

Enseignement de l'organisation territoriale française. Collectivités françaises, décentralisation et reconfigurations territoriales contemporaines dans les programmes scolaires français du secondaire

AUTEUR

Gabriel BIDEAU

RÉSUMÉ

L'organisation territoriale française est au cœur de la territorialisation institutionnelle, qu'il s'agisse du rôle des différents niveaux de collectivités ou de processus comme la décentralisation. Est étudiée ici la place de ces éléments dans les programmes scolaires français du collège et du lycée, en particulier en EMC et en HG. Cela révèle que l'organisation territoriale française y est très peu imposée, pour ne pas dire presque absente, exception faite de la voie professionnelle. Elle est évoquée dans trois niveaux, en 3e et en 2nde en EMC et en terminale en HG, mais avec des horaires souvent restreints ou en tant que sujet optionnel. Elle peut être abordée, mais sans obligation, dans quelques autres chapitres. Les enseignants ont donc les moyens de se saisir de ces points d'accroches pour développer ces thématiques, pour éviter que les territoires institutionnels ne soient vus uniquement comme des carcans ou des coquilles vides.

MOTS CLÉS

territoire, programmes scolaires, collectivités locales, décentralisation, gouvernance, pouvoirs locaux

ABSTRACT

France's territorial organisation is at the heart of institutional territorialisation, whether in terms of the role of different levels of local authorities or processes such as decentralisation. This paper studies the place of these elements in the French secondary school curricula, in particular in « Moral and Civic Education » and in History-Geography. It reveals that French territorial organisation is given very little prominence, if not almost none at all. It is mentioned in three grades, 3 and 2 in EMC and terminale in HG, but often with restricted timetables or as an optional subject. It may, but need not, be addressed in a number of other chapters. Teachers therefore have the means to take advantage of these opportunities to develop these themes, so that institutional territories are not seen only as straitjackets or hollow shells.

KEYWORDS

Territory, School programmes, Local authorities, Decentralisation, Governance

En 2020, E. Macron, recevant les propositions des membres de la Convention citoyenne pour le climat, s'était déclaré « favorable » à la réécriture de l'article 1 de la Constitution en insistant sur sa dimension fondamentale. Cet article commence ainsi : « 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 »¹.

Quels élèves pourront comprendre ce qui constitue un des cinq piliers de ce premier article : « Son organisation est décentralisée » ? Cette question a été un enjeu d'actualité à plusieurs reprises puisque, pour ne citer que lui, le président de la République n'a pas fait mystère de son souhait de « changer profondément l'organisation de l'État » (allocution du 14 juin 2020, thème aussi abordé lors du grand débat national lancé en janvier 2019²) ou de « simplifier le mille-feuille territorial » (programme de campagne en 2022³). De plus, la question de l'équilibre entre pouvoirs locaux, pouvoirs étatiques et supra-étatiques (Union européenne en particulier) est un enjeu de débats. Pour se forger une opinion, il paraît nécessaire de comprendre le fonctionnement de l'État, l'organisation des pouvoirs et la manière dont ils s'articulent. Dans ce cas, certains repères sont fondamentaux, parmi lesquels la question de l'organisation territoriale.

Il ne s'agit pas ici des préoccupations d'un (sous-)champ disciplinaire mais plutôt de ce qui a été mis en exergue par les représentants de la nation. Si l'école française a pour but de permettre aux élèves de se forger une culture citoyenne et d'être à même de comprendre la société dans laquelle ils vivent, les programmes scolaires contemporains se donnent-ils les moyens de cette ambition ?

Cette communication propose d'observer la place des territoires administratifs dans les programmes scolaires⁴, notamment celle qui doit impérativement être laissée à la compréhension de l'organisation territoriale française⁵. Après une contextualisation rapide de l'enseignement des questions territoriales, seront présentées les notions qui peuvent servir à décrire l'organisation territoriale française et leur place dans les programmes scolaires du collège et du lycée.

