



HAL
open science

L'accessibilité aux établissements scolaires : les injustices spatiales en cartes, un levier pour les politiques de lutte contre le décrochage ?

Patrice Caro, Agnès Checcaglini, Arnaud Lepetit

► To cite this version:

Patrice Caro, Agnès Checcaglini, Arnaud Lepetit. L'accessibilité aux établissements scolaires : les injustices spatiales en cartes, un levier pour les politiques de lutte contre le décrochage?. Thomas Aguilera; Francesca Artioli; Lorenzo Barrault-Stella; Emmanuelle Hellier; Romain Pasquier. Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances, Presses Universitaires du Septentrion, pp.321, 2021, Les cartes de l'action publique. Pouvoirs, territoires, résistances, 978-2-7574-3515-1. halshs-03539470

HAL Id: halshs-03539470

<https://shs.hal.science/halshs-03539470>

Submitted on 28 Jan 2022

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.

Chapitre 14. L'accessibilité aux établissements scolaires : les injustices spatiales en cartes, un levier pour les politiques de lutte contre le décrochage ?

Patrice Caro
Université de Caen, Céreq-ESO-Caen
Agnès Checcaglini
Université de Caen, Céreq-ESO-Caen
Arnaud Lepetit
Université de Rennes 2, ESO-Rennes

L'accès à des ressources inégalement réparties dans l'espace est une dimension centrale de la justice spatiale, comme de l'aménagement du territoire. L'éloignement du domicile des élèves et l'accessibilité des établissements scolaires apparaissent comme des sources d'inégalité, au sens d'une disparité ou une différence vécue comme une injustice spatiale¹. Les disparités territoriales de l'offre scolaire sont exacerbées pour les jeunes en situation de décrochage scolaire. La notion de justice spatiale nous invite à analyser les cartes des inégalités d'accessibilité scolaire sous le prisme des injustices spatiales, et à examiner dans quelle mesure ces cartes, en alimentant la contextualisation des politiques sont de nature à susciter des partenariats entre pouvoirs publics plus efficaces pour la lutte contre le décrochage scolaire.

En effet, si le maillage des établissements est relativement resserré pour l'enseignement primaire, celui des établissements scolaires du secondaire (collèges, lycées professionnels, lycées technologiques et généraux) est plus lâche. Or, en suivant Garrouste et Zaeim, nous faisons l'hypothèse que l'impact des inégalités spatiales de l'offre en collèges et lycées est potentiellement plus important pour les jeunes en situation de décrochage scolaire. Garrouste et Zaeim² ont en effet montré que l'ouverture d'un nouveau lycée augmente significativement la probabilité de continuer dans le second cycle et diminue la probabilité de sortie du système scolaire. Ce chapitre s'intéresse donc au matériau scientifique que constituent les cartes pour un diagnostic partagé entre les différents acteurs de la lutte contre le décrochage scolaire afin de s'interroger en termes normatifs et politiques : dans le cadre de l'analyse

1 Brunet Roger, Robert Ferras et Hervé Thery, *Les Mots de la géographie, dictionnaire critique*. Coll. Dynamiques du territoire, 2012.

2 Garrouste Manon et Meryam Zaeim. « Effet de l'ouverture d'un lycée sur l'orientation des élèves à la fin du collège », *Revue française d'économie*, 2018, vol. xxxiii, n° 1, p. 13-49.

des politiques publiques, comment les cartes, outils de diagnostic d'inégalités, invitent-elles à réfléchir à une plus grande prise en compte de l'impact des inégalités territoriales ? Les politiques publiques sont-elles à même d'intégrer ces nouvelles dimensions, inégalités et injustices spatiales ? Autrement dit, selon quelles conditions les cartes d'accessibilité peuvent-elles, par une lecture sous l'angle de la justice spatiale, infléchir les politiques de lutte contre le décrochage scolaire ?

Dans une première partie, il s'agit de montrer le potentiel analytique de cartographies originales sur l'accessibilité aux établissements scolaires et sur les risques décrochage scolaire en France. La mise en relation des cartes révèle des injustices plus particulières pour les décrocheurs : la question de l'accessibilité et de la répartition des établissements scolaires interroge les politiques d'aménagement des territoires. La seconde partie, s'attache ainsi à examiner les conditions de la prise en compte effective de l'accessibilité spatiale dans le cadre des politiques de lutte contre le décrochage scolaire, qu'il s'agisse d'aménagement du territoire, d'orientation scolaire ou plus généralement de la déclinaison territoriale des politiques de lutte contre le décrochage scolaire. Pour l'heure, cette prise en compte n'est pas assurée ; la condition nécessaire nous semble être le développement de partenariats plus agiles entre acteurs de l'orientation et de l'offre scolaire.

Le décrochage scolaire est un phénomène complexe présentant de fortes inégalités territoriales d'éclosion et d'enracinement. De nombreux travaux scientifiques dans différentes disciplines montrent que les risques de décrochage scolaire relèvent d'une combinaison de facteurs, dont certains sont désormais bien identifiés et croissent avec leur accumulation³. Ces inégalités sont multifactorielles, parmi lesquelles les risques sociaux associés à des territoires ont déjà été mis en évidence⁴.

Cette réflexion s'appuie pour une bonne part sur les résultats de l'ANR TEDS⁵ (Territoires et décrochage scolaire) qui confirment l'inscription du décrochage scolaire dans des configurations spatiales spécifiques et sur l'hypothèse que les temps d'accès quotidiens créent des conditions de scolarité inégales entre élèves à travers deux dimensions. En premier lieu, l'hypothèse est que l'allongement des trajets impacte la durée des journées et peut altérer la motivation et la persévérance des jeunes. À un deuxième niveau, l'hypothèse est que, lorsque les temps d'accès sont pris en considération, la variété

3 Cédric Afsa, « Qui décroche ? » *Éducation & Formations*, 2013, n° 84, MEN-DEPP, p. 9-19 ; Pierre-Yves Bernard, « Le décrochage scolaire en France : usage du terme et transformation du problème scolaire », *Carrefours de l'éducation*, 2014, vol. 1, n° 37, p. 29-45 .

4 Gérard Boudesseul, Patrice Caro, Yvette Grelet, Laure Minassian, Céline Vivent et Olivier Monso, *Atlas des risques sociaux d'échec scolaire : l'exemple du décrochage, France métropolitaine et DOM*, Céreq, MENESR-DEPP, 2016.

