

L'ANALYSE DE

JACQUES LÉVY



ÉDUCATION ET JUSTICE SPATIALE : DES VÉRITÉS QUI DÉRANGENT

6 juillet 2021

En partenariat avec la chaire
Intelligence Spatiale de l'UPHF



La localisation crée-t-elle des prédispositions à l'échec ou à la réussite scolaire ?
L'idée est courante que les campagnes les plus éloignées des villes prédisposeraient à l'échec scolaire en raison d'un moindre engagement public. Des recherches récentes montrent qu'il n'en est rien et que les problèmes se situent ailleurs. Si l'on se préoccupe de l'état de l'éducation comme bien public en France, il faut prendre le temps de décrire l'ensemble du système qui permet de le produire. Les résultats qu'on obtient alors sont surprenants et préoccupants. Ils appellent des réponses déterminées de la part de la société et du gouvernement qui la représente.

DES CAMPAGNES BIEN SCOLARISÉES

Les études menées sur l'état de l'école dans les campagnes^[1] ont régulièrement conclu à la neutralité de ce type de localisation sur les performances scolaires. Une recherche récente, *EPER (De l'espace pour l'école de la réussite)* menée par le rhizome Chôros^[2], s'est dotée d'une méthodologie spécifique pour observer de manière précise les élèves vivant dans les campagnes isolées. Les résultats scolaires ont été approchés selon le gradient d'urbanité de la localisation des établissements, c'est-à-dire à la fois en fonction de la position à l'intérieur ou à l'extérieur des aires urbaines (centre, banlieue, périurbain) et en fonction de la taille de ces aires, ce qui donnait 11 classes, entre Paris intra-muros (gradient 1) et les couronnes périurbaines des aires les plus petites et les plus isolées (gradient 9-10-11). En outre, les 2% d'élèves qui habitent dans des espaces extérieurs aux aires urbaines et situés à une distance significative de toute ville d'une certaine importance (gradients 12-13) ont été particulièrement scrutés et ont fait l'objet d'une enquête quantitative et qualitative spécifique.

[1] Voir notamment « Le système éducatif en milieu rural », *Éducation & Formations*, 1995 ; Marie-Blanche Mauhourat, et Ariane Azéma, *Mission ruralité. Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux*, Paris : IGEN-IGAENR, 2018.

[2] Voir une synthèse des résultats dans Jacques Lévy, Shin Koseki, et Irene Sartoretti, « Des espaces de l'inégalité scolaire », *Éducation et Formations*, n° 102, pp. 37-64, 2021.

Les résultats de cette recherche démontrent, sans ambiguïté, un très faible écart dans la réussite des élèves selon le gradient d'urbanité de la commune où ils habitent (figures 1 et 2), tant au brevet qu'au bac.

Figure 1. Résultats au brevet selon le gradient d'urbanité

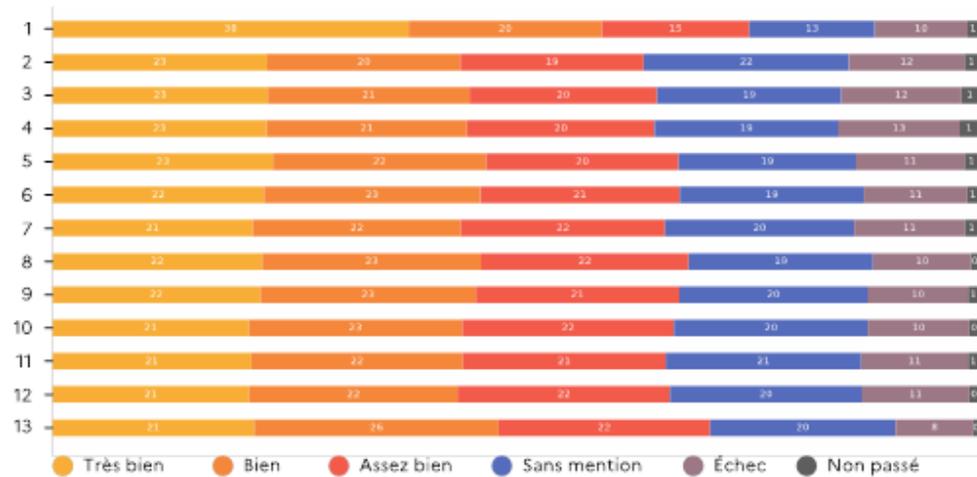
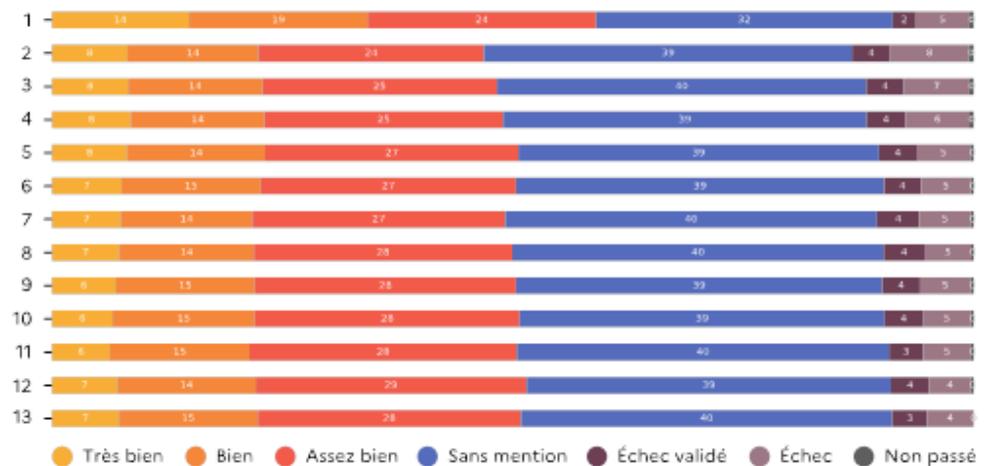


