

# Entre territoires et formation : prolégomènes à l'écriture d'un historique complexe et mouvementé

Jean-Luc Ferrand

► **To cite this version:**

Jean-Luc Ferrand. Entre territoires et formation : prolégomènes à l'écriture d'un historique complexe et mouvementé. Éducation permanente, Arcueil : Éducation permanente, 2010, Développement des territoires et formation (1), pp. 9-26. hal-02289447

**HAL Id: hal-02289447**

**<https://hal-cnam.archives-ouvertes.fr/hal-02289447>**

Submitted on 16 Sep 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



# Entre territoires et formation

## Prolégomènes à l'écriture d'un historique complexe et mouvementé

**Les liens entre éducation/formation et territoires** ne sont posés en France de manière explicite dans la littérature scientifique et professionnelle que depuis quelques années. Pourtant, l'histoire de l'éducation, notamment sous ses formes institutionnalisées, est ancienne, et les territoires ont toujours existé. L'hypothèse étant faite que les phénomènes historiques, donc passés, ont des effets de rémanence dans le présent et codéterminent partiellement le futur, nous avons voulu tenter de repérer en quoi les liens entre éducation et territoires (substantif utilisé volontairement au pluriel) sont apparus historiquement, de manière explicite ou non, et ont donné lieu, ou non, à une formalisation et à une analyse. Une autre hypothèse est que ce qui peut faire lien entre territoires et formation relève toujours de l'évolution des phénomènes économiques et sociaux qui les déterminent, pas forcément mécaniquement, mais au moins structurellement.

### **Le territoire comme donnée « naturelle » substrat de l'évolution sociale**

Les territoires sont d'abord de la matière, du sol, plus ou moins vivable, plus ou moins accessible, plus ou moins fertile, plus ou moins apte à permettre la culture, l'artisanat, l'industrie, et à sédentariser les populations. La topographie des sols, des rivières et des reliefs structure les premiers espaces de construction sociale, mais aussi les voies de communication. Ces premiers espaces sociaux sont donc très fortement dépendants de données « naturelles » géographiques et climatiques, et sont étudiés par des sciences considérées comme « dures » (géographie, archéologie, géologie), a priori sans rapport avec les sciences sociales.

Les territoires sédentarisés sont aussi des espaces de stabilité et de construction d'une culture ethnique, avant l'apparition des grandes institutions (en apparence) fédératrices (empire des Gaules ou empire romain). La carte de la structu-

ration de l'espace français par les peuples gaulois avant l'arrivée de César (Guellec, 1993) fait apparaître plus d'une centaine de peuples différents, sur des espaces de tailles extrêmement variées, allant des actuels pays aux actuelles régions. La dénomination des ces peuples est parfois restée, ou elle a laissé des traces dans les actuelles appellations territoriales : les Rèmes dans les actuelles Ardennes, les Vénètes dans l'actuel Morbihan, les Arvernes dans l'actuelle Auvergne, etc. L'archéologie et l'anthropologie sont mobilisées pour reconstituer peu à peu les modes économiques et sociaux de ces populations, a priori loin des questions d'éducation. Pourtant, à y regarder de plus près, ces sociétés déjà fortement élaborées ont une organisation sociale, religieuse, funéraire ; par définition (et par nécessité), elles travaillent. Or, dès qu'il y a rite et travail, il y a nécessairement des savoirs liés à ce travail et à ces rituels, et donc transmission, au moins intergénérationnelle, de ces savoirs. La forme de cette transmission, essentiellement orale, empruntait probablement à ce que nous appellerions aujourd'hui démarche socratique, entraînement mutuel, formation expérientielle, voire tutorat ou formation sur le tas.

Les territoires sont aussi des espaces de communication interpersonnelle passant par le langage : la langue institutionnelle, mais aussi et surtout les langues vernaculaires et les patois (Gilléron et Edmont, 1920). Cette approche linguistique du territoire, peu connue, est rarement analysée et considérée comme un phénomène important, dans la mesure où les territoires sont aujourd'hui le support de langues véhiculaires unifiées et normées : le français (mais existe-t-il un « vrai » français ?) et l'anglais.

Aujourd'hui encore, les territoires font usage de dialectes, de patois, voire de langues locales ou régionales. On assiste même à un retour en force de cette revendication dans plusieurs régions (Alsace, Bretagne, Occitanie, Pays basque) dans la mesure où la langue est fortement connotée de valeurs culturelles, identitaires et politiques. Le lien avec l'éducation apparaît plus évident dans cette approche pour au moins deux raisons. D'abord, la langue est le support et le véhicule de la transmission interpersonnelle, donc de toute forme d'éducation. Ensuite, il convient de rappeler que l'un des résultats de la lutte contre l'analphabétisme et du développement de l'éducation au XIX<sup>e</sup> siècle a été d'interdire l'usage des langues locales, conduisant ainsi à un nivellement linguistique des territoires.

Ces trois aspects ancestraux façonnent encore ce que, à défaut d'une meilleure expression, nous appellerons l'identité des territoires. La prise en compte de cette identité est une donnée incontournable de toute politique de développement ou d'éducation. Elle est d'ailleurs apparue en filigrane de l'actuel découpage en régions, et elle est même revenue en force dans la construction des lois de 1995 (Pasqua) et 1999 (Voinet) sur la création des « pays ».



## Les territoires comme espaces de conquête : le système féodal et la construction de l'Etat français

Depuis le haut Moyen-âge jusqu'à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, le système féodal se construit, se développe puis décline, à la fois sous la pression et l'influence des forces économiques et sociales, et de l'Etat central de plus en plus puissant. Le féodalisme est non seulement une organisation sociétale (structuration hiérarchique des catégories sociales, affirmation d'un pouvoir discrétionnaire d'une minorité sur une majorité), mais aussi une organisation territoriale en duchés, comtés, provinces. L'Eglise est également un grand propriétaire terrien, et les conflits de pouvoir entre évêchés et seigneuries de tous ordres sont courants. Le territoire est le lieu et le signe de l'appartenance des sujets à leur seigneur (religieux ou laïc), ainsi que de l'affirmation du pouvoir dudit seigneur par rapport aux autres. Le territoire physique est d'abord objet de convoitise, de volonté de pouvoir, de conquête d'espaces nouveaux, d'alliances et de sa mésalliances entre noblesses parfois très éloignées géographiquement. Le territoire-pouvoir féodal est déjà dans une sorte de concurrence, mais aussi de dématérialisation des réalités physiques qui le concernent, au profit de stratégies extérieures de captation qui le dépassent.