5 ANR TEDS Territoires et décrochage scolaire (2014-2018) ANR-14-CE30-0009 coordonnée par Pierre Yves Bernard, Centre de recherche en Éducation de Nantes <http://www.agence-nationale-recherche.fr/Projet-ANR-14-CE30-0009>.

effective de l'offre scolaire n'est pas la même sur l'ensemble du territoire restreignant ainsi les choix d'orientation pour certains jeunes en fonction de leur commune de résidence.

La localisation dans l'espace des risques de décrochage scolaire

Selon Bell et Bernard⁶, les inégalités territoriales du décrochage scolaire relèvent de quatre ensembles de facteurs : le marché local du travail, les caractéristiques socio-économiques, les politiques éducatives et l'offre de formation sur un territoire donné. Ce dernier ensemble se décompose en un « effet établissement » et la diversité de l'offre scolaire. Les inégalités de l'offre correspondent aux spécialités, aux voies ou niveaux de formation. Parmi les motifs de décrochage scolaire mis en évidence à travers l'enquête MODS⁷, apparaissent les motifs courants tels que « j'en avais marre de l'école » ou « j'avais l'impression de perdre mon temps à l'école » cités par 66 % et 50.7 % des jeunes décrocheurs interrogés. Mais il convient de noter aussi que parmi les multiples raisons du décrochage scolaire, les difficultés dans l'accessibilité des établissements scolaires existent pour ceux qui ont subi une orientation et qui déclarent à 29.8 % « je n'ai pas obtenu la formation que je souhaitais suivre » et pour ceux qui indiquent à 15.1 % « [leur] lieu d'études (ou de formation) était trop éloigné de [leur] domicile ». Ceci illustre et corrobore les résultats de Garrouste et Zaeim qui ont constaté que seuls les élèves à la marge de réussir le brevet des collèges, qui sont les plus vulnérables scolairement, sont contraints par l'offre scolaire. Contrairement à certains travaux québécois⁸ portant sur la cartographie annuelle de la localisation des décrocheurs, notamment à des échelles intra-urbaines, ceux publiés en France ne sont pas équivalents. Des cartographies de la localisation accumulée de l'ensemble des 15-24 ans non diplômés parmi les non scolarisés, ont été réalisées⁹, alors que l'on propose ici de pointer les territoires où il y a chaque année un risque de quitter le système scolaire sans diplôme pour les jeunes qui y résident.

Les cartes 1-2-3 sont des outils de diagnostic des disparités spatiales des risques de décrochage scolaire et correspondent à la déclinaison à différentes échelles d'un même indicateur : la proportion sur un

6 Lucy Bell et Pierre Yves Bernard, « Territoires, offre de formation et expérience du décrochage scolaire : une étude de cas », *Espaces et sociétés*, 1996, vol. 166, n° 3, p. 95-111.

7 Source : enquête MODS CREN 2015, projet-ANR-14-CE30-0009 TEDS.

8 Michel Perron et Suzanne Veillette, « Territorialité, mobilisation des communautés et persévérance scolaire : la diffusion d'une innovation sociale au Québec », in Jean-Luc Gilles, Pierre Potvin et Chantal Tièche Christinat, *Les alliances éducatives pour lutter contre le décrochage scolaire*, Bern : Peter Lang, 2012, p. 169-189.

9 Atlas des risques sociaux d'échec scolaire, *op. cit.*

territoire donné de jeunes identifiés comme « potentiellement décrocheurs » car repérés en situation d'abandon du système scolaire parmi l'ensemble des jeunes 15-24 ans scolarisés (encadré 1 pour la définition). Elles donnent à voir pour l'ensemble du territoire métropolitain l'ampleur des disparités en termes de risque, y compris à une échelle fine soulignant les écarts inter et infra régionaux.

Encadré 1. Données sur les jeunes « potentiellement décrocheurs »

L'information concernant les jeunes « potentiellement décrocheurs » identifiés par les pouvoirs publics comme présentant un risque de rupture de scolarité est issue du fichier SIEI (Système Interministériel d'Échange d'Informations) du Ministère de l'Éducation Nationale à la date d'octobre 2016. Il s'agit d'une base administrative exhaustive recensant l'ensemble des jeunes sortis prématurément du cycle de formation initiale dans lequel ils étaient engagés, et qui ne sont pas retrouvés dans un autre cursus de formation initiale. À des fins de prise en charge par les différents partenaires engagés dans la lutte contre le décrochage scolaire, ils sont repérés en situation de risque de rupture prématurée de scolarité. Ces données sont géo localisées à la commune de résidence des jeunes et sont cartographiées sous forme de ratios par rapport aux jeunes de la même tranche d'âge scolarisés (données Insee du recensement de la population 2014) pour une comparaison des risques d'abandon scolaire selon les territoires. Les limites et les précautions d'usage de ces données sont inhérentes à leur nature administrative et non statistique.

Les cartes 1-2-3 représentent des ratios territoriaux de proportions de jeunes repérés pour un suivi préventif. Elles permettent de dépasser la répartition des effectifs. Elles se distinguent en fonction des risques (au sens de proportions et probabilités) de décrochage scolaire observés pour la population de jeunes scolarisés sur leur territoire. À travers ces cartes, l'attention des pouvoirs publics est donc attirée sur des espaces propices à l'éclosion du décrochage scolaire. La représentation d'un même indicateur à des échelles territoriales différentes interroge les disparités spatiales ainsi révélées : par région (carte 1), par département (carte 2) et par zonage au sein de chaque région agrégeant les communes ne relevant pas des grandes aires urbaines¹⁰ (carte 3), en prenant appui sur le zonage en aires urbaines de l'Insee. Cette approche multiscalaire permet de multiplier les échelles de représentation pour un diagnostic spatialisé des risques pour des acteurs compétents à différents échelons.

Cartes 1, 2 et 3. Part des jeunes repérés pour un suivi préventif du décrochage en 2016 parmi la population des 15-24 ans scolarisés selon le zonage en région (4), département (5) et aires urbaines (6).

10 Pour quelques regroupements de communes, les effectifs de la population de référence des jeunes scolarisés de 15-24 ans restaient inférieurs à 1 000 individus pour le groupe ; nous avons donc préféré ne pas les prendre en considération de façon isolée mais les laisser dans les effectifs régionaux.