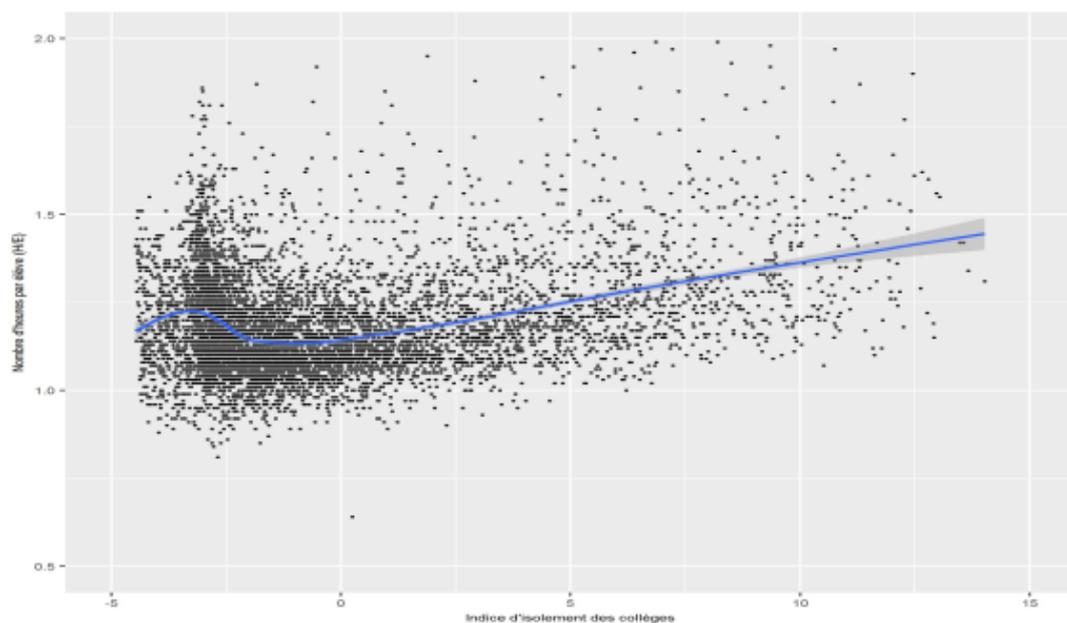
Figure 2. Résultats au bac selon le gradient d'urbanité



Source : Lévy, Jacques, Koseki, Shin et Sartoretti, Irene, 2021.

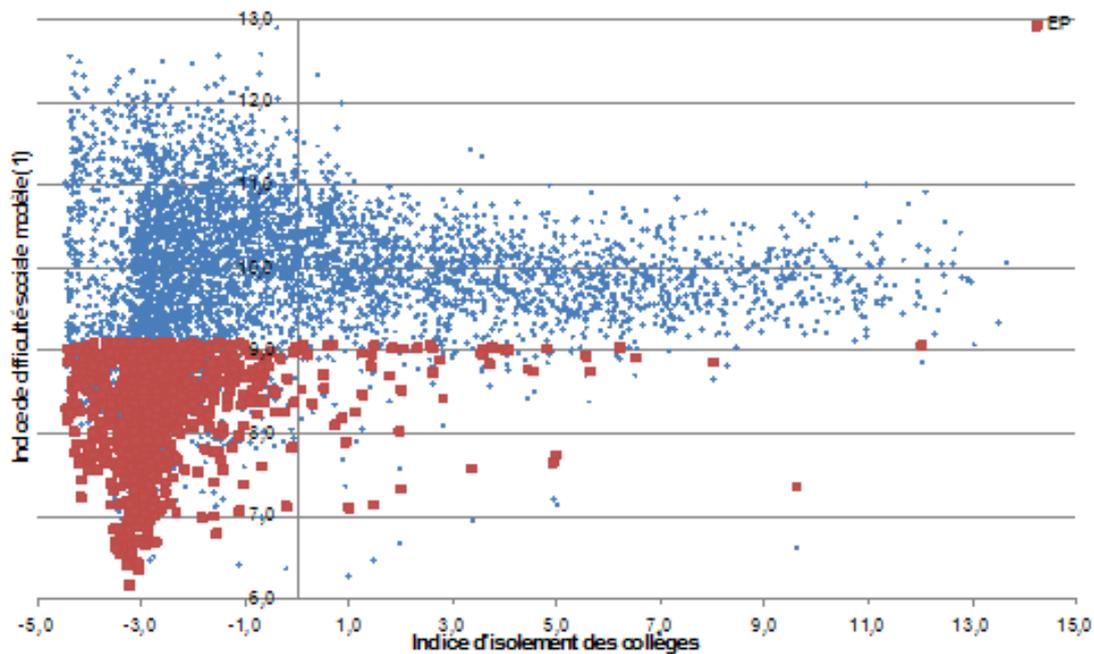
Au même moment, une étude menée par la Direction des études, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation nationale a montré que, à mesure qu'on s'éloigne des villes, la dotation en enseignants s'améliore (figure 3) et que les principaux foyers de difficultés scolaires se trouvent en réalité dans les quartiers démunis des centres et des banlieues des grandes villes (figure 4).