1 Legifrance [[legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000019240997](https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000019240997)].

2 « Le deuxième sujet sur lequel nous devons prendre des décisions, c'est l'organisation de l'État et des collectivités publiques », Lettre aux Français d'Emmanuel Macron, 2019 [elysee.fr/emmanuel-macron/2019/01/13/lettre-aux-francais].

3 [avecvous.fr/wp-content/uploads/2022/03/Emmanuel-Macron-Avec-Vous-24-pages.pdf].

4 Elle reprend en partie le billet publié par les *Cafés géographiques* (Bideau, 2021).

5 Pour une vision plus large des programmes de lycée en géographie, voir Genevois (2018).

LE CADRE PRESCRIPTIF DE L'ENSEIGNEMENT DES TERRITOIRES EN FRANCE : LES PROGRAMMES OFFICIELS

L'enseignement en France est guidé par des textes prescriptifs : les « programmes officiels ». Ils ne constituent pas la totalité des enseignements reçus par les élèves mais composent la seule trame obligatoire. Pour avoir une vision complète des enseignements, il faudrait aborder au moins trois autres dimensions. Tout d'abord, il serait possible d'étudier le contenu des manuels scolaires réalisés, en général, par des enseignants sans regard impératif de l'administration de l'Éducation nationale ; variable, ce contenu doit être distingué des enseignements comme des programmes (Champy, 2019). Ensuite, il serait possible d'observer les cours réellement façonnés par les enseignants, ces derniers allant nécessairement plus loin que les seules prescriptions des programmes. Enfin, il serait possible d'étudier les connaissances réelles des élèves en fonction des enseignements mais aussi des éléments acquis hors de l'école. Sur ces trois éléments, les connaissances actuelles sont limitées.

L'objectif de la communication est d'observer ce qu'il est obligatoire que les élèves reçoivent comme enseignement. Il serait évidemment souhaitable de compléter cette approche par une étude empirique sur les manuels, les cours des enseignants et les connaissances des élèves. Nous allons nous concentrer sur le contenu de deux disciplines obligatoires, pour lesquelles la dimension civique est particulièrement mise en avant : l'enseignement moral et civique (EMC) et l'histoire-géographie (HG).

La géographie, comme l'histoire, a bien reçu comme impératif de permettre aux élèves de se forger des repères pour agir en citoyens : « il s'agit de construire une conscience citoyenne chez l'élève » (Éthier & Mottet, 2017 : 8). Les découpages administratifs participent de cette conscience citoyenne, en tant que lieux d'expressions de pouvoirs et lieux d'identifications. Ils sont d'ailleurs perçus par les citoyens de manière très variable mais avec, au final, un attachement certain à la presque totalité des échelons comme a pu le montrer l'étude GlocalMap (Grasland *et al.*, 2019).

Pourtant, les collectivités et circonscriptions territoriales sont souvent vues comme des carcans, empêchant de penser la territorialisation alors même qu'elles en sont une des facettes. Car les collectivités sont le lieu d'une part de l'expression du vote et, d'autre part, de l'action publique. Il est alors surprenant de lire dans un ouvrage consacré à l'enseignement du territoire que les territoires administratifs ne paraissent être que des objets descriptifs voire de simples repères spatiaux sans sens : « Ainsi les espaces proches peuvent fort bien ne pas être enquêtés, mais être présupposés, prédélimités par les enseignants. Ils sont alors rabattus sur des territoires institutionnels (la commune, la communauté de communes) grâce auxquels on s'assure de ce que les élèves savent s'orienter, lire les distances relatives, avant que de replacer ces territoires dans une image analogique de la surface terrestre qui efface les relations sociales » (Thémines, 2011 : 161-162).

QUELLES NOTIONS POUR COMPRENDRE L'ORGANISATION TERRITORIALE FRANÇAISE ?