Le territoire féodal est également un espace plus ou moins fermé administrativement, financièrement, socialement. Les systèmes d'octroi, les diversités des systèmes de mesure de province à province font que le royaume est une juxtaposition de territoires disjoints plus que de territoires articulés. La précarité, la lenteur et la dangerosité des voies de communication, les conditions de vie d'une population très majoritairement rurale font que la mobilité interprovinces est infime, sauf pour des catégories très particulières de population, commerçants essentiellement.

Enfin, le système féodal français est marqué d'un phénomène particulier que l'on ne retrouve pas dans la plupart des autres pays d'Europe : la construction de l'Etat-nation se fait par une sorte de mise sous tutelle, voire d'annexion pure et simple (exemple de la Franche-Comté) de provinces, doublée d'un processus de concentration des pouvoirs politiques et fiscaux au niveau de ce qui n'est au départ qu'une province « comme une autre », l'Ile-de-France, et qui va devenir le berceau de l'Etat français. Des provinces cloisonnées et un Etat centralisateur caractérisent les deux derniers siècles de la monarchie de droit divin, où les conflits, les guerres, les annexions, les maladies, les famines, la simple survie même des populations ne laissent que peu de place aux questions sociales en général, et éducatives en particulier.

Pourtant, c'est dans cette période – longue, il est vrai – qu'apparaissent les premières grandes institutions éducatives, sur des espaces circonscrits mais sans que soit jamais posée la question de leur territorialité. C'est plutôt la nature de

leur enseignement et de leurs publics qui détermine leur localisation. Les premières universités, apparues au XIII<sup>e</sup> siècle, sont déjà un phénomène urbain, donc très localisé, pour une population que l'on qualifierait aujourd'hui d'élite, et à l'origine très marquée par l'enseignement théologique.

En quelque sorte à l'opposé, surtout à partir du XVII<sup>e</sup> siècle sous l'impulsion de Jean-Baptiste de la Salle et des Frères des écoles chrétiennes, les premiers mouvements d'alphabétisation se font au plus près des populations dans les campagnes, c'est-à-dire dans les paroisses, qui ne sont pas encore devenues des communes. Le curé a longtemps été le premier éducateur dans une relation que l'on dirait aujourd'hui « de proximité ». Dans ces deux modèles d'éducation, on assiste déjà à une problématique de localisation des formations de haut niveau sur un territoire restreint, et d'« essaimage » des formations dites « de base » sur une multitude de territoires diffus.

Le compagnonnage, premier système structuré d'acquisition et de transmission des savoirs professionnels, est au contraire un dispositif relativement a-territorialisé, puisque ce sont les chantiers qui dictent partiellement l'activité professionnelle et son implantation. Le fameux « tour de France » des compagnons est une façon très moderne de considérer que la mobilité géographique est un facteur d'apprentissage à la fois professionnel et social, approche aujourd'hui au cœur de certains programmes européens, notamment sur l'apprentissage.

La fin de cette période (seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle) voit l'apparition des « grandes écoles » (Mines et Ponts et Chaussées notamment), phénomène purement français dont on sait l'importance dans la vie éducative et économique de l'époque actuelle. La logique des grandes écoles est elle aussi relativement a-territoriale ; ce qui sous-tend l'engagement des étudiants, c'est le service des grands corps de l'Etat central, des grands chantiers initiés par lui qui, même s'ils ont des effets territoriaux ou se mettent en œuvre concrètement dans les provinces, relèvent fondamentalement d'une logique nationale.

On le voit, plusieurs liens entre éducation et territoires sont déjà repérables dès cette époque, même s'ils n'étaient pas pensés comme tels. L'accélération de l'histoire aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, notamment avec les révolutions industrielles, la mutation des campagnes et des modes de vie, le développement de l'urbanisation et de l'éducation, va démultiplier et complexifier cette question.

## **Universalisme et normalisation de la Révolution française**

La Révolution française, dans sa volonté de faire table rase du passé et de rompre définitivement avec les logiques et les institutions de l'Ancien Régime, va ériger formellement l'individu-citoyen comme pierre angulaire de la nouvelle République, avec deux conséquences immédiates et lourdes de conséquences.



En premier lieu, le lien indissoluble et unique entre cet individu-citoyen et l'Etat, ce dernier étant considéré comme son seul représentant, défenseur, mais aussi promulgateur de ses droits et de ses devoirs. L'obsession de la sauvegarde de ce lien unique emporte la suppression de tout ce que l'on appellera les « corps intermédiaires », c'est-à-dire des organisations ou des institutions qui prétendraient, entre l'individu et l'Etat central, être des instances de représentation et d'organisation sociale. Cette suppression se manifeste directement à deux niveaux : celui des organisations professionnelles, toujours suspectées de vouloir ressusciter les anciennes corporations ; celui des pouvoirs locaux, toujours suspectés de vouloir reconstituer les baronnies locales et les anciennes provinces.

En second lieu, l'affirmation du primat de l'éducation des individus-citoyens comme condition nécessaire du fonctionnement républicain, pour des questions à la fois de justice sociale, d'épanouissement des personnes et des groupes, mais aussi d'efficacité économique. Les multiples rapports sur l'éducation qui s'accumulent sur la table de la Convention républicaine entre 1789 et 1792 en témoignent ; seul le rapport Condorcet sera effectivement voté (et jamais appliqué), et chacune de ses lignes est aujourd'hui encore d'une furieuse actualité. Le principe de l'accès de tous à l'éducation est affirmé avec force, quel que soit son statut, son origine, son lieu de résidence et son âge ; le système éducatif républicain doit s'organiser par niveaux (de l'élémentaire au supérieur), prendre en compte aussi bien les formations générales que les formations plus spécifiques, notamment techniques et professionnelles, et être accessible aussi bien aux jeunes qu'aux adultes. Dans les faits, le rapport Condorcet, s'il avait été appliqué, aurait sans doute donné lieu à une organisation proche du système actuel, ce qui était utopique à l'époque, ne serait-ce que pour des raisons financières.