Figure 3. Niveau d'isolement et nombre d'heures d'enseignement par élève



Source : Olivier Monso et Mustapha Touahir, *De nouveaux outils pour la criticisation des politiques territoriales*, Paris : DEPP, 2019.

Figure 4. Niveau d'isolement et difficultés scolaires



Source : Monso, et Touahir, 2019.

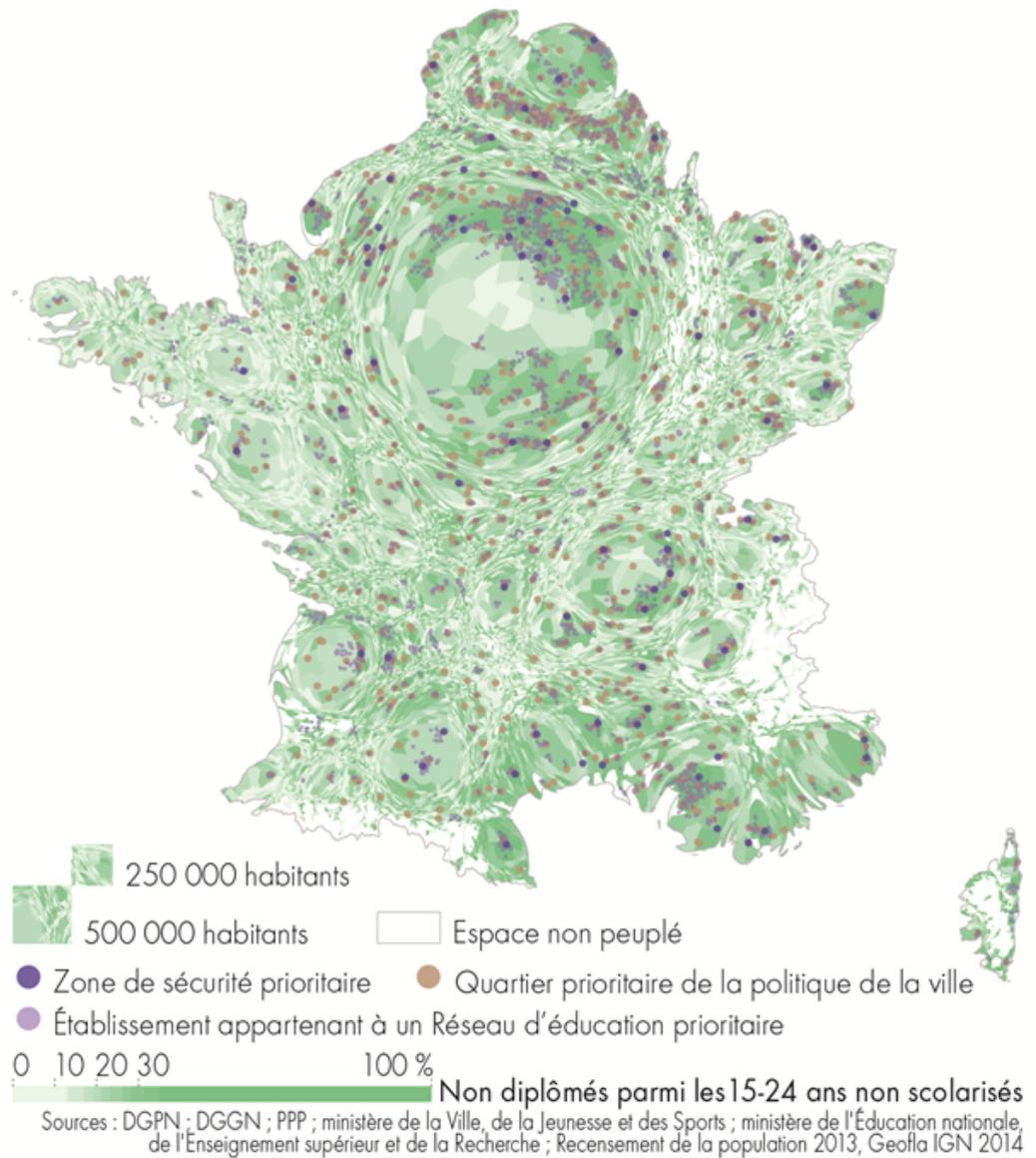
Il y a donc bien des inégalités spatiales dans la réussite scolaire, mais pas là où on les imaginait. Si l'on cherche à mettre, en miroir de l'espace des dotations et des performances, la géographie des politiques publiques d'éducation, on peut espérer repérer, sinon mesurer, l'éventuelle contribution des dispositifs étatiques aux inégalités scolaires. Les analyses récentes sur la différenciation géographique de la distribution structurelle des ressources, qui constitue la « basse continue » de la dépense publique en éducation, indépendamment des mesures conjoncturelles décidées par les gouvernements, montrent un « rattrapage négatif ». Le système éducatif lui-même aggrave les inégalités alors qu'il est censé être le garant de l'égalité d'accès à l'éducation entre tous les citoyens sur tous les territoires. Concrètement, en Seine-Saint-Denis^[3], un département qui concentre les inégalités, notamment scolaires, l'État central dépense moins pour l'éducation que dans le reste du territoire national : les enseignants y sont moins formés, moins stables, moins bien notés, moins libres de leur choix d'affectation et moins bien payés que dans l'ensemble du pays ; il y a moins de conseillers d'orientation et d'infirmières scolaires et l'on retrouve ce déficit dans d'autres services publics nationaux comme la police ou la justice.