Commençons par l'inventaire des notions et objets géographiques qui font l'armature conceptuelle et concrète de l'organisation territoriale française. La *décentralisation*, d'abord, du fait de sa place dans la Constitution mais, également, de sa dynamique contemporaine. Face à cette décentralisation, la *déconcentration*, moins connue, certes, mais outil majeur de l'administration du territoire.

Les acteurs, à différentes échelles, qui bénéficient de la décentralisation sont appelés *collectivités territoriales* (appelées, auparavant, collectivités locales) et sont dotés de *compétences*. Pour les territoires qui sont le siège d'un pouvoir déconcentré, on préférera parler de *circonscription administrative*. En France, trois échelons majeurs existent : la commune, le département et la région. On pourrait, éventuellement, mentionner le canton (mais qui n'est qu'une circonscription électorale), l'arrondissement (simple circonscription administrative) et, avec un statut un peu particulier, les intercommunalités (entités qui forment, avec les communes, le bloc communal).

DES NOTIONS MAJORITAIREMENT ABSENTES DES PROGRAMMES OFFICIELS

Certains de ces termes sont tout simplement absents des programmes d'HG du collège et du lycée général et technologique : la déconcentration, les intercommunalités, les cantons, les arrondissements et les compétences (dans le sens de compétences des collectivités). Pour les derniers cités, on pourra arguer d'un aspect technique et non primordial dans la compréhension des phénomènes territoriaux. Pour la notion d'intercommunalité et, surtout, de déconcentration, cela est plus surprenant. En effet, l'organisation territoriale française repose, justement, sur une dualité de l'action publique territoriale, à la fois par les représentants de l'État (la déconcentration) et par les représentants des citoyens du territoire en question (la décentralisation)⁶. Le terme de déconcentration est uniquement présent dans les programmes d'EMC du cycle 4 : « Le fonctionnement de l'État : décentralisation, déconcentration »⁷. Il est d'ailleurs frappant que la question de l'organisation administrative française ne soit pas clairement mentionnée dans le programme de géographie de 3^e alors qu'il est spécifié que « l'orientation de la classe de 3^e consiste à proposer aux élèves des bases pour la connaissance de la géographie de la France et de l'Union européenne »⁸.

L'intercommunalité est un phénomène qui touche aujourd'hui toutes les communes françaises (et d'instances qui gèrent un certain nombre de compétences liées au quotidien des habitants). Ne pas la mentionner dans les programmes officiels fait prendre le risque de son absence dans le bagage scolaire des élèves.

D'autres termes que nous avons relevés sont mentionnés mais davantage pour désigner des espaces en tant que tels que pour parler de leur gouvernance (la Commune de Paris, la départementalisation de l'Algérie sous l'angle de la colonisation, etc.). Les occurrences du terme « région » font souvent référence à des régions comme cadre et non comme objet d'étude, ou alors pour

⁶ La déconcentration était au cœur d'un chapitre dans les anciens programmes de STI2D (bac de la filière technologique sciences et technologies de l'industrie et du développement durable), publiés en 2011.

⁷ Programme du cycle 4 (2020) [eduscol.education.fr/document/621/download].

⁸ Programme du cycle 3 (2020) [cache.media.education.gouv.fr/file/MEN_SPE_11/76/0/Programme_cycle_4_pour_B.O._1424760.pdf].

désigner un ensemble supra-étatique. Ne sont pas non plus évoqués les rapports de force et les dynamiques de recomposition du « mille-feuille » territorial français, éléments pourtant déterminants dans la compréhension des acteurs intervenant dans les aménagements des territoires du quotidien. Il est frappant de voir combien la logique, pourtant largement spiralaire⁹, des programmes d'HG n'a que très peu donné lieu à une reprise de la notion abordée au cycle 3 (CM1-CM2-6^e) des « territoires de proximité » pour montrer à la fois leur importance et leur dimension réellement géopolitique.

Enfin, un programme ressort clairement et par contraste : il s'agit du programme de terminale du lycée professionnel¹⁰. Il est extrêmement clair sur la question des collectivités territoriales, mentionnées au sein du thème 1 : « En France, l'État et les collectivités territoriales déploient leurs engagements à travers des politiques territoriales », et au sein du thème 2 où il est question de la gestion des risques.