L'universalisme de l'éducation est donc resté lettre morte dans les faits. On peut néanmoins considérer que certains principes fondateurs subsistent : le droit à l'éducation et son caractère majoritairement non-marchand, en formation initiale comme en formation des adultes, même si ces principes ne sont pas suivis dans de nombreux systèmes éducatifs.

L'universalisme républicain va par contre s'appliquer rapidement et autoritairement en ce qui concerne l'organisation territoriale de l'Etat. La volonté de rompre avec le cloisonnement des territoires issu du système féodal et de l'Ancien Régime, le souci de maintenir un lien direct entre l'Etat central et chaque citoyen, quelle que soit sa localisation géographique, vont pousser la convention républicaine à mettre en place, dès 1791, une organisation garantissant l'égalitarisme républicain sur tout le territoire national. D'où le choix du découpage en départements, sous tutelle directe de l'Etat central, le rôle de représentation par le Préfet de l'Etat central sur le territoire départemental, la tutelle également des communes, transformation statutaire des paroisses de l'ancien régime et des assemblées consulaires qui géraient un certain nombre de grandes

villes. De ces choix et de cette époque, le département conserve, on peut le vérifier encore aujourd'hui, une légitimité républicaine.

Mais par l'un de ces nombreux paradoxes dont fourmille l'histoire des institutions, cette organisation territoriale d'une république « une et indivisible » (qui ne sera modifiée que par la loi constitutionnelle du 20 décembre 2003) va conforter et renforcer le centralisme de l'Etat national, caractère de l'Ancien Régime que par ailleurs on dénonçait. L'Empire accentuera le phénomène à tel point que la plupart des filières éducatives mises en place ultérieurement seront dans cette logique centralisatrice, car créées par elle, particulièrement en ce qui concerne la formation initiale.

Enfin, on ne peut passer sous silence deux effets majeurs de la politique et de la période révolutionnaire sur ce que nous appelons aujourd'hui la dynamique des territoires.

La suppression des corporations et de tous les « corps » intermédiaires dans le champ professionnel a eu pour effet que l'individu-citoyen s'est retrouvé libre... mais seul, sans le système de représentation, de défense et de formation professionnelle que géraient les corporations. C'est en fait la création d'un marché du travail libre et non régulé, où d'anciens artisans et paysans se font embaucher par les premières manufactures et usines. C'est le début du statut salarial sans droit du travail, le début des premières migrations des populations paysannes vers les villes et les sites industriels, bref les premières mobilités professionnelles et territoriales.

L'unification du système des poids et mesures est une réforme moins connue, mais d'une importance et d'une portée tout aussi considérables, peut-être même condition préalable et nécessaire aux autres. Sous l'Ancien Régime, en effet, les territoires avaient leur propres normes de comptage de la distance, du poids, du volume. Plusieurs dizaines, peut-être plus, coexistaient ou plutôt se juxtaposaient spatialement, rendant très complexes les échanges et les migrations commerciales. Le développement du commerce réclamait un système plus simple et plus général, et le choix d'unifier le calcul du poids, de la distance et du volume sur la même règle décimale est en soi une révolution silencieuse.

Ces deux évolutions réalisent dans les faits (alors que les projets éducatifs restent dans le domaine des idées) les options des théoriciens de l'économie libérale de la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, le « laisser-faire, laisser-passer » des marchandises, des finances, mais aussi des hommes, qui s'accompagne souvent d'une dégradation des conditions de vie des populations et apparaît comme contradictoire avec les grands idéaux révolutionnaires et républicains. La reconstruction des « corps intermédiaires », protecteurs du citoyen comme du travailleur, dans le domaine du travail comme dans le domaine territorial, se fera pendant tout le XIX<sup>e</sup> et une bonne partie du XX<sup>e</sup> siècle.



## Le développement de l'économie et des transports, et la multiplication des courants éducatifs

Le XIX<sup>e</sup> siècle est celui du début de l'accélération de l'histoire, avec la mise en application pratique et à grande échelle des découvertes scientifiques de la fin du siècle précédent, dans les domaines de la physique, de la chimie, de la mécanique, des sciences de la matière, etc. Cette mise en application est d'ailleurs en partie rendue possible par la capitalisation des savoirs techniques et leur transmission dans le cadre des universités, mais surtout des grandes écoles, dont le Conservatoire national des arts et métiers, preuve supplémentaire des liens étroits entre recherche, éducation et économie.

Deux phénomènes marquants émergent, qui ont des conséquences fortes sur les territoires et/ou l'éducation.

La première révolution industrielle et l'avènement de la machine à vapeur comme moteur de l'énergie bouleversent les conditions de production et permettent le début de la production industrielle de masse. En augmentant considérablement la force de l'énergie, et en démultipliant son application possible sur des machines multiples, elles permettent le passage de la manufacture à l'usine industrielle moderne, la mise en place de sites de production de grande ampleur dotés d'une organisation du travail de plus en plus parcellarisée et complexe. C'est l'apparition des grandes usines et des grands groupes miniers, sidérurgiques et métallurgiques (Wendel, Schneider, Michelin, Peugeot), de fait très localisés car implantés sur des territoires uniques et restreints pour des raisons géographiques, ou de proximité des sources de matériaux. C'est en fait le début des bassins industriels, espaces nouveaux où, autour de l'usine, se restructurent les habitats, les activités artisanales et commerciales, les modes de vie. C'est le lieu où émigrent les populations rurales cherchant un travail moins soumis aux aléas du climat, moins fatigant et plus rémunérateur. C'est ce que nous appellerions aujourd'hui un « bassin d'emploi mono-industriel », modèle de production et d'organisation territoriale qui a fait la prospérité des populations qui y résidaient pendant plus d'un siècle avant de précipiter souvent leur déclin et de devenir les pôles de conversion des années 1985-1990 (bassins houillers de Lorraine et du Nord, bassin sidérurgique lorrain, bassin potassique d'Alsace, Creusot-Loire, etc.).