Du fait que les quartiers populaires, en Seine-Saint-Denis et ailleurs, reçoivent dans l'ensemble moins d'argent par élève que les autres, l'éducation contribue activement à un cercle vicieux dans lequel chaque augmentation de l'injustice dans un secteur contribue aussi à son aggravation dans d'autres secteurs. Les « quartiers difficiles » sont en fait pris dans un système qui associe des éléments objectifs interagissant entre eux (échec scolaire, chômage, délinquance, violence, trafic) et une image dégradée qui accroît leur caractère répulsif et fait des habitants des otages d'un espace profondément marqué par l'échec (figure 5). Cela se traduit, via les mobilités résidentielles, par un filtrage permanent vers le bas de l'échelle sociale de la population scolaire, ce qui conduit, directement et indirectement, à encore davantage de souffrance et de désespoir.

En revanche, grâce à la mise en œuvre par la DEPP d'un indicateur de valeur ajoutée, on constate qu'il existe dans ces quartiers des écarts positifs entre les performances obtenues dans certains établissements et ce qu'on aurait pu y attendre compte tenu du parcours scolaire et de la sociologie des élèves. Il s'agit alors d'une autre géographie, celle des établissements, de leurs projets didactiques et des équipes éducatives qui peuvent se constituer, au hasard des mutations et grâce à l'engagement souvent héroïque de certains enseignants ou chefs d'établissements. Ce sont ces équipes qui permettent d'obtenir ici ou là des résultats relatifs remarquables, fort différents des performances en valeur absolue. C'est ce que rend visible, pour l'Île-de-France, la comparaison entre les deux cartes (figures 6 et 7).

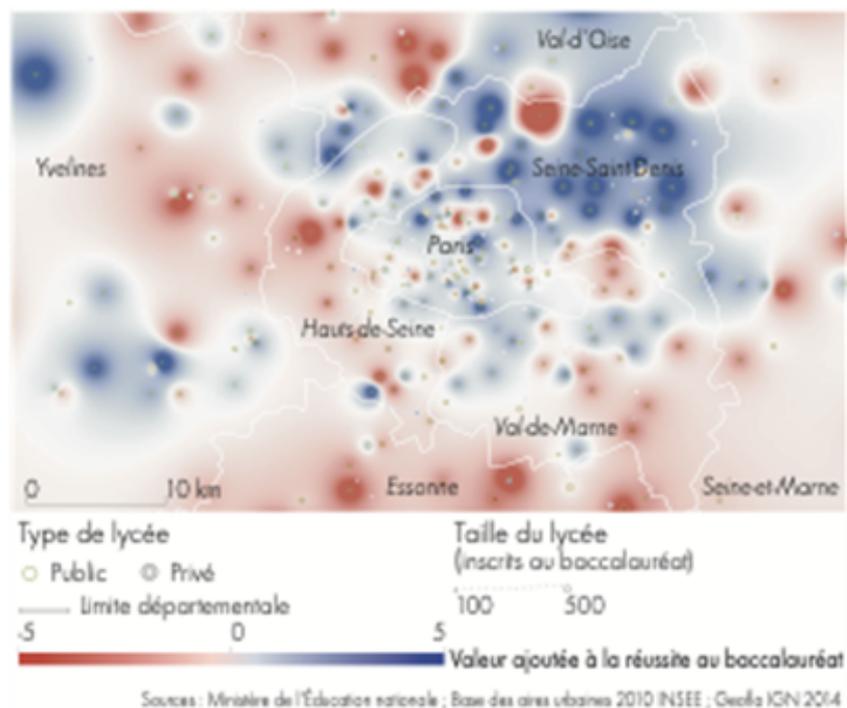
[3] François Cornut-Gentile et Rodrigue Kokouendo, *Rapport d'information sur l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis*, Paris : Assemblée nationale, 2018.

Figure 5. La concentration des difficultés dans les quartiers défavorisés (cartogramme, fond : population)