DEUX PORTES D'ENTRÉES POUR LES COLLECTIVITÉS

Une notion plusieurs fois évoquée : la décentralisation

Dans les programmes qui évoquent l'organisation territoriale française sans la développer, l'angle choisi est celui de la décentralisation.

Dans les repères de progression concernant la 3^e, il est spécifié que « [e]n travaillant sur le principe de la décentralisation et sur les rapports entre l'État et les collectivités locales, les élèves comprennent que la communauté nationale qui se veut intégratrice prend aussi en compte les particularités locales »¹¹. La présentation est assez vague et est un des huit items d'une des trois thématiques. Pour rappel, 18h annuelles sont allouées à l'EMC. Il n'est pas certain que les enseignants, à la lecture de ces repères, se sentent particulièrement désignés pour l'item que nous évoquions plus haut : « Le fonctionnement de l'État : décentralisation, déconcentration ».

En EMC en 2nde, au mieux une partie d'une séquence sur à peine quelques heures peut être consacrée à l'enjeu de l'organisation territoriale. Dans les cinq domaines proposés au sein de l'axe 1 (un domaine peut, au mieux, se voir attribuer 4,5h), l'un s'intitule « L'espace d'exercice des libertés : d'une "République indivisible" centralisée à une organisation décentralisée ; la démocratie locale ; la Nation et l'Europe ». Le programme de 2nde offre bien une opportunité de développer la question de l'organisation territoriale française mais cela nécessite que ce thème soit choisi et ce sujet approfondi par l'enseignant, alors que l'EMC est souvent tournée vers un « projet d'année » rendant complexe la prise en compte de tous les points du programme.

En terminale générale, la question de l'organisation territoriale de la France est l'objet d'un « point de passage obligatoire » (PPO) du chapitre « La République française », troisième et dernier du thème 4 d'histoire (« Le monde, l'Europe et la France depuis les années 1990 »). Aucun volume horaire n'est associé aux PPO et 8 à 10h sont prévues pour le thème entier.

Au final, toute la question de l'organisation territoriale française est donc résumée à l'enjeu de la décentralisation. Le développement de ces questions est laissé à l'appréciation des enseignants. Seul se détache le programme de terminale professionnelle, bien plus clair et prescriptif sur ce sujet.

Des thématiques où les collectivités ne sont pas mentionnées

Un objet d'étude assez récurrent peut donner l'occasion de développer le rôle des collectivités sans que ces dernières ne soient explicitement mentionnées : il s'agit de la question des aménagements.

En 3^e, il est précisé que le thème 2 « permet notamment de les [les élèves] sensibiliser aux outils et acteurs de l'aménagement français et européen »¹². On imagine donc bien que cela peut être l'occasion d'un développement sur l'organisation territoriale française¹³.

En 2nde, une étude doit porter spécifiquement sur « La France : mobilités, transports et enjeux d'aménagement ». Il paraît alors nécessaire de parler des collectivités, mais elles ne sont pas mentionnées, pas plus que le terme d'« acteur ».

Dans le dernier chapitre de géographie de terminale générale, même si la décentralisation ou les collectivités territoriales ne sont pas explicitement citées ; « [i]l s'agit d'envisager avec les élèves les territoires de proximité et les divers aspects de leur attractivité. Cette approche leur fournit des clés de lecture pour comprendre leur territoire de proximité ». Les programmes de la voie technologique laissent, eux, très peu de prise pour développer la question de l'aménagement des territoires.

CONCLUSION : PEUT-ON FAIRE COMPRENDRE L'ORGANISATION TERRITORIALE FRANÇAISE AVEC LES PROGRAMMES SCOLAIRES ?