La seconde évolution, qui constitue aussi une forme de révolution, est le développement des réseaux de transport. D'abord du transport routier sous l'impulsion du Premier Empire, afin de remédier à l'état souvent catastrophique des routes de l'Ancien Régime et de la Révolution, et cela à des fins politiques (le contrôle des territoires), militaires et commerciales (Reverdy, 1993). Puis du transport ferroviaire, avec la très rapide et dense construction du réseau de voies ferrées (13 000 km construits entre 1836 et 1870) permettant, pour la première fois de matière vraiment opératoire, l'interconnexion des territoires « provin-



ciaux », parachevant d'une autre manière l'œuvre de l'unification du système des poids et mesures, et structurant pour plus d'un siècle l'espace national selon deux caractéristiques. D'une part la structure en « étoile de Legrand » du réseau qui, faisant partir de Paris toutes les grandes lignes vers la province, renforce de fait, sur le plan économique et de la communication, l'hégémonie et le centralisme parisiens déjà à l'œuvre sur les plans administratif et politique. Cette structure est toujours présente aujourd'hui, peut-être même renforcée. D'autre part une structure « en toile d'araignée », avec de nombreuses voies secondaires permettant un véritable maillage des territoires et des interconnexions de proximité. Les territoires locaux sont donc doublement concernés par les transports : sur le plan de leur structuration interne, comme sur celui de leur relation avec le niveau central parisien. Cette problématique, voire cette contradiction, est toujours actuelle.

Sur le plan éducatif, cette période est marquée par l'émergence de multiples systèmes et courants éducatifs, de natures différentes, voire opposées, que nous présenterons, dans leur relation aux territoires, comme « dispositifs institués » et « dispositifs instituants ».

Les dispositifs institués sont ceux qui, mis en place de manière officielle, juridique, institutionnalisée, sont concrètement décidés et mis en œuvre au niveau national – c'est-à-dire essentiellement par l'Etat – et concernent presque exclusivement la formation initiale. Ces dispositifs peuvent en outre être lus comme construisant le système éducatif « par le haut » et « par le bas » : enseignement supérieur d'une part, et formation élémentaire d'autre part.

L'enseignement supérieur vise la formation d'une élite républicaine (ou impériale), à caractère généraliste dans les universités, à caractère plus scientifique, technique et professionnel, dans les grandes écoles et les lycées napoléoniens. La territorialisation de ces établissements est rarement posée de manière explicite, même si elle se réalise dans les faits. Les universités sont historiquement localisées dans les grandes villes, les grandes écoles sont un phénomène parisien, même si certaines se délocaliseront aussi en province (l'Ecole des Mines par exemple). Les lycées, d'un niveau d'enseignement inférieur (et uniquement masculins jusqu'en 1880) sont répartis sur le territoire dans une logique essentiellement départementale. Grandes écoles et universités ne se posent pas la question de leur implantation, ni dans les formes de recrutement, ni dans le devenir des étudiants censés se positionner de fait dans une logique et un parcours nationaux.

A l'opposé, la grande œuvre de l'Etat français au XIX<sup>e</sup> siècle est l'alphabétisation des jeunes, l'Etat laïc prenant ainsi le relais, souvent en se situant en concurrence avec les Frères des écoles chrétiennes qui œuvraient en ce sens depuis deux siècles. La loi Guizot de 1830, rendant obligatoire la construction et la mise à disposition d'écoles communales pour les populations rurales, et les lois Ferry de 1881-1882 qui, rendant l'enseignement élémentaire obligatoire, gratuit et laïc, parachèvent l'édifice, posent déjà la question de l'accessibilité territoriale



à l'éducation, parce qu'elle doivent toucher toutes les populations « là où elles sont ». Le maillage éducatif des territoires concernant les formations dites « de base » (le lire-écrire-compter dans le langage de l'époque, le « socle commun de compétences » dans le langage de la loi de 2009) est donc déjà réalisé à cette époque au niveau communal, facilité par la topographie particulière des communes et leur émiettement (les fameuses 36 000 communes françaises). L'alphabétisation de la population jeune est considérée comme totalement effective dès les premières années du XX<sup>e</sup> siècle.

Les dispositifs institués, à l'inverse, ne sont la création d'aucune organisation officielle, en tous les cas pas celle de l'Etat. Ils naissent sous l'impulsion d'acteurs variés qui sont souvent de fait des acteurs locaux, sous la pression de nécessités ou d'événements économiques, politiques, sociaux et idéologiques. Ils sont, dans leur relation aux territoires, là aussi de deux ordres.

Les écoles de « fabrique », ou écoles d'entreprise, apparaissent dès la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle en lien avec le développement des grands sites industriels de production dont nous avons fait mention plus haut. Leur création est le fait des premiers grands « capitaines d'industrie », dont les « maîtres de forges », pour des raisons essentiellement économiques et opportunistes, liées à ce que l'on qualifierait aujourd'hui de déficit de compétences des populations actives au travail. Dans ces grandes unités de production, en effet, la division du travail a fait progressivement émerger des postes d'encadrement (chefs d'équipe, agents de maîtrise, voire techniciens dans le vocabulaire actuel), des qualifications intermédiaires réclamant une formation technique, scientifique et organisationnelle qui n'est proposée par aucun système éducatif public organisé (les dispositifs d'Etat supérieurs forment « trop haut » et la formation élémentaire forme « trop bas », sans visée professionnelle). De plus, les capacités et les compétences requises par les postes de travail n'existent de fait que dans ces organisations.