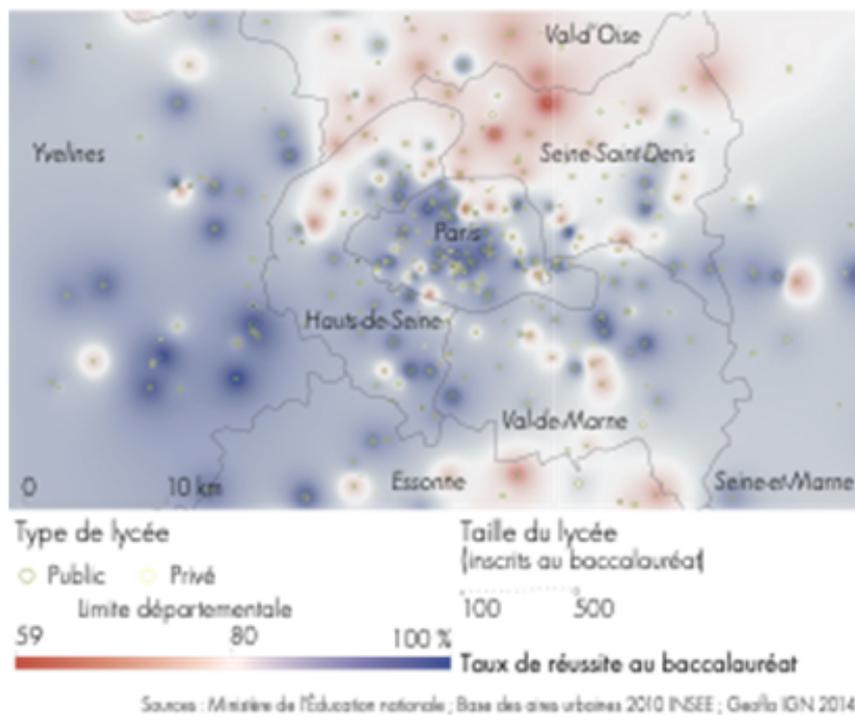
Source : Lévy, dir., 2017.

Figure 6. Valeur ajoutée apportée par chaque lycée au résultat au bac de ses élèves



Source : Lévy, dir., 2017.

Figure 7. Résultats bruts au bac en Île-de-France



Source : Lévy, dir., 2017.

DEUX PUISSANTS CORPORATISMES D'ÉTAT

Cependant, ces dynamiques de développement scolaire auto-organisées butent sur plusieurs difficultés majeures.

D'abord, les moyens donnés à l'éducation prioritaire (Rep+) restent modestes: 1,6 milliard d'euros en 2017 alors que, la même année, le budget de l'Éducation nationale était de 69 milliards d'euros. Simultanément, l'allocation de rentrée scolaire, qui alloue sans condition de l'argent aux familles sans aucun impact mesuré, ni même attendu, sur la réussite scolaire a coûté 2 milliards. Sans surprise, des évaluations successives^[4] ont montré la faible efficacité de ces dispositifs qui apportent certes un peu de confort dans la vie des établissements les plus confrontés à l'échec scolaire mais ne permettent pas d'y construire une offre éducative globale de qualité suffisante pour compenser les difficultés initiales des élèves issus de milieux défavorisés.

Si l'on demeure sur le seuil de véritables mesures d'égalisation des situations, c'est que tout le système éducatif reste profondément affecté par un double corporatisme d'État, qui pousse délibérément dans l'autre sens.

Le premier corporatisme concerne le pilotage de l'ensemble des parcours scolaires, dès le plus jeune âge, par une logique de la sélection qui évalue la réussite du système scolaire par sa capacité à dégager une « élite ». Il est d'ailleurs frappant que le débat sur la formation se focalise si souvent en France sur les « grands corps » (surtout l'Ena, Polytechnique et leurs périphéries) et si peu sur l'université ou la formation professionnelle qui regroupent l'essentiel des étudiants et les traitent si mal. Il s'agit d'une vision essentialisée et extrêmement hiérarchisée de la compétence : certains sont sélectionnés une fois dans leur vie au plus haut niveau et cela leur confère des privilèges qui ne seront plus jamais remis en cause jusqu'à leur départ en retraite. Cette approche est très décalée de l'idée qu'on peut se faire aujourd'hui du développement cognitif. Elle conduit à assigner à l'école une fonction de tri plutôt que de formation. Ce type de fonctionnement est très ancien : il s'enracine dans un contexte de longue durée qui commence pendant la Révolution de 1789 et se poursuit durant l'Empire : les universités autonomes ont alors été remplacées par des écoles d'ingénieurs directement intégrées dans l'appareil d'État. Un des effets secondaires de cette organisation est que, dans la sélection des dirigeants, la réflexivité et la lenteur requises par une recherche innovante se trouvent marginalisées par rapport à d'autres compétences : la capacité de synthèse rapide et l'affirmation de soi. Il en résulte que plus la productivité générale de la société repose sur une créativité largement partagée, plus le système éducatif actuel expose son inefficacité. C'est ce qu'ont montré les études du programme Pisa menées depuis vingt ans, et ce en deux temps : d'abord, on a vu que l'école française est l'une des plus inégalitaires ; et dans les dernières enquêtes, on constate une tendance à la baisse du niveau, y compris chez les meilleurs élèves.

[4] Anne Armand et Béatrice Gille, *La contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*, Paris : MENESR, 2006 ; Ariane Azéma et Pierre Mathiot, *Rapport de la mission Territoires et réussite*, Paris : MENJS, 2019.

Autrement dit, cette approche hiérarchique échoue, même sur les objectifs qu'elle s'était elle-même donnés.

Le second corporatisme d'État est celui des enseignants. Il repose sur la force de certains syndicats, qui s'érode lentement mais conserve une redoutable capacité de nuisance. Ce corporatisme ressemble à d'autres, par exemple à celui des agriculteurs ou à celui des salariés des entreprises à capital d'État. La protection généreuse offerte par la puissance publique à ces catégories a conduit leurs organisations représentatives à revendiquer et obtenir davantage : toute réforme qui risque de différencier les situations des membres de la corporation doit être rejetée ; toute action gouvernementale décidée sans l'accord préalable des organisations corporatives doit être annulée ; le ministère ne doit pas viser à la production d'un bien public mais d'abord à défendre les intérêts des personnels concernés. Le ministère de l'agriculture tend ainsi à devenir le ministère des agriculteurs et le ministère de l'éducation, celui des enseignants[5].