Si les politiques de lutte contre le décrochage scolaire se déploient au sein des académies et des régions, l'échelon départemental assume la responsabilité des départements notamment en matière de gestion des collèges et des secteurs de recrutement des différents collèges publics du département (découpage et affectation des élèves). Les espaces urbains, périurbains et ruraux en adéquation avec les mobilités quotidiennes domicile-travail, peuvent être rapprochés des déplacements domicile-établissement pour les élèves, et constituent une des dimensions majeures de ce que les géographes nomment « espace vécu » (Insee zonage en aires urbaines¹¹). Pour l'ensemble des communes de France métropolitaine, le regroupement des jeunes en situation de décrochage scolaire selon cette catégorisation montre une propension plus forte au décrochage dans les espaces les moins urbanisés et donc sous faible influence urbaine. Ces espaces de marge partagent une caractéristique commune de faible dotation en équipements scolaires et d'éloignement de celles-ci.

Des cartes d'accessibilité à l'offre de formation secondaire pour la mise en évidence des inégalités spatiales

Pour les géographes, l'accessibilité d'un lieu est une notion plus large et plus polysémique que la distance géométrique entre un point et un autre. En effet, elle prend en compte la plus ou moins grande facilité avec laquelle ce lieu peut être atteint à partir d'un ou de plusieurs autres lieux¹², mais intègre aussi la pénibilité des modes de transport, leur offre et l'existence de contraintes cognitives et sociales au-delà de la simple distance kilométrique entre le domicile d'un usager et un service public. Nous nous intéressons ainsi aux temps d'accès aux établissements scolaires secondaires comme indicateurs de ces contraintes multifactorielles de l'accessibilité. Les temps proposent à la fois une continuité des valeurs sur l'ensemble du territoire métropolitain et une comparabilité pour tous les territoires (hors communes des îles).

Les temps d'accès sont supposés d'autant plus pénibles et fatigants qu'ils sont longs¹³. En dehors des zones urbaines, le niveau d'accessibilité est influencé par la qualité des réseaux routiers (gabarit, sinuosité, pente) et par la répartition des réseaux de transports et leurs niveaux de service (vitesse, fréquence, confort, etc.). Des facteurs temporels (horaires scolaires) et les modalités de transport peuvent être conjugués avec des facteurs subjectifs qui vont alléger ou accentuer la pénibilité vécue –

11 Chantal Brutel et David Lévy, « Le nouveau zonage en aires urbaines 2010 », *Insee Première* 1374, 2011.

12 Laurent Chapelon, « Accessibilité », *Hypergeo*, 2004, <http://www.hypergeo.eu/spip.php?article30#>.

13 Cette dimension est notamment pointée par la Dares à propos des temps de déplacement entre domicile et travail cf. « Les temps de déplacement entre domicile et travail », *Dares Analyses*, n° 081, novembre 2015, p. 1-12.

répétition quotidienne, motivation scolaire, etc. Les caractéristiques de l'offre de transport locale vont aussi influencer l'accessibilité de cet espace, mais elles sont à mettre en regard des contraintes techniques qui pèsent sur l'organisation des établissements scolaires et des contraintes économiques qui influencent les stratégies d'orientation des parents d'élèves et leur organisation familiale au quotidien. Plus le temps d'accès est important et plus son impact négatif est *a priori* élevé pour le jeune au quotidien. Ainsi, au moment des choix d'orientation et d'établissement scolaire, les familles privilégient souvent l'offre de proximité¹⁴, même lorsqu'il s'agit de choisir des spécialités de formation dans un lycée professionnel.

Peu de travaux analysent la répartition spatiale des disparités d'accès à l'offre de formation initiale à l'échelle de la France métropolitaine et leurs conséquences, sauf parfois dans un cadre académique et régional¹⁵, ou à l'occasion de l'implantation d'un nouvel établissement. Une absence de réflexion globale, à la fois morale et politique sur la continuité de l'offre scolaire, peut y être pointée en prenant l'exemple de l'implantation du système éducatif dans des zones rurales fragiles. Il y apparaît des liens forts entre des contextes démographiques, économiques et sociaux et le maillage géographique des établissements. Ces analyses se fondent sur des conditions d'accessibilité aux collèges propres à une région donnée, d'autres s'intéressent aux inégalités sociales, l'enjeu est ici de considérer ces liens à une échelle nationale et pour la période contemporaine. La distance aux ressources (offre de formation autour du collège, équipements culturels et sportifs), la localisation dans une commune rurale éloignée, la distance que les élèves parcourent pour se rendre au collège constituent des caractéristiques pouvant composer un indicateur d'éloignement. Ce dernier discrimine nettement les collèges¹⁶, notamment en matière de poursuite d'études, puisque plus ceux-ci sont éloignés et moins l'orientation vers la seconde générale et technologique est fréquente.

14 André Larceneux, « Mécanisme de décision et contexte local. L'offre de formation professionnelle initiale », *Formation Emploi*, 1997, n° 59, p. 57-69.

Garrouste Manon et Meryam Zaiem. « Effet de l'ouverture d'un lycée sur l'orientation des élèves à la fin du collège », *Revue française d'économie*, 2018, vol. xxxiii, n° 1, p. 13-49.

15 Charles Morrachini, *Système éducatif et espaces fragiles. Les collèges dans les montagnes d'Auvergne* CERAMAC, U. Clermont-Ferrand, 1992.

¹⁶ S. Maugis et M. Touahir, « Une mesure de l'éloignement des collèges », Note d'information, n° 19.36, Depp, octobre 2019, p. 1-4.

Dans la *France et ses territoires*¹⁷, où l'analyse porte sur différents échelons territoriaux, l'Insee distingue le temps d'accès médian des élèves selon la densité de leur commune d'habitation. Des valeurs extrêmes peuvent être soulignées, témoignant de l'extrême diversité du territoire. Ainsi, pour 50 % des lycéens résidant dans des communes très peu denses (en moyenne 14 habitants au km²) le lycée le plus proche se trouve à plus de 46 min. tandis que 50 % des collégiens de communes densément peuplées (en moyenne 2 900 habitants au km²) sont à moins de 6 minutes de leur établissement. Cette approche souligne la très grande variété des situations et des temps d'accès mais elle ne renseigne pas les disparités inter régionales ni les disparités intra régionales, voire intra urbaines dans le cas des grandes aires urbaines et des métropoles. Pourtant les décideurs publics ont besoin de connaître les inégalités à ces échelles pour mieux identifier les espaces où il y a une rupture de continuité de l'offre. C'est pourquoi nous proposons de dépasser les grandes catégories de densité, en examinant, par la cartographie, des données pour l'ensemble des communes françaises. La carte se présente alors comme un outil de représentation permettant un diagnostic territorialisé.