Ces grands employeurs ont donc mis en place des systèmes éducatifs internes, ancêtres des actuels services de formation des académies ou des universités d'entreprise. Ces structures éducatives internes (dont la plus célèbre est l'école Schneider, au Creusot) sont également utiles pour maintenir ou développer « des compétences maison », marqueurs fort de l'entreprise et n'existant qu'en son sein. Le fonctionnement de ces écoles passe par une territorialisation très forte, sur un nombre restreint de bassins industriels, et dans une logique de « système social local intégré » où la gestion de la main-d'œuvre, dominée exclusivement par l'employeur, passe aussi par l'habitat, le commerce, la santé, le sport. Ce modèle, que l'on a souvent qualifié de « paternalisme industriel », a pour caractéristique d'être relativement « fermé » et fonctionnant sur des formes de captation des ressources en main-d'œuvre locale. D'où sans doute les difficultés à reconvertir économiquement et éducationnellement ces bassins, qui ont perduré jusqu'au milieu des années 1980.

Dans une tout autre logique, les mouvements que l'on regroupera sous la dénomination d'éducation populaire se caractérisent par leurs finalités humanistes (et non plus économiques), et leur essaimage territorial diffus, dans la mesure où ils sont issus des populations civiles non économiques et non étatiques, donc très largement réparties sur les territoires. Les associations Polytechnique et Philotechnique, la Ligue de l'enseignement, les multiples courants de l'éducation ouvrière, les universités populaires structurent le paysage éducatif français des années 1830 à 1930. Ces mouvements se distinguent par le caractère général, généreux et « émancipateur », des enseignements proposés, dans leur contenu et aussi parfois dans leur mode pédagogique de transmission. Enseignants, intellectuels, humanistes de tous bords (y compris de classes sociales favorisées), syndicalistes, militants politiques, confessionnels et associatifs, sont les fers de lance et les vecteurs de ces courants qui, à défaut de travailler ensemble, œuvrent souvent sur les mêmes territoires, qui peuvent être aussi bien les espaces ruraux que les grandes villes, mais ont la particularité d'irriguer aussi les villes moyennes. C'est sans aucun doute le modèle éducatif non officiel et « non venu d'en haut » le mieux implanté et le mieux réparti spatialement, même si son influence et sa portée sont parfois limitées en fonction des époques et des contextes.

La dialectique complexe des dispositifs éducatifs, qui considère le territoire comme lieu d'application d'une politique « décidée ailleurs » et des dispositifs éducatifs initiés et pilotés par des dynamiques et des acteurs locaux, est toujours à l'œuvre aujourd'hui, et le sera sans doute de plus en plus. Elle montre également (mais il faudrait plus qu'un article pour développer cette seule question) les liens multiples, complexes et changeants qui existent entre niveaux de formation, finalités de formation, rareté des formations, sociologie des publics apprenants et implantations spatiales des offres éducatives.

## **Développement et tertiarisation de l'économie, protection sociale et questionnement sur les collectivités locales**

Cette période de près d'un siècle, depuis l'avènement de la III<sup>e</sup> République jusqu'à la fin des Trente Glorieuses, précède immédiatement la période actuelle. Tous les événements que nous avons rappelés continuent d'exister et de produire leurs effets. Les institutions et les courants éducatifs nouveaux se surajoutent aux anciens, contribuant à créer un effet de foisonnement, voire d'empilage, plus ou moins cloisonné et confus. Néanmoins, cette période est moins significative sur le plan éducatif que sur le plan économique et territorial.

A partir de la fin de la guerre de 1870, de la chute de l'Empire et de l'avènement de la III<sup>e</sup> République, l'économie entame une période de croissance sans précédent, freinée à différents moments par des événements mineurs (crises



cycliques, alternance inflation/déflation) ou majeurs (deux guerres mondiales, grande crise de 1929). Cette évolution quantitative de l'économie et de sa pression sur la société s'accompagne d'évolutions plus qualitatives : la diminution de l'agriculture dans les activités productives au profit de l'industrie non plus mono-industrielle mais diversifiée, et le développement significatif des activités tertiaires. Ces deux phénomènes ont des effets similaires ou complémentaires en termes de diminution de la population rurale, du commencement de l'urbanisation de la société, voire du début de la désertification de certains territoires ruraux. La création de la filière de l'apprentissage en formation initiale (1919, mais prête dès 1914), la création des premières grandes écoles de commerce (HEC en 1883) peuvent être lues comme un des effets indirects de ces évolutions.

Dans un premier temps, la nouvelle situation économique et sociale semble avoir eu des effets sur l'organisation territoriale de la société française. La III<sup>e</sup> République consacre l'avènement des conseils généraux et l'élection des maires (auparavant nommés par l'Etat), à la fois comme représentants de l'Etat central mais aussi comme exécutif de l'instance communale délibérative. La gouvernance locale, communale et départementale, semble accepter, pour la première fois depuis la Révolution, un minimum de démocratie locale, en réintroduisant très timidement ce qui fut longtemps prohibé comme corps intermédiaires antirépublicains. Mais cette ouverture est très encadrée : le rôle du préfet de département reste central et prépondérant, le pouvoir effectif réel des collectivités élues, maintenues sous la tutelle a priori de l'Etat central, est limité. Cette situation ne changera véritablement qu'avec les lois Defferre de 1982, l'An I de la décentralisation.

On savait néanmoins, dès cette époque, que le développement de l'économie risquait d'être de plus en plus contradictoire avec la prééminence d'un Etat ultra-centralisateur comme l'était l'Etat français. La culture de la déconcentration, de la décentralisation, et a fortiori de la constitution d'un Etat fédéral était inconnue dans la lettre et l'esprit du droit public français, et même taboue, à la différence de nombreux pays européens. Pourtant, on voit réapparaître des projets de « régionalisation » de l'action publique, ravivant la querelle des Girondins et des Jacobins qui avait agité la convention républicaine de 1789 à 1791, avec le résultat et les conséquences que l'on sait. Les projets de régionalisation de l'action de l'Etat étant souvent (hasard ou nécessité ?) portés par des individus ou des groupes ayant des sympathies pour l'hypothèse d'un retour à l'ancien régime, ils furent tous mis sous le boisseau (rappelons au passage que la République ne fut rétablie en 1870 qu'après un vote qui ne lui donna que 2 voix d'avance par rapport aux partisans d'un retour de la monarchie). Le fait que l'un des projets les plus aboutis de réforme régionale fut élaboré par le gouvernement de Vichy en 1941 (reprenant même pour les noms des nouvelles régions les appellations des provinces de l'ancien régime [Guelléc, 1993]), puis que le Général de Gaulle

tomba suite au référendum sur la décentralisation en 1969, donna le coup de grâce à toute velléité de réforme en la matière jusqu'en 1982.