L'organisation territoriale française apparaît donc bien peu imposée par les programmes scolaires français, exception notable du lycée professionnel. Pour donner aux élèves des clés de lecture suffisantes sur ce sujet, il paraît primordial que les enseignants se saisissent des points d'accroches qui ont pu être relevés lorsque les programmes ne mentionnent pas spécifiquement ces notions.

9 L'enseignement « spiralaire » désigne le fait de revenir sur un même objet ou sujet à plusieurs reprises lors de la scolarité d'un élève. Il part du principe qu'« apprendre est un processus continu qui suppose une reprise constante de ce qui est déjà acquis et une complexification progressive » (Queval, 2010).

10 Le pourcentage d'une classe d'âge obtenant le baccalauréat est aux alentours de 80 % aujourd'hui (environ 40 % pour le bac général, 15 % pour le bac technologique et 20 % pour le bac professionnel) [insee.fr/fr/statistiques/4797586].

11 Repères annuels de progression pour le cycle 4, EMC [eduscol.education.fr/document/14086/download].

12 [cache.media.education.gouv.fr/file/MEN_SPE_11/76/0/Programme_cycle_4_pour_B.O._1424760.pdf].

13 Les programmes de 2013 étaient plus clairs, les élèves devaient « [i]dentifier les différentes collectivités territoriales et expliquer le processus de décentralisation » [cache.media.education.gouv.fr/file/42/56/7/4776_annexe1_280567.pdf].

Si cette dimension de la culture civique de leurs élèves leur paraît importante, les enseignants trouveront dans les programmes officiels des jalons qui seront l'occasion de développement plus généraux permettant une approche globale de ces questions. C'est cela qui permettra aux élèves, futurs citoyens, d'avoir des outils suffisants pour comprendre le fonctionnement de nos institutions mais aussi pour aborder avec un bagage suffisant et un esprit critique affûté les débats qui ne manqueront pas, espérons-le, de fleurir autour de ces questions.

RÉFÉRENCES

- Bideau G., 2021, « Programmes scolaires et organisation territoriale. Que sauront les "bacheliers 2021" de la décentralisation ? », *Les cafés géographiques* [cafe-geo.net/programmes-scolaires-et-organisation-territoriale-que-sauront-les-bacheliers-2021-de-la-decentralisation].
- Champy P., 2019, « 4. Qui conçoit et produit les manuels aujourd'hui ? », in P. Champy, *Vers une nouvelle guerre scolaire. Quand les technocrates et les neuroscientifiques mettent la main sur l'Éducation nationale*, Paris, La Découverte, « Cahiers libres », p. 86-113 [[Cairn.info/vers-une-nouvelle-guerre-scolaire--9782348040627-p-86.htm](http:// Cairn.info/vers-une-nouvelle-guerre-scolaire--9782348040627-p-86.htm)].
- Éthier M.-A., Mottet É., 2017, *Didactiques de l'histoire, de la géographie et de l'éducation à la citoyenneté. Recherches et pratiques*, Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur.
- Genevois S., 2018, « Pistes de lecture des nouveaux programmes soumis à consultation », *DIDAGEO, le blog de la didactique de la géographie* [didageo.blogspot.com/2018/11/lecture-critique-des-programmes-de-lycee.html].
- Grasland C., Didelon-Loiseau C., Brennetot A., Pecout H., Pistre P., de Ruffray S., Berroir S., 2019, « Premiers résultats de l'enquête GlocalMap. La perception des échelles territoriales de l'action publique en France », *Les dossiers du CIST*, n° 7 [cist.cnrs.fr/wp-content/uploads/2019/11/cist-dossier_7-glocalmap.pdf].
- Queval S., 2010, « Pour une progression spiralaire de l'apprentissage du philosophe », *Diotime*, n° 46 [diotime.lafabriquephilosophique.be/numeros/046/013].
- Thémines J.-F., 2011, *Savoir et savoir enseigner le territoire*, Toulouse, PUM.

L'AUTEUR

Gabriel Bideau
UPC – Géographie-cités
Lycée Benjamin-Franklin (Orléans)
gabriel.bideau@gmail.com