Nous avons fait le choix d'une approche qui repose sur la comparabilité de l'ensemble du territoire métropolitain et une échelle d'analyse fine et de concentrer l'étude des disparités d'accès sur les communes qui ne possèdent pas d'offre de formation secondaire, pour lesquelles des temps d'accès par la route ont été calculés avec le distancier Metric de l'Insee (encadré 2). L'accessibilité des établissements pour les habitants de communes dotées d'établissement n'interroge pas la répartition spatiale telle que nous souhaitons l'analyser ici. Dans les grandes métropoles, l'accessibilité est plus contrainte par le trafic urbain et relève plus de la desserte des établissements par les transports en commun. Il s'agit d'une problématique plus liée aux déplacements urbains qu'au maillage territorial des établissements, elle n'est donc pas prise en compte ici.

Encadré 2. Calcul des temps d'accès

Le distancier METRIC est un outil de l'Insee qui permet de recenser des distances et des temps de parcours d'une commune à une autre, ou d'un point à un autre lorsque les données sont géo localisées. Les distances sont calculées de chef-lieu à chef-lieu, en prenant en compte le temps d'accès à la commune équipée la plus proche. Il s'agit du temps de parcours par la route en heures creuses qui est déterminé en fonction du réseau routier (BD TOPO de l'IGN), des vitesses moyennes selon la nature des routes, de la densité de population (carroyée sur la base d'un km) aux nœuds

¹⁷ Insee, « La France et ses territoires », collection « Insee Références », 2015, 169 pages.

routiers et du calcul de la pente routière à l'aide des altitudes des extrémités de chaque tronçon ainsi qu'un coefficient de sinuosité routière (vol d'oiseau/distance routière). Les temps indiqués sous-estiment globalement les temps quotidiens des collégiens et des lycéens, ils garantissent en revanche l'homogénéité et la fiabilité des comparaisons avec les temps en heures creuses.

Le maillage territorial pour les collèges est le plus fin de l'enseignement secondaire. Pour l'Insee, le collège est un équipement intermédiaire qui structure en effet le territoire en bassins de vie¹⁸. Des économistes territoriaux et géographes ont également montré son importance dans la définition et le rôle des petites villes et des bourgs-centres¹⁹. De plus, il constitue un moment clé de la scolarité pour beaucoup de jeunes, et son accessibilité concerne l'ensemble d'une génération. Avant 16 ans les jeunes sont encore sous obligation scolaire. Le décrochage scolaire recense donc peu de collégiens, cependant les prémices du processus de décrochage sont fréquemment identifiées dès le collège²⁰. Les zones les plus défavorisées du point de vue des temps d'accès au collège sont essentiellement des zones rurales de montagne, mais pas exclusivement, souvent localisées aux marges de certaines régions (carte 4).

Pour les collèges, les zones les plus défavorisées en termes de temps d'accès se composent de « noyaux » ou de « grappes » de communes rurales peu denses à plus de 30 minutes de l'offre scolaire. Dans le cas des lycées, ces mêmes communes non équipées les plus défavorisées se situent à plus de 60 minutes, soit un doublement des temps d'accès (cartes 5 et 6). La concentration de l'offre de formation initiale exprimée par cette série de cartes d'inégale accessibilité s'explique par la métropolisation et la forte polarisation de l'offre de formation exercée par les aires urbaines. La répartition spatiale des inégalités d'accessibilité aux lycées professionnels est proche de celle des lycées techniques et généraux. Mais le réseau des communes équipées en lycées professionnels est encore plus faible, il se restreint naturellement davantage si l'offre de spécialités industrielles, tertiaires ou agricoles (lycées agricoles) est prise en compte.

Cartes 4, 5 et 6. Temps d'accès routier d'une commune non équipée à la commune la plus proche équipée d'un établissement scolaire secondaire public ou privé en 2015.

Carte 4 : collèges. Carte 5 : lycées généraux et technologiques. Carte 6 : lycées professionnels.

L'hétérogénéité des temps d'accès place donc les jeunes en situation d'inégalités dans leur motivation et dans leur réussite scolaire. Ces instruments de diagnostic spatial des disparités d'accès que sont les

18 Chantal Brutel et David Lévy, « Le nouveau zonage bassin de vie de 2012 ». *Insee Première*, n° 1425, 2012.

19 Magali Talandier et Valérie Jousseume, « Les équipements du quotidien en France », *Norois*, 2013, vol. 226, n° 1, p. 7-23.

20 Joanie Cayouette-Remblière, « Les écarts se creusent-ils en cours de collège », *Éducation & formations*, 2013, n° 84, p. 29-40.

cartes, comme les cartes de diagnostic de la répartition des risques de décrochage scolaire présentées précédemment font ressortir un effet de composition avec la concentration dans certains espaces de populations fragiles dans leur scolarité et un effet de contexte produit par la répartition spatiale des établissements. Ils réaffirment l'intérêt de l'analyse des interactions entre l'espace et société et de leur prise en compte dans la mise en place de politiques publiques.

La confrontation des cartes

La superposition des deux jeux de cartes (1-2-3 et 4-5-6) questionne les politiques publiques relatives à l'offre de formation, à l'offre de remédiation, à la prévention et à la lutte contre le décrochage, parce que les zones les plus éloignées de l'offre scolaire sont aussi celles qui concentrent les plus fortes intensités de risques de rupture de scolarité. Ainsi, les espaces ruraux sous faible influence urbaine hors des aires de grands pôles se distinguent à la fois par une intensité des risques d'abandon scolaire mesurée à son maximum et par des temps d'accès routiers au collège et au lycée les plus défavorables en France métropolitaine.

Nous faisons ici l'hypothèse qu'il existe un lien entre l'éloignement des établissements scolaires en temps de transport et la proportion de jeunes en situation de décrochage scolaire, c'est-à-dire de jeunes de plus de 16 ans qui ont abandonné leur scolarité au cours de l'enseignement secondaire avant l'obtention d'un diplôme, le DNB (diplôme national du brevet) n'étant pas considéré comme un diplôme. Si la distance n'est peut-être pas l'élément déterminant dans le parcours des jeunes décrocheurs, elle peut venir s'ajouter à d'autres facteurs avec un effet cumulatif.

Une corrélation entre-temps d'accès au collège et aux lycées, et situation de rupture prématurée de scolarité s'observe à l'échelle du zonage en aires urbaines à l'échelle infrarégionale. Pour chaque région, que l'exposition à des risques d'abandon prématuré soit importante ou faible, les couronnes et les communes multipolarisées s'opposent ainsi aux grands pôles, mais aussi aux autres types de pôles, qu'ils soient moyens ou petits. Les jeunes sont donc plus fréquemment repérés en rupture prématurée de scolarité lorsqu'ils sont domiciliés dans des espaces sous faible influence urbaine où le temps moyen d'accès au collège est maximal. Ce phénomène est le plus marqué dans les communes isolées hors influence des pôles. Une même intensité de risque de rupture prématurée de scolarité concerne aussi de petits et moyens pôles, alors qu'au sein de ces derniers les temps d'accès moyen au collège et aux lycées sont plus faibles, à savoir deux à trois fois moindres que pour les communes isolées hors influence des pôles. Il convient cependant de rappeler que tous ces espaces à fort taux de jeunes repérés pour un suivi préventif du décrochage scolaire rassemblent, en effectif, peu de population âgée de 15 à 24 ans scolarisée, à l'inverse des grands pôles et de leurs couronnes.

En élargissant l'analyse à l'échelle des régions (carte 4), il y a une corrélation significative entre les temps d'accès au collège et la part de jeunes repérés pour un suivi préventif du décrochage scolaire. Elle est statistiquement significative entre le temps d'accès et part de jeunes en rupture prématurée de scolarité pour toutes les régions sauf pour les Pays de la Loire et la Corse. Ce ne sont pas les régions où l'on « décroche » le plus qui sont concernées par la corrélation la plus forte. La région où l'on décroche le plus est celle des Hauts-de-France alors que la corrélation la plus marquée est mesurée en Occitanie. Le temps d'accès n'est donc pas le seul facteur de décrochage car les temps d'accès les plus élevés (hors Corse) impliquent la Provence-Alpes-Côte d'Azur et l'Occitanie, alors que les taux les plus élevés de jeunes repérés pour un suivi préventif du décrochage scolaire s'enregistrent en Hauts-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

L'approche cartographique offre donc ici des éléments de diagnostics des inégalités et interroge les pouvoirs publics en termes de justice spatiale : quel maillage de ressources de formation et de remédiation est-il le plus juste ? Une propension au décrochage scolaire plus forte dans des zones rurales où l'offre scolaire est moins présente, nous conforte dans l'hypothèse que l'organisation spatiale du réseau des collèges et lycées n'est effectivement peut-être pas neutre en termes de risques de décrochage par les jeunes selon leur domiciliation.

Les inégalités d'accessibilité sont donc exacerbées pour les décrocheurs, autrement dit selon l'espace de vie de certains jeunes, la répartition spatiale de l'offre de formation peut devenir un facteur de risque de décrochage supplémentaire. Par le rapprochement des cartes, les disparités apparaissent comme des inégalités, précisément circonscrites dans l'espace pour une population déjà fragilisée. Les configurations socio-spatiales décrites traduisent ainsi des injustices dans un sens normatif et politique avec un risque de rupture d'égalité des chances dans leur parcours scolaire selon l'espace de résidence de certains jeunes. Les cartes peuvent ainsi constituer des instruments de diagnostic partagé de ces inégalités au service de la justice spatiale ; elles proposent un outil à intégrer aux politiques publiques.

Dans cette première partie nous avons montré comment des cartes inédites issues de travaux de recherche peuvent mettre en évidence les zones où la continuité des politiques publiques est questionnée (concentration de populations les plus fragiles dans leur scolarité et corrélation avec les zones moins équipées en établissements secondaires). La spatialité du risque de décrochage scolaire et de l'inégalité d'accessibilité aux établissements peut-elle être prise en considération dans l'amélioration des politiques de lutte contre le décrochage scolaire ?

La deuxième partie de ce chapitre s'attache à se demander si la justice spatiale peut constituer une dimension des politiques de lutte contre le décrochage scolaire pour cibler des lieux et agir

indirectement sur des jeunes en difficulté dans la continuité de la notion de justice de Rawls²¹, il s'agit d'optimiser les inégalités au bénéfice des plus défavorisés et des plus fragiles sans rechercher une stricte égalité des individus dans l'espace face à l'offre de services publics (offre scolaire).

Les cartes au service de la justice spatiale ? Les conditions de politiques de lutte contre décrochage scolaire plus efficaces

Dans cette partie, nous proposons d'introduire le concept de « justice spatiale » comme grille de lecture des politiques de lutte contre le décrochage scolaire. Après avoir appliqué le concept la justice spatiale à la relecture des politiques d'aménagement de l'offre scolaire (politiques d'équilibre territorial), nous nous focalisons sur les politiques en lien avec l'orientation des élèves, maillon essentiel pour l'analyse du lien entre accessibilité des établissements et décrochage scolaire. Enfin, plus globalement, nous nous interrogerons sur l'agilité nécessaire des acteurs territoriaux pour lutter contre les discontinuités spatiales des risques de décrochage scolaire.

Justice spatiale et options de politiques publiques

La justice spatiale, dimension spatiale de la justice²², apparaît comme un concept utile à mobiliser pour penser le rapport entre les inégalités d'accessibilité aux établissements scolaires et les politiques de lutte contre le décrochage scolaire. Elle interroge ainsi des dimensions politique et spatiale de justice à travers la continuité de l'État, de l'éducation et des politiques dans l'espace tout en prenant en compte le ressenti et le vécu²³ des habitants. Ainsi, comme J. Lévy l'a souligné, la justice spatiale ne se décrète pas, mais relève d'un consensus à trouver entre citoyens²⁴. Un débat public sur les inégalités vécues comme des injustices et sur ce qui est admissible (seuils dans des temps de déplacement par exemple) est alors nécessaire pour parvenir à établir plus de justice spatiale. La carte fait partie d'un ensemble de productions et d'indicateurs qui permettent de poser un diagnostic partagé plus complet en amont de ce débat public nécessaire et des politiques publiques relatives à la lutte contre le décrochage scolaire²⁵.

²¹ John Rawls, *Théorie de la justice* Seuil, 1987. Traduction de l'ouvrage de 1971. Cité par B. Bret, 2015.

²² Bernard Bret, 2015, Notion à la une : justice spatiale. Revue Géoconfluences. Article publié en ligne le 18/09, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/notion-a-la-une-justice-spatiale>.

²³ Armand Frémont, *La région, espace vécu*, Paris, Flammarion, 1999 (réédition de 1976).

²⁴ Jacques Lévy, Jean-Nicolas Fauchille et Ana Povoas, *Théorie de la justice spatiale. Géographie du juste et de l'injuste*, Collection Sciences humaines, O. Jacob, 2018.

²⁵ Cf. Cour des Comptes, « L'accès aux services publics dans les territoires ruraux », rapport publié en mars 2019 : 1^{er} bilan de mise en œuvre des MSAP et des SDAASP : « analyser de façon régulière et indépendante la qualité de

Même si les politiques de lutte contre le décrochage scolaire sont déjà multidimensionnelles et multi-acteurs en réponse à la nature même du phénomène de décrochage scolaire, nous faisons l'hypothèse que les politiques publiques de lutte contre le décrochage pourraient s'enrichir avec une plus grande prise en compte de la dimension spatiale d'inégale accessibilité des établissements.

La question de l'accessibilité des établissements, de la compensation de l'enclavement territorial de certains jeunes pour lutter contre les inégalités de conditions de scolarisation et de réussite scolaire en fonction du lieu de résidence des élèves pourrait faire penser à la politique américaine du « *busing* »²⁶ visant à lutter contre les inégalités de conditions de scolarisation et de réussite scolaire sur le lieu de résidence. Le « *busing* » procède par déplacement en bus des jeunes résidant dans des quartiers paupérisés pour les scolariser dans des établissements scolaires moins ségrégués que ceux de leurs quartiers de résidence. Mais il convient de préciser que cela n'est pas notre approche ici. Le « *busing* » s'intéresse à la concurrence scolaire inégale entre établissement à travers une ségrégation scolaire et sociale. Il s'agit d'inégalités rattachées à l'origine sociale des élèves qui trouvent une traduction spatiale. L'approche par la justice spatiale que nous proposons ne se focalise pas sur la mixité sociale et la possibilité de « délocaliser » les élèves, il s'agit bien ici de réfléchir à la façon dont les différentes parties du territoire offrent des espaces de vie plus ou moins favorables à la scolarité de certains jeunes. Cette dimension spatiale des disparités et des inégalités de conditions de vie est souvent appelée « *contexte* »²⁷. Or, l'égalisation des conditions d'existence des individus et des groupes sociaux renvoie à la tension permanente, qui traverse les sociétés démocratiques contemporaines, liée à la difficulté de prendre en compte dans sa globalité la diversité au sein des sociétés et des espaces les modalités d'accès d'un service ou d'une activité relèvent de configurations sociales et spatiales différentes, concrètes ou subjectives, d'adaptation à ces contextes. Appréhendées sous cet angle, les politiques publiques d'aménagement du territoire peuvent être présentées comme cherchant à déployer des dispositifs permettant d'offrir une continuité de services à tous les citoyens quelle que soit leur

l'accès aux services publics dans les zones rurales, à partir d'indicateurs, en associant des représentants du Parlement et des associations d'élus locaux. » (p. 17).

²⁶ Giband David et Nafaa Nora, 2015, « L'école à l'école du néolibéralisme Réforme scolaire, bonnes pratiques et inégalités à Philadelphie » *Revue Researchgate*, page 2. Pierre Merle, 2017, « Les faux-semblants des filières d'excellence », *Revue des idées*, 2017, essai mis en ligne le 5/09, page 6. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02065024>

²⁷ Magali Hardouin, Gérard Boudesseul, Isabelle Danic, Olivier David, Barbara Fontar, Christophe Guibert, Lionel Guillemot, Régis Keerle, Mickaël Le Mentec, Pascal Plantard, Louisa Plouchart-Even et Jean-François Thémines. « Justice spatiale », *EspacesTemps.net*, Travaux, 2018, notion du glossaire relatif à la recherche ANR INEDUC. <https://www.espacestemp.net/articles/justice-spatiale>.

résidence et redistribuant les moyens affectés entre les différents espaces selon les disparités et inégalités constatées.

Quel équilibre territorial pour les politiques de formation ?

Le territoire national est en partie « fabriqué » ou produit²⁸ par le maillage d'implantation de l'offre des services publics dont fait partie l'offre de formation. Les diagnostics cartographiques posés dans la première partie font partie de ce que certains historiens et géographes appellent la production de la connaissance du territoire, connaissance qui participe à produire les politiques publiques comme celles de l'aménagement du territoire au XX^e siècle²⁹.

La France sous faible influence urbaine et hors influence, qualifiée de France des marges rurales par de nombreux géographes³⁰, a déjà été bien identifiée et documentée. Certains sénateurs ont proposé de qualifier une partie de ces zones d'hyper rurales³¹, en incluant dans cette qualification l'éloignement des services publics courants comme le collège ou le lycée. Ces zones défavorisées au regard de l'accessibilité se caractérisent par une croissance démographique très faible, parfois par un recul du nombre d'habitants, sur la longue durée (1982 à 2011) comme sur le court terme (2006 à 2011)³². Cette période correspond au développement démographique et économique des métropoles en France. Les pilotes du système éducatif en région (conseils régionaux et rectorats) tiennent compte du contexte démographique que ce système contribue à renforcer ou affaiblir ; la présence d'un collège ou d'un lycée dans une commune développe son attractivité pour les familles.

L'aménagement du territoire en France orchestré par l'État depuis les trente glorieuses se préoccupe précisément de ces problèmes d'enclavement et d'égalité des citoyens ou des habitants face aux

28 « Tout territoire est un produit social ». Cf. Roger Brunet, Robert Ferras et Hervé Thery, (1992) *Les Mots de la géographie, dictionnaire critique*. Coll. Dynamiques du territoire. Reclus.

29 André Burguière et Jacques Revel, *Histoire de la France L'espace français, tome 1*, Paris, Seuil, 1989 ; Aliette Delamarre, Claude Lacour et Muriel Thoin, *50 ans d'aménagement du territoire*. Paris, La Documentation française, 2013.

30 Alexis Gonin et Christophe Quéva, *Géographie des espaces ruraux*, Armand Colin, coll. « portail », 2018. Carroué Laurent (eds.), *La France des 13 Régions*, coll. U, Armand Colin, 2017 ; Chantal Brutel et David Lévy, « Le nouveau zonage en aires urbaines 2010 », *Insee Première*, n°1374, 2011.

31 Alain Bertrand, « Hyper ruralité. Un pacte en 6 mesures et 4 recommandations pour restaurer l'égalité républicaine », *Rapport du sénat*, juillet 2014.

32 François Clanché, « Trente ans de démographie des territoires. Le rôle structurant du bassin parisien et des très grandes aires urbaines », *Insee Première* n° 1483, 2014. 4 pages.

services publics³³. Il privilégie le plus souvent une approche correctrice de ces inégalités socio-spatiales par le biais d'une « discrimination positive » vis-à-vis d'espaces considérés comme sous-dotés ou porteurs de difficultés sociales (moyens humains et matériels) ; cette démarche ne manque pas de soulever débats et controverses (cf. chapitre 12 de cet ouvrage).

Depuis la loi quinquennale de 1993, la politique de formation professionnelle et de l'insertion des jeunes est décentralisée pour accroître son efficacité dans l'amélioration de l'accès des jeunes à une qualification et faciliter leur insertion professionnelle. Depuis 2014, c'est à travers les contrats de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle que les Régions élaborent des stratégies d'offre de formation professionnelle initiale et des cartes de formation en cherchant à fédérer les attentes et vœux d'orientation des jeunes et de leurs familles, la demande économique locale et l'aménagement et le développement des territoires infra régionaux³⁴. Cette dernière dimension répond souvent à une double préoccupation d'une part, l'égalité des chances d'accès à la formation quel que soit le lieu de résidence des jeunes et d'autre part, la mobilisation de la formation au service de projets de développement local (de « pays » ou de communauté de communes)³⁵. Dès 2000, des transformations surviennent³⁶ mais la dynamique observée ne semble pas suffisante pour décloisonner les différentes actions publiques et introduire plus de cohérence et d'efficacité dans l'offre régionale de formation professionnelle. Or l'introduction d'une certaine souplesse nécessite une coordination accrue entre les différents acteurs.

L'enjeu de l'orientation au-delà de l'accessibilité des établissements

Plus généralement, les diverses dimensions de l'appareil de formation se combinent selon les territoires de telle façon qu'elles viennent façonner les parcours scolaires des jeunes³⁷, décrocheurs inclus. Ces derniers, comme les autres jeunes, s'inscrivent dans des contextes territoriaux, dont l'offre de formation

33 Caro Patrice, Olivier Dard, Jean-Claude Daumas (eds.), *La Politique d'aménagement du territoire : racines, logiques et résultats*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2002.

34 Éric Verdier, « La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes : la cohérence problématique de l'action publique », *Sociologie du travail*, 1999, n° 41, p. 385-409.

35 Bel M., Gérard-Varet L.-A. et Verdier É. (2000), « L'évolution des modes de construction de l'offre de formation professionnelle », in Comité de coordination des programmes régionaux de l'apprentissage (eds.). *Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle 1997-1999*. Tome 1, Paris, La Documentation française.

36 Antoine Richard et Josiane Tessier, « La décentralisation de la formation professionnelle, en quête d'une offre régionale plus cohérente », *Bref*, 2000, n° 162, 4 pages.

37 Yvette Grelet, « Des territoires qui façonnent les parcours scolaires des jeunes », *Céreq Bref*, 2006, n° 228, 4 pages.

en termes d'accessibilité constitue une dimension. Il apparaît ainsi que les inégalités spatiales relatives au système éducatif se sont accrues avec un phénomène de métropolisation et de concentration spatiale de l'offre de formation et de remédiation (pôle emploi, MILO, CIO³⁸) introduisant virtuellement des inégalités en matière de poursuite d'études, de réussite et d'insertion professionnelle³⁹.

Les questions d'orientation sont donc bien au cœur de ce lien entre accessibilité et décrochage parce que résider dans une zone rurale n'est pas pénalisant en soi pour la scolarité⁴⁰. Les élèves et leurs familles se sont adaptés aux restructurations de l'offre scolaire (fermeture de classes, regroupement pédagogique intercommunal) en étant plus mobiles. Il semble que l'engagement des parents, des équipes éducatives et d'associations, compense l'éloignement aux ressources (pédagogiques, culturelles et sportives). Selon Grelet et Vivent, le niveau des élèves des écoles rurales ne s'en ressentirait donc pas, tout au moins jusqu'au collège. « C'est lors de l'orientation après la troisième que les parcours des ruraux et des urbains commencent à diverger notablement ». En matière d'orientation, toujours selon Grelet et Vivent, à origine sociale et résultats scolaires égaux, la confiance accordée aux diplômes professionnels du secondaire serait bien plus affirmée dans les zones rurales que dans les grandes villes. Cette confiance et cette appétence pour le lycée professionnel expliqueraient un risque d'orientation subie plus développé en zone rurale et il s'ensuivrait des risques de décrochage plus intenses qu'en ville. À cela s'ajoute un « effet de territoire » plus global selon Grelet et Vivent, mais aussi selon Champollion⁴¹, indépendant de la composition sociale de celui-ci. Cet effet traduit l'influence de l'environnement, c'est-à-dire du contexte local, plus ou moins dense en ressources et plus ou moins proche en temps de déplacement par la route de pôles urbains plus dotés en ressources.

Depuis longtemps, les rectorats et les Régions sont conscients des difficultés de l'orientation contrainte pour les poursuites d'études des élèves dans les lycées professionnels, comme nous l'avons vu avec la décentralisation de la formation professionnelle. Mais, dès les années 1990, des travaux du Céreq mettent en évidence des politiques de maintien de petits établissements scolaires en zone rurale en raison d'une volonté de spécialisation de l'offre professionnelle, technique, au titre de l'aménagement du territoire⁴². Le souci de proposer aux élèves d'une académie une offre variée en matière

38 MILO : Mission Locale - CIO : Centre d'information et d'orientation.

39 Berthet Thierry, Stéphanie Dechezelles, Rodolphe Gouin et Véronique Simon, « La place des dynamiques territoriales dans la régulation de l'orientation scolaire », *Formation emploi*, 2010, n° 109, p. 37-52.

40 Yvette Grelet et Céline Vivent, « La course d'orientation des jeunes ruraux », *Céreq Bref*, 2011, n° 292, 4 pages.

41 Pierre Champollion, *Inégalités d'orientation et territorialité : l'exemple de l'école rurale montagnarde*, Rapport Cnesco, 2018.

42 Françoise Dauty (édit.), « Approches territoriales... Des regards différents sur les problèmes d'insertion, de formation et d'emploi », *Céreq Document synthèse*, 2002, n° 168, 157 pages.

d'orientation et structurée en termes de niveaux fait aussi partie des préoccupations constatées. Le principe de justice spatiale se trouve alors appliqué car la localisation de l'offre de formation en Région devient une problématique partagée par un ensemble d'acteurs régionaux qui s'accordent autour d'un principe d'égal accès à l'éducation, à la formation et l'insertion professionnelle sur l'ensemble de l'espace régional⁴³. Ainsi, les nouveaux leviers d'actions pour la lutte contre le décrochage scolaire sont sans doute à trouver dans leur différenciation territoriale et l'agilité des acteurs locaux⁴⁴.

Face aux inégalités territoriales, une agilité nécessaire des politiques

Décliner des politiques selon des caractéristiques territoriales constitue un vecteur de lutte contre les discontinuités spatiales des risques de décrochage, mais cela nécessite de la coordination et de la coopération entre acteurs. Il convient donc de s'interroger sur les possibilités effectives de coordination des différentes actions publiques pour le décrochage scolaire, alors que le plan de lutte contre le décrochage scolaire engagé en 2014 par le Ministère de l'Éducation Nationale, « Tous mobilisés pour vaincre le décrochage scolaire », invite à une coopération renforcée sur le terrain de tous les partenaires concernés et le déploiement des actions sur tous les territoires. Ils étaient ainsi invités à dépasser la mise en place des plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) pour développer et renforcer les partenariats entre acteurs institutionnels et associatifs aux plans régional et local. Dans les territoires où les établissements scolaires sont éloignés, une piste de réflexion peut effectivement associer d'autres acteurs/institutions/entreprises/associations de proximité dans les actions de lutte contre le décrochage scolaire au plus près de jeunes peu mobiles. Plus globalement, en 2017, le Conseil économique, social et environnemental attache une attention particulière aux jeunes dans les espaces ruraux, en préconisant la mise en place d'un « projet jeunesse de territoire » fondé sur un « diagnostic territorial partagé et partenarial » dont la mise en œuvre constituerait une nouvelle compétence des communautés de communes pour les 16-29 ans⁴⁵. En arrière-plan de ces préconisations, le problème d'accès à la formation avec une insuffisante variété de l'offre de proximité se retrouve mentionné. Le développement de ces actions et collaborations entre les différents acteurs mérite sans doute d'être

43 Christine Guégnard, Elise Kabantchenko et Marie-Christine Rebeuh. « L'ouverture d'une formation : quelle méthodologie, quelles informations pour l'aide à la décision ? », in Dauty F. (éd.), *Approches territoriales... Des regards différents sur les problèmes d'insertion, de formation et d'emploi*. Céreq Document synthèse, 2002, n° 168, p. 15-33.

44 Frédérique Weixler et Jean-Paul Delahaye, *Le décrochage scolaire. Entre parcours singuliers et mobilisation collective, un défi pour l'école*, Collection Les indispensables. Berger-Levrault, 2017.

45 Danielle Even et Bertrand Coly, *La place des jeunes dans les territoires ruraux*. Rapport du CESE, janvier, 2017.

plus ou moins renforcé selon les inégalités territoriales constatées et le contexte historique, social, démographique, économique et spatial dans lequel ces initiatives peuvent s'intégrer.

Le Ministère de l'Éducation nationale, par le biais de son inspection générale, souhaite actuellement adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux⁴⁶. À partir d'une définition inédite des communes rurales en France et de l'étude des caractéristiques socio-scolaires des élèves y résidant et des établissements scolaires concernés, l'inspection générale invite à plus d'agilité et plus d'adaptation aux besoins spécifiques de ces espaces ruraux : « mieux identifier le rural éloigné, mieux le définir, y expérimenter diverses formes d'organisation originales entre écoles et collèges », et enfin « faire évoluer les modalités d'accompagnement des élèves ruraux en passant d'une approche in situ à une stratégie de mobilité ». Des pistes d'amélioration de la prise charge du décrochage scolaire dans des zones rurales où la proportion des risques est souvent plus élevée et où l'accessibilité des établissements est moindre, pourraient donc se dessiner en lien avec ces réflexions globales sur le rural et le pilotage du système éducatif : coopération, mobilités, projets pour la jeunesse en cadre intercommunal, etc.

La mise en œuvre de politiques peut être plus ou moins facilitée par la nature des contextes territoriaux. Son impact ne peut se mesurer sans vérifier que les politiques ont effectivement pu se déployer comme elles ont été initialement définies. Ainsi, Crepon et Van Den Berg⁴⁷ ont présenté des résultats qui tendent à s'interroger sur l'efficacité de l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi selon les caractéristiques du marché du travail. Leurs conclusions invitent, entre autres, à réfléchir à des interventions différenciées et ciblées selon leur contexte de mise en œuvre. Les politiques d'emploi doivent-elles s'attacher aux personnes ou au territoire dans lequel ces personnes vivent ? Au regard des facteurs de disparités territoriales, convient-il de s'interroger sur une géographie des interventions publiques ? Des politiques de territoire selon le profil des individus qui le constituent, mais aussi selon son contexte social, géographique, économique, sa structure d'emploi et de chômage, ont ainsi déjà été imaginées dans le cadre des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Pour que les politiques d'emploi, de remédiation, d'insertion et de formation s'adaptent à ces multiples configurations des éléments de diagnostics cartographiques paraissent nécessaires. L'espace dans lequel se localisent les jeunes décrocheurs, les établissements scolaires, les pouvoirs publics et les partenaires associatifs n'est donc pas un simple support des rapports sociaux. L'espace constitue une

46 Ariane Azema et Marie-Blanche Mauhourat, « Mission ruralité. Adapter l'organisation et le pilotage du système éducatif aux évolutions et défis des territoires ruraux », *IGEN & IGAENR, Rapport n° 2018-080*, juillet 2018.

47 Bruno Crepon et Gerard Van Den Berg, *Politiques de l'emploi. Apprendre de l'expérience*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

dimension transversale majeure des rapports entre les différents acteurs à travers la structuration matérielle et symbolique, les actions et interactions qui s’y rapportent et le reconfigurent constamment⁴⁸.

S’adapter à ces multiples mutations de configurations spatiales ou territoriales en repensant et développant le maillage des acteurs sur le « terrain », pour tirer profit de plus de proximité entre eux, est une ambition affirmée par le plan 2014 de lutte contre le décrochage scolaire. Mais, selon E. Verdier⁴⁹, cette ambition est contrariée par des inconséquences institutionnelles et politiques. Des « incertitudes institutionnelles » entravent la mise en œuvre d’une telle action publique plus efficace, qui devrait être « plus différenciée et plus flexible ». Ce plan traduisait l’idée qu’une « action publique nationale, standardisée et uniforme, n’est plus à même de répondre efficacement à la diversité des besoins des individus et des territoires sur lesquels ces derniers évoluent ». Cette ambition nécessitait de coordonner une action publique multi-acteurs au profit d’acteurs territoriaux, et ce afin d’individualiser davantage les réponses. Mieux coordonner les