Pourtant, les déterminismes économiques et sociaux perdurent, et font apparaître le centralisme étatique comme exagéré, et la taille et le rôle des départements comme trop limités, même dans le cadre de la seule action publique. L'idée d'un découpage supra-départemental du territoire fait son chemin. On voit ainsi apparaître pour la première fois, en 1919, les « zones Clémentel », du nom du ministre du Commerce, espaces supra-départementaux de regroupement des chambres de commerce et d'industrie, n'ayant bien sûr qu'un rôle technique, ni administratif ni politique (Guellec, 1993). Après la Deuxième Guerre mondiale, c'est l'Etat lui-même, dans les travaux de préparation de la planification nationale initiée par le Commissariat au Plan, qui jugera nécessaire de créer en 1960 les « circonscriptions d'action régionale » (CAR) qui, à un département près, représentent l'exact découpage des régions actuelles (Duchêne, 1986).

Entre-temps, dans la société civile et dans le monde du travail, la situation sociale a bien évolué dans le sens de l'apparition d'un droit du travail, d'un droit syndical (loi Waldeck-Rousseau de 1883), des sociétés mutualistes, des sociétés de secours mutuel, des premiers systèmes d'assurance sociale de branche entre les deux guerres mondiales, qui, de manière très inégale selon les populations et les territoires, protègent les populations « laborieuses » des aléas de l'existence. Cette relative protection est le résultat de luttes sociales menées (parfois très âprement) durant trois quarts de siècle entre les syndicats de salariés et d'employeurs, mais aussi entre les syndicats de salariés et l'Etat, et le fruit de bénéfices accordés « d'en haut » par l'Etat pour des raisons de réalisme politique (le droit syndical) ou d'efficience économique (la protection sociale de l'après-guerre). En tout cas, cette période voit l'avènement du rôle des syndicats, qui deviendront bientôt « partenaires sociaux » dans le cadre de la politique contractuelle. Soulignons que ces syndicats, occupés à négocier avec l'Etat, en reproduisent la structure : nationale et centralisée par branche ; dans le même temps, alors que les réalités économiques amènent le territoire, en particulier l'espace régional, comme une donnée incontournable de la vie sociale, cette notion même est absente des stratégies syndicales, et ce jusqu'à une période toute récente.

La formation, enfin, est interpellée par la dimension territoriale, mais de manière moins visible et plus ténue dans cette période. La création de l'apprentissage par la loi Astier de 1919, première filière de formation professionnelle dans le cadre de la formation initiale, constitue une réponse originale, quoique bien tardive et limitée, à la question de la qualification professionnelle des salariés. On peut avancer l'hypothèse que l'apprentissage, par le contenu de son offre, la nature de ses formations et de ses publics à l'époque, était relativement adapté à une problématique d'emplois locaux, le plus souvent traditionnels et semi-artisansaux, rarement industriels. L'implication des branches professionnelles, des



chambres consulaires et des communes (ne serait-ce que pour des raisons de terrain) dans la création et le pilotage des centres d'apprentissage (devenus centres de formation d'apprentis) inaugure un modèle original fortement ancré dans le territoire local, déjà presque dans une logique de bassin d'emploi.

La formation est aussi fortement mobilisée dans les territoires ruraux. Peut-être en raison des mutations économiques de l'agriculture, et des risques de disparition d'exploitations et de désertification de certains secteurs, le milieu agricole, dès l'entre-deux guerres, a fortement investi le champ de la formation professionnelle comme élément d'intervention économique et sociale. On ne saurait trop rappeler le rôle pionnier et novateur des Maisons familiales rurales et des chambres d'agriculture dès les années 1930, en matière pédagogique, d'adaptation aux besoins des agriculteurs, de création de la méthodologie de l'alternance, de la formation-action, etc. Même si cette mobilisation n'a pas pu endiguer le déclin de l'agriculture traditionnelle (quel pouvoir la formation a-t-elle sur l'économie ?), elle a eu pour effet d'innover et de maintenir les territoires ruraux dans des dynamiques positives qui perdurent encore souvent aujourd'hui.

L'entre-deux guerres est également la période de la grande crise et du chômage de masse, auquel les grandes institutions publiques ou privées ne sont pas préparées, que ce soit en matière de gestion des demandeurs d'emploi ou d'éducation. Les premiers systèmes d'indemnisation du chômage sont expérimentés et, plutôt que la formation proprement dite, les premières méthodes et institutions d'orientation professionnelle – création de l'Institut national d'étude du travail et de l'orientation (INETOP) en 1934 –, au motif que l'optimisation de l'orientation professionnelle peut être un élément facilitant l'insertion ou la réinsertion des demandeurs d'emploi. La Deuxième Guerre mondiale ne laissera pas le temps de faire un bilan des dispositifs, qui seront repris ensuite dans le cadre de l'Education nationale et de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), pour des populations étudiantes et salariées. On le sait, la question de l'orientation professionnelle comme élément de la formation tout au long de la vie et comme outil de la politique de l'emploi est revenue en force dans la loi du 24 novembre 2009.

Enfin, on ne saurait oublier, dans les vingt années de l'après-Seconde Guerre mondiale, les actions collectives de formation initiées par Bertrand Schwartz dans les bassins miniers et sidérurgiques du Nord et de Lorraine, préfiguration des bassins de conversion ultérieurs, dans une dynamique purement locale, avec comme préalable d'intervention la connaissance et la prise en compte les plus fines possibles des besoins des individus, groupes et institutions du territoire. Là encore, comme dans le milieu rural, l'innovation pédagogique a été une constante : unités capitalisables, contrôle continu, positionnement à l'entrée en formation, individualisation, création d'outils pédagogiques adaptés à une population spécifique, coévaluation des formations, formation en continu des formateurs interve-

nants et... pilotage par un comité local constitué du sous-préfet, des partenaires sociaux, de grandes entreprises, de représentants du milieu associatif local. Soit une structure comparable à celle que préconisera le rapport Lindeperg... en 1999.

## La formation et les territoires au cœur des questions de développement

De manière apparemment contradictoire, la fin des Trente Glorieuses est concomitante avec les grandes réformes qui, dès les années 1970 (c'est-à-dire hier si l'on raisonne en périodes longues), construisent enfin en France un vrai système de formation professionnelle (lois de 1971, 1978, 1984, 1991, 1993, 2004, 2009), et une organisation déconcentrée et décentralisée de la République (lois Deferre en 1982-1886, loi quinquennale en 1993, loi sur les responsabilités et les libertés locales en 2004, lois Joxe en 1992 et Chevènement en 1999 sur l'intercommunalité, loi Voynet en 1999 sur les pays et... projet de réforme global des collectivités locales initié par le rapport Balladur en 2010).

La France a donc enfin construit un système national de formation continue, prenant le relais de la formation initiale débouchant sur un dispositif de « formation tout au long de la vie », et s'est engagée clairement dans des stratégies de déconcentration et de décentralisation de l'action publique, donnant du coup à la fonction publique territoriale un poids et un rôle beaucoup plus importants que par le passé par rapport à la fonction publique d'Etat. Ces grandes réformes, relativement claires sur le papier, sont encore loin d'être effectives dans les faits : le non-accès d'une part importante de la population salariée ou demandeuse d'emploi à la formation a motivé la refonte et la loi de 2009. Quant à la décentralisation, réelle mais incomplète, elle a souffert, depuis 1982, de limites et d'entraves qu'il est impossible de rappeler brièvement ici.

Néanmoins, pour la première fois au niveau historique, le cadre est effectivement posé pour que formation et territoires puissent s'articuler. Les réalités de mise en œuvre sont évidemment plus complexes, et nous essaierons seulement, pour conclure cet article, de pointer quelques tendances lourdes et logiques de compréhension de ce phénomène.

La territorialisation des politiques publiques devient une constante, d'une manière générale dans l'ensemble des domaines d'intervention : action sociale, santé, emploi, formation. Par territorialisation, il faut entendre application d'une politique non locale sur un territoire local en tenant compte au mieux des caractéristiques, possibilités, jeux d'acteurs de ce territoire, quelles que soient sa taille et sa configuration : espace régional, départemental, bassin de vie, quartier... Cette forme poussée de déconcentration passe souvent par un découpage d'analyse et d'intervention des territoires sous forme de zonage, qui est en réalité un découpage technique que, si l'on n'y prend garde, on pourrait appréhender





comme une réalité socio-économique. La multiplication inflationniste des zonages peut d'ailleurs poser à la longue des problèmes de lisibilité des réalités territoriales elles-mêmes. Notons que le réflexe du zonage n'est pas le fait des seules politiques publiques, mais souvent aussi celui de grands groupes privés. Certains dispositifs tels que le crédit formation individualisé (CFI jeunes, 1989-1996) et les plans locaux d'insertion dans l'emploi (PLIE, depuis 1992) ont fait la preuve d'une réelle opérationnalité sur le terrain.

L'espace régional apparaît comme l'espace pertinent pour poser, élaborer et piloter les grandes politiques éducatives, en formation initiale comme en formation continue (Ferrand, 2009). Ce principe, énoncé officiellement depuis 1992, se vérifie de plus en plus dans les faits au niveau des grandes filières éducatives : lycées professionnels, apprentissage, qualification des jeunes et des adultes, formations certifiantes, formations aux savoirs de base, ne serait-ce que par l'effet de masse qu'elles induisent. La création du « plan régional de développement des formations » (plan de mise en cohérence des politiques certifiantes de formation initiale et continue sous la responsabilité du conseil régional), en 2002, peut être lue comme l'éventuelle préfiguration d'un système de formation tout au long de la vie intégré au niveau régional, c'est-à-dire, à terme, une recomposition du système éducatif. Mais le positionnement, et parfois le jeu, des grandes institutions publiques et privées (préfecture, académie, conseil régional, chambres consulaires, partenaires sociaux, etc.), rendent cette mise en cohérence techniquement difficile et longue à réaliser.

Par contre, le bassin de vie (ou bassin d'emploi, pouvant correspondre aussi à la notion de pays intégrant des communautés de communes ou communautés d'agglomération, c'est-à-dire de toute façon un territoire local) est le lieu concret pertinent de mise en œuvre, au motif que la formation professionnelle ne peut légitimement et efficacement se faire qu'à proximité des besoins des individus et des entreprises, c'est-à-dire là où les gens habitent et travaillent. Comment passer d'une élaboration régionale à une mise en œuvre locale, compte tenu du fait qu'un conseil régional n'a pas d'autorité sur les instances infra-régionales publiques, et encore moins privées ? Les conseils régionaux ont considérablement progressé et innové sur cette question depuis dix ans, en développant des systèmes de représentation locale, et en misant sur l'information et sur la coopération entre acteurs locaux.

La formation professionnelle n'apparaît que comme l'une des composantes des politiques régionales, et elle n'est probablement pas la plus importante. La formation doit se penser, s'agir et s'articuler par rapport aux autres domaines de compétences des conseils régionaux, et par rapport aux finalités économiques et sociales qui la déterminent et la justifient. Schéma de développement économique, schéma des transports, schéma d'aménagement durable des territoires sont autant de politiques et de systèmes de planification qui préexistent à la



formation, et que les orientations de formation doivent prendre en compte. Cette articulation se fait en termes de planification et de définition d'objectifs au niveau régional, et en termes de complémentarité d'actions concrètes et de synergie d'acteurs au niveau local, avec toutes les difficultés techniques, organisationnelles, institutionnelles et humaines, que l'on peut imaginer. Du coup, cette articulation pose également la question de l'autonomie du champ de la formation par rapport à celui de l'économie : codétermination ou dépendance ? Travail en amont, en parallèle ou en aval ? Les réponses ne sont ni univoques, ni mécanistes, ni identiques sur chaque territoire, mais il est sûr que les liens entre économie, transport, aménagement du territoire, recherche, éducation et formation sont une des clés de la société de demain.

En conclusion provisoire et synthétique, il apparaît que l'approche historique de la notion de territoire et de ses rapports avec les phénomènes éducatifs met en relief différents types d'approches et de clés de lecture, qui sont non pas en opposition, mais en complémentarité. La lecture historique, géographique et anthropologique des territoires permet de mettre en évidence et de comprendre les ressorts culturels, les dynamiques profondes qui peuvent constituer autant de freins, ou au contraire de moteurs à l'éducation et au développement. La lecture systémique permet de comprendre comment les différentes compétences, les différentes politiques institutionnelles sont autant de sous-systèmes sur les territoires, dont la juxtaposition ou les articulations se font selon des dynamiques multiples et complexes, qui ne se donnent pas à lire en première approche. La lecture psychosociologique permet de repérer et de comprendre les dynamiques individuelles et collectives, les parcours et les mobilités, les jeux d'acteurs, les alliances et les partenariats qui, eux aussi, déterminent très concrètement les conditions facilitatrices ou inhibitrices des actions de développement.

Enfin, on ne peut éluder la lecture stratégique et politique de l'approche territoriale. C'est en effet un paradoxe fort que de présenter le territoire comme le lieu privilégié et incontournable du lien éducation-développement économique précisément à un moment historique où, en raison de la mondialisation, l'économie est de plus en plus déterritorialisée. On peut également considérer que la centration sur les territoires a pour effet de masquer ce qui pourrait apparaître progressivement comme un désengagement d'autres acteurs ; le couple « individu-territoires » ne peut-il pas aussi constituer un substitut au couple « Etat-entreprise/branches professionnelles » qui structure historiquement la vie économique et l'appareil de formation, et aurait tendance à se désengager de l'investissement économique et éducatif national ? L'enjeu est donc aussi démocratique et citoyen. ◆



## Bibliographie

- BEL, M. ; DUBOUCHET, L. (dir. publ.). 2004. *Décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie d'achèvement ?* La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- BERTHET, T. 1999. *Les régions et la formation professionnelle*. Paris, LGDJ.
- BÉVORT, A. ; TRANCART, D. 2006. « Les inégalités régionales en matière d'éducation : capital social et performances institutionnelles ». *Dans* : A. Bevort, M. Lallement. *Le capital social : performance, équité et réciprocité*. Paris, La Découverte, p. 161-176.
- BOURJOL, M. 1969. *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*. Nancy, Berger-Levrault.
- BRANCIARD, M. 1984. *La décentralisation dans un pays centralisé*. Lyon, Chronique sociale.
- CAMBON, C. 1993. *Rapport sur la décentralisation de la formation professionnelle*. Paris, La Documentation française.
- CNRS. 1974-1998. *Atlas linguistique et ethnographique de la France*. Paris, Editions du CNRS, 12 vol.
- « *Décentralisation. Acte II. Les dernières réformes* ». Paris, La Documentation française, coll. « Regards sur l'actualité », octobre 2004.
- DELFAU, G. 1994. *Le retour du citoyen*. La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- DENIEUIL, P.-N. ; LAROUCSI, H. 2005. *Le développement social local et la question des territoires*. Paris, L'Harmattan.
- DUCHÊNE, R. 1986. *Naissance d'une région, 1945-1985*. Paris, Fayard, coll. « Histoire de Provence-Alpes-Côte d'Azur ».
- ESTEBE, P. ; GERMAIN, A. (dir. publ.). 2004. « Le territoire : instrument providentiel de l'Etat social ». *Lien social et politique*. N° 52.
- FERRAND, J.-L. 2009. « Les politiques régionales de formation professionnelle ». *Dans* : J.-M. Barbier, E. Bourgeois, G. Chapelle, J.-C. Ruano-Borbalan (dir. publ.). *Encyclopédie de la formation*. Paris, PUF/Demos, p. 203-220.
- FRESSOZ, D. 2004. *Décentralisation, l'exception française*. Paris, L'Harmattan.
- GILLÉRON, J. ; EDMONT, E. 1920. *Atlas linguistique de la France 1902-1910*. Paris, Champion, 9 vol.
- GUELLEC, A. ; GUELLEC, J. 1993. *Le département, espace et institution*. Paris, Dunod/CNFPF.
- GUIGOU, J.-L. 1993. *France 2015. Recomposition du territoire national*. Paris, DATAR ; La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- INSTITUT DE LA DÉCENTRALISATION. 1996. *La décentralisation en France : l'état des politiques publiques, la dynamique des réformes locales, la dimension européenne*. Paris, La Découverte.
- LAOT, F. 1999. *La formation des adultes. Histoire d'une utopie en acte. Le complexe de Nancy*. Paris, L'Harmattan.
- MABILEAU, A. 1991. *Le système local en France*. Paris, Montchrestien.
- MICHEL, S. 1999. *Education et croissance économique en longue période*. Paris, L'Harmattan.
- POMMIER, P. (dir. publ.). 1993. *Formation des hommes et développement des territoires*. Paris, DATAR.



REVERDY, G. 1993. *Les routes de France du XIX<sup>e</sup> siècle*. Paris, Presses de l'Ecole nationale des ponts et chaussées.

« Territoires en question, questions de territoires ». *Pour*. N° 118, septembre-octobre 1988.

VELTZ, P. 1994. *Des territoires pour apprendre et innover*. La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.