En matière de justice spatiale, l'impact de ce corporatisme est catastrophique. D'une part, les évolutions vers un suivi individuel des élèves sont systématiquement refusées, ou ignorées par la plus grande part du monde enseignant. Or, un large consensus reconnaît que c'est le seul moyen pour aider efficacement les élèves en difficulté dans leur développement cognitif et dans la construction de nouvelles capacités, en compensant ainsi les effets négatifs des environnements familiaux et locaux. D'autre part, les syndicats d'enseignants les plus puissants s'accrochent au « Mouvement » qui fait que ce sont les « points » accumulés par les enseignants en fonction surtout de leur ancienneté dans un poste, qui leur permettent de choisir un établissement plutôt qu'un autre. Or, tant que le collectif éducatif déjà en place ne peut se renforcer et s'enrichir en sélectionnant lui-même, sur candidature, les nouveaux collègues, la constitution d'une équipe compétente, motivée et cohérente demeure hors de portée.

La justice spatiale dans l'éducation passe donc par une lutte déterminée contre ces corporatismes. Sur le premier – la logique des « grands corps » –, le gouvernement vient de faire mouvement, laissant augurer des transformations significatives. Sur le second, beaucoup reste à faire.

LE MYTHE DES TERRITOIRES ABANDONNÉS

Si l'on revient à la question posée concernant la relation entre localisation des élèves et qualité du service éducatif, on peut donc dire que l'Éducation nationale fait son travail dans les campagnes. La seule différenciation perceptible dans les espaces à gradients d'urbanité faibles, c'est une tendance à ce que les élèves sortent plus tôt du système éducatif.

[5] Voir Terra Nova, 2016 : *Comment sauver le Bac ?*,

<https://tnova.fr/etudes/comment-sauver-le-bac>

Terra Nova, 2018 : *Réforme du bac : défendre l'évaluation en contrôle continu*, <https://tnova.fr/notes/reforme-du-bac-defendre-l-evaluation-en-contrôle-continu>.

Cette particularité renvoie plutôt aux attitudes et aux choix des familles, ce que confirme le volet qualitatif de l'enquête Eper. On pourrait dire en résumant que le premier problème des élèves des campagnes, ce sont... leurs parents. Dans les lieux les plus éloignés des villes, beaucoup d'entre eux considèrent que le maintien de leurs enfants dans le même mode d'habiter, très peu mobile, très peu ouvert sur le monde extérieur et à forte composante communautaire va de soi. Dans cette perspective, l'enracinement définitif de leurs enfants devenus adultes dans la même localisation apparaît aux parents comme non négociable. En conséquence, ceux-ci se montrent défavorables à l'internat et souhaitent que leurs enfants arrêtent leurs études suffisamment tôt pour ne pas avoir à quitter le micro-territoire où ils habitent et pour trouver un emploi sur place, dans le cadre d'une offre peu qualifiée et très sexuée, et où ils peuvent pérenniser un mode de vie centré sur la famille. Le problème fondamental des campagnes isolées ne vient donc pas pour l'essentiel du système éducatif mais de ces espaces eux-mêmes, pauvres en ressources favorables à la construction de jeunes personnalités, qui se trouvent bloqués dans leur développement individuel.

La question serait alors de savoir si la société joue son rôle en contribuant à fixer des jeunes dans des lieux qui leur apportent peu de ressources pour la création de capacités en phase avec le monde contemporain et pour l'auto-construction d'une personnalité autonome. La réflexion sur l'internat, qui a commencé dans la société, se confirme à l'issue de cette recherche comme une piste prometteuse. En tout état de cause, un débat public approfondi et ouvert sur ce sujet serait bienvenu[6].

Ce qui, d'ores et déjà, peut difficilement être contesté, c'est que les inégalités prennent leur source bien en amont de la performance scolaire, dans la liberté donnée ou retirée aux enfants et aux adolescents de construire des aspirations et des ambitions, cette construction devant être abordée comme un processus spécifique. Le capital spatial (Lévy & Lussault, 2013) des élèves[7], c'est-à-dire les ressources dont ils disposent pour tirer avantage des lieux et des liens entre les lieux jouent alors un rôle. Ce rôle n'est pas un « facteur » supplémentaire qui ne ferait que s'ajouter aux autres : c'est une dimension transversale qui parcourt l'ensemble des déterminants. La justice spatiale en matière d'éducation procède donc doublement d'une logique de bien public : l'éducation est coproduite par l'offre scolaire, par les élèves, par leur famille et par la société locale, qui est elle-même coproduite par une grande diversité d'acteurs.

[6] Voir sur ce point la réflexion engagée par Terra Nova, 2019. « Viser plus haut » : *de nouvelles ambitions pour démocratiser l'enseignement supérieur*, <https://tnova.fr/rapports/viser-plus-haut-de-nouvelles-ambitions-pour-democratiser-l-enseignement-superieur>.

[7] Jacques Lévy et Michel Lussault (dir.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris : Belin, nouvelle édition, 2013.

Pourtant, c'est de tout autre chose qu'il est question le plus souvent sur la scène publique. Le 24 avril 2019, le Journal de 20h de France 2 consacrait un « sujet » à une « petite école » menacée de fermeture, celle de Ganzeville, en Normandie. En fait, il s'agit d'une commune qui jouxte celle de Fécamp, qui est le centre d'une aire urbaine (« aire d'attraction » dans la nouvelle terminologie de l'Insee) de 35.000 habitants. Ganzeville en est partie prenante comme commune périurbaine en croissance depuis 1990. Elle n'est donc pas menacée de perdre ses services privés ou publics, sinon par sa proximité avec Fécamp dont le centre est proche. L'école fécampoise la plus proche de celle de Ganzeville se trouve à 4 minutes de voiture, sachant que c'est surtout en voiture que les élèves de Ganzeville se rendent déjà à l'école. En pratique, une éventuelle fermeture de classe dans ce cas ne viendrait que du manque d'effectif (15 élèves par classe actuellement dans cette école contre une moyenne nationale de 22) et en aucune manière de l'« abandon des territoires » ou du « retrait de l'État ».

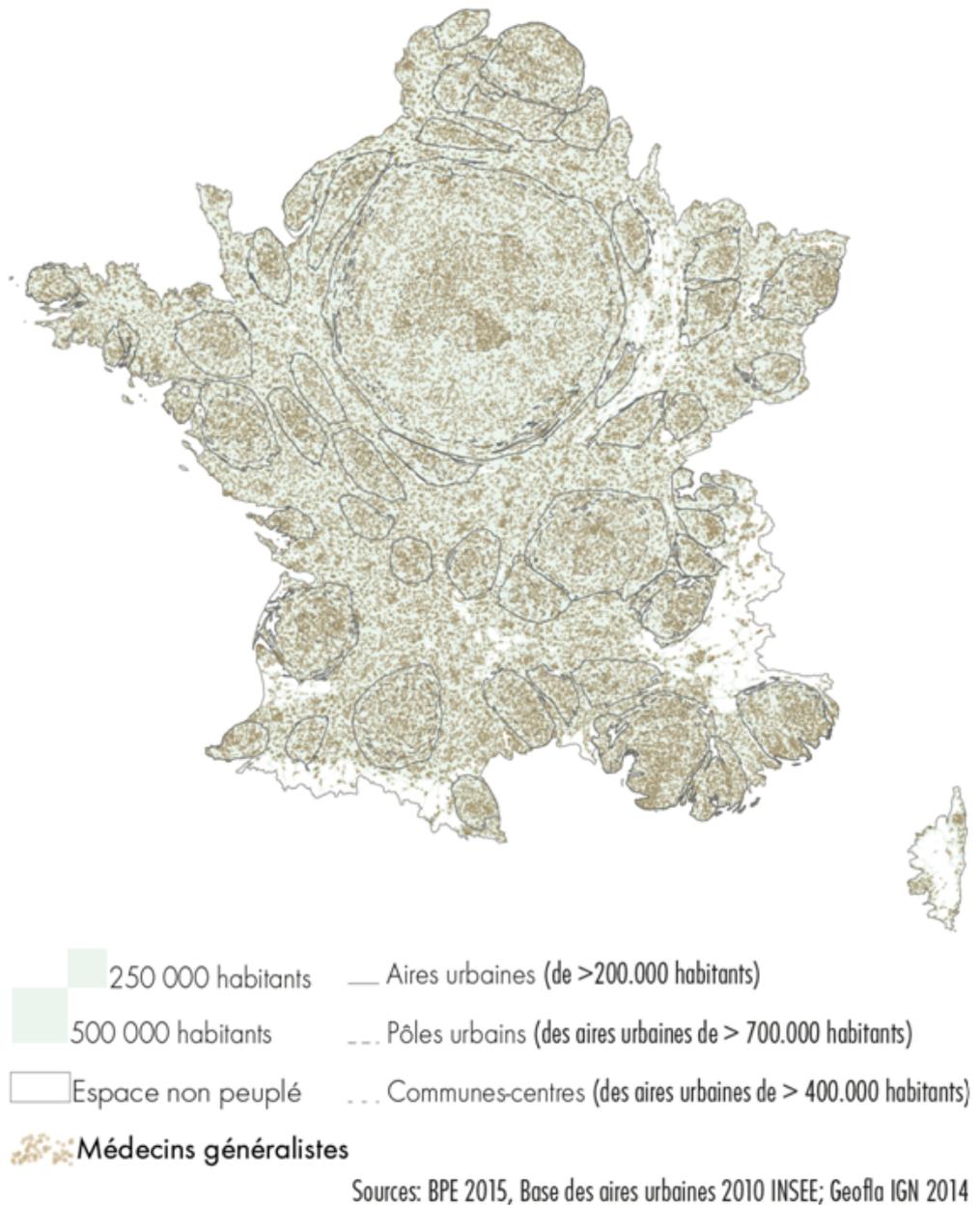
Néanmoins, dans cette séquence du journal télévisé, on ne pouvait bénéficier d'aucune vérification faite par des journalistes de la chaîne, d'aucun commentaire critique, d'aucune autre intervention que celle du maire qui présentait sa commune comme totalement isolée et menacée de disparition prochaine.

Cette thématique occupe une grande place depuis que différents gouvernements, à partir de 2000, ont osé fermer des garnisons fossilisées par la fin du service militaire obligatoire, dégraisser une administration fiscale pléthorique rendue de plus en plus obsolète par la numérisation ou regrouper des maternités pour assurer une sécurité sanitaire optimale.

Dans le domaine médical, il a été montré^[8] que les médecins généralistes se trouvent, pour l'essentiel, là où il y a des habitants (figure 8). De notables dysfonctionnements du système de santé publique existent incontestablement, mais ils ont d'autres causes qu'une discrimination vis-à-vis des campagnes. Ainsi, l'offre insuffisante, notamment en spécialistes, touche aussi de nombreux quartiers des villes et pas seulement les plus pauvres. Cette inégalité tient d'abord à l'organisation de la santé publique en France : l'existence d'un système de tarification médicale à trois secteurs (conventionné à tarifs fixes, conventionné à tarifs libres et non conventionné) poussant une partie des médecins à s'implanter dans les zones à haut revenu ; le numerus clausus dans les études de santé (1971-2020), pour satisfaire les demandes corporatistes de limitation de la concurrence ; le refus de lobbies médicaux de permettre aux soignants non-médecins d'accomplir un certain nombre de tâches permises par leur compétence, etc.

[8] Jacques Lévy (dir.), *Atlas politique de la France*, Paris, Autrement, 2017 ; Jacques Lévy, Jean-Nicolas Fauchille et Ana Póvoas, *Théorie de la justice spatiale. Géographies du juste et de l'injuste*, Paris, Odile Jacob, 2018.

Figure 8. Distribution spatiale des médecins généralistes en France
(cartogramme, fond : population)



Source : Lévy, dir., 2017.

En revanche, rien ne permet d'incriminer un abandon volontaire des espaces peu denses par les politiques publiques. Un rapport de la Cour des comptes^[9] montre, en analysant les situations secteur par secteur, que les espaces situés à l'écart des villes ne sont pas moins bien traités, tout au contraire.

[9] *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, Paris : Cour des Comptes & Chambres régionales et territoriales des comptes, 2019.

Dans le cas des chemins de fer, le rapport Spinetta [10] a démontré que c'est la baisse de la demande dans une partie du réseau (UIC 7-9) qui met en danger l'équilibre de l'ensemble : sur 44% de sa longueur, il n'y a que 2% du trafic, mais qui bénéficie de 2 milliards d'euros par an de subventions publiques. Ces lignes ont environ 30 voyageurs par train et moins de 500 voyageurs journaliers, soit environ soixante fois moins qu'une ligne de bus urbain standard. Les choix d'habiter (urbanisation à faible densité, transport automobile hyperdominant) ont pour effet de vider les trains en dehors des grandes aires urbaines et des liaisons entre ces aires. Faudrait-il, pour donner satisfaction à des élus dont les administrés délaissent volontairement, depuis longtemps, les transports publics, fermer des lignes de trams, de métros ou de trains urbains déjà saturées et créer de nouvelles injustices ?

On peut entendre l'argument selon lequel moins l'offre de qualité est présente, plus cela pousse le service dans une spirale descendante, mais tel n'est pas le cas sur ces lignes qui ont d'abord décliné faute de voyageurs puis ont subi un certain désinvestissement tout en bénéficiant, encore aujourd'hui, de soutiens financiers considérables puisque ces 2% des voyageurs reçoivent 20% de l'aide publique au transport ferroviaire (10,5 milliards d'euros par an). Là encore, le mythe du territoire abandonné s'effondre et une conclusion s'impose : la coproduction du bien public Mobilité suppose la contribution de tous les acteurs.

Dans ce domaine comme dans celui de l'éducation, la « ruralité » – ou, comme on dit maintenant, les « territoires » – ne repose pas sur des faits mais sur des sentiments et fournit avant tout une ressource politique à la pensée réactionnaire. Dans ce domaine, il semble qu'il suffise d'émettre, en se posant en victime, une affirmation péremptoire, aussi fantaisiste soit-elle, pour lui conférer une valeur de preuve aux yeux de nombreux acteurs médiatiques ou politiques. La vérité que cachent (ou que révèlent) ces contre-vérités, c'est qu'il existe un lobby puissant qui incite les citoyens à ne pas regarder où sont vraiment les injustices et à en inventer d'autres pour préserver le poids politique disproportionné des espaces peu peuplés et les privilèges des kilomètres-carrés sur les habitants. Pendant ce temps, les injustices spatiales prospèrent, loin du regard.

Le temps n'est-il pas venu de dire les choses telles qu'elles sont et d'ouvrir, sur cette base, le débat que la société mérite ?

Jacques Lévy est directeur de la chaire Intelligence spatiale de l'Université polytechnique Hauts-de-France. Il a cofondé en 2017 le rhizome Chôros. Ses centres d'intérêt principaux sont la théorie de l'espace des sociétés, notamment au travers de la géographie du politique, des villes et de l'urbanité, de l'espace public et de l'urbanisme, de l'Europe et de la mondialisation. Il s'intéresse à l'épistémologie et aux méthodes des sciences sociales, avec une attention particulière pour la cartographie et la modélisation. Il a reçu en 2018 le prix international Vautrin-Lud, considéré comme le prix Nobel de géographie.

En partenariat avec la chaire Intelligence spatiale de l'UPHF.

[10] Jean-Cyril Spinetta, *L'avenir du transport ferroviaire*, Paris : Premier ministre, 2018.