration, complémentaire à la décentralisation, permet à l'État d'alléger la lourdeur du fonctionnement étatique et de conserver une mainmise sur les territoires en instituant un principe de partenariat dans les politiques territoriales. Enfin, la discrimination positive territoriale, à travers la politique des zones d'éducation prioritaires (ZEP) et la politique de la ville, s'est vue renforcée, l'éducation constituant un axe fort du développement local poursuivi par les communes dans les quartiers.

## LA MULTIPLICITÉ DES TERRITOIRES DE L'ÉDUCATION

Ces différents mouvements de territorialisation ont inauguré une diversification des lieux, des acteurs et des modes d'intervention de l'éducation, et participé à la naissance d'une nouvelle gestion de l'école, combinant le référentiel républicain (l'État bureaucratique centralisé garant de l'égalité) et le référentiel néolibéral caractéristique des nouvelles politiques locales.

Toute la complexité actuelle réside dans la manière dont se fabriquent les politiques éducatives territoriales et dont est mise en négociation et en action la tension entre référentiel républicain et référentiel néolibéral, entre égalité et modes d'intervention différenciés et territorialisés, par les différents acteurs de l'éducation : l'Éducation nationale, les collectivités locales et leurs partenaires. Cette fabrication résulte d'une combinaison de points de vue – à

la fois de conception de l'éducation, d'échelles et de modes d'intervention – largement dépendante des systèmes d'acteurs locaux. En effet, les « territoires » de l'éducation apparaissent multiples, poursuivant des logiques différentes et connaissant des frontières spécifiques aux institutions qui les portent :

- Les *territoires éducatifs des collectivités* poursuivent une logique d'offre de services à la population et d'égalisation des chances, mais répondent également à des stratégies politiques spécifiques, dans un contexte de compétitivité entre les territoires faisant de l'offre éducative un facteur d'attractivité territoriale. Acteurs historiques de l'éducation, les communes ont progressivement pris les rênes des politiques éducatives locales. De leur côté, les conseils généraux et les régions, longtemps cantonnés à la gestion « matérielle » des établissements scolaires, ont pu s'investir parfois au-delà de leurs compétences dans le champ éducatif. Par exemple à travers la mise en place par de nombreux départements d'une politique Jeunesse affirmée ou encore l'utilisation par certaines régions de la planification en matière de formation dans leur politique d'aménagement et de développement du territoire.

- Les *territoires éducatifs de l'Éducation nationale* (inspections académiques, circonscriptions, établissements) restent définis par les grands principes de l'école républicaine. Ils sont néanmoins bousculés par la dynamique de changement impulsée par l'autonomisation des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) et par l'inscription de l'école dans une régulation constituée d'acteurs éducatifs multiples, parfois considérés comme « concurrentiels ».

- Enfin, les *territoires de la discrimination positive* – les ZEP, les quartiers – résultent d'une définition administrative qui a pu contribuer à leur stigmatisation, bien que la méthodologie d'intervention territoriale qui caractérise la politique de la ville demeure

un réel aiguillon dans la mise en place d'espaces de coopération et de coordination innovants en matière éducative et de manière transversale.

### LA COMPLEXITÉ DE LA RÉGULATION DES POLITIQUES ÉDUCATIVES TERRITORIALES

C'est bien la question de l'articulation de ces différents territoires éducatifs qui se pose dans les politiques éducatives territoriales. Cette articulation dépend de l'investissement des collectivités locales, des capacités de coopération de l'Éducation nationale et de ses partenaires, ainsi que du degré d'intégration dans un projet global de cohésion sociale. Elle peut prendre forme dans des projets éducatifs locaux jouant le rôle d'ensembliser des interventions éducatives sur le territoire à l'échelle de la commune. On observe cependant sur le terrain la difficulté à articuler les différents points de vue d'échelle et à inventer une articulation des compétences dans un champ où il semble coexister plus ou moins harmonieusement un espace préservé lié à la pédagogie et des espaces éducatifs multiples liés au périscolaire et au « périéducatif », en témoignent les débats récurrents sur la superposition des politiques et des dispositifs éducatifs, et son corollaire, la question de l'articulation des temps de l'enfant.

Les politiques éducatives territoriales demeurent ainsi le produit des diverses formes d'imbrication entre pouvoir national et pouvoirs locaux, et la résultante des agencements inventés au local. Elles illustrent à ce titre la complexité des politiques publiques actuelles dont l'efficacité dépend – au-delà de la question de la « répartition des compétences » et du « nombre » de niveaux d'intervention – de la capacité des acteurs locaux à négocier et à inventer des formes de régulation partagées et appropriées au territoire, à

produire une « politique des articulations », dans une logique d'interterritorialité [Béhar, Estèbe et Vanier, 2009]. C'est l'invention d'un tel espace de coopération de régulations croisées qui doit permettre d'aborder les questions de fond qui émergent sur de nombreux territoires sans qu'une stratégie ne soit énoncée, justement parce qu'elles ne sont abordées que sous l'angle des compétences et des niveaux d'intervention. On peut citer la question de l'inflation de l'action publique en matière d'intervention éducative, en termes de cohérence mais également de limite de la prise en charge des problématiques de la sphère privée des familles. On peut également s'interroger sur la qualité et la pertinence des modalités de prise en charge des problématiques de la jeunesse (décrochage scolaire, offre périscolaire, insertion, etc.) dans les politiques éducatives territoriales tant elles semblent parcellisées, inégales, voire inefficaces. Enfin, la question des impacts réciproques entre l'école et les projets de rénovation urbaine apparaît peu abordée aujourd'hui dans les politiques territoriales alors que l'école constitue à la fois un objet et un levier de mixité et d'attractivité importants sur les territoires.

En matière éducative en particulier, il ne s'agit donc pas de « répartir » des domaines de compétence nationaux et locaux, mais de tendre vers un système d'agencement complexe qui combine une régulation nationale nécessaire et des politiques interterritoriales spécifiques au territoire, à ses caractéristiques et à la nature du système d'acteurs en action. Les analystes comparatistes des systèmes éducatifs [Mons, 2007] confirment qu'il faut dépasser la simple opposition entre systèmes éducatifs centralisés et systèmes décentralisés – « minimalistes » comme en France, ou allant jusqu'à l'autonomie scolaire (le transfert d'attributions aux professionnels de l'éducation) comme en Finlande ou au Royaume-Uni – et tendre

vers un système de régulation complexe pour gagner en efficacité et en cohérence tout en poursuivant un but égalitaire.

Stéphanie MOREL

### **Renvois :**

Action publique territoriale, commune, consultant, contractualisation, décentralisation, déconcentration, demande sociale, démocratie locale, département, échelles d'action publique, formation professionnelle, gouvernance territoriale, inégalités territoriales, intercommunalité, métropole, projet, proximité, région, services publics locaux, territoires, territorialisation, urbain, ville.

### **Bibliographie :**

- BÉHAR (Daniel), ESTÈBE (Philippe) et VANIER (Martin), « Mécano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité interterritoriale », *Pouvoirs locaux*, 83, 2009, p. 79-83.
- DOUILLET (Anne-Cécile) et FAURE (Alain) (dir.), *L'Action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, 2005.
- DURU-BELLAT (Marie) et VAN ZANTEN (Agnès) (dir.), *Sociologie du système éducatif. Les inégalités scolaires*, Paris, PUF, 2009.
- MONS (Nathalie), *Les Nouvelles politiques éducatives*, Paris, PUF, 2007.
- MOREL (Stéphanie), *École, territoires et identités*, Paris, L'Harmattan, 2002.
- OBERTI (Marco), *L'École dans la ville. Ségrégation, mixité, carte scolaire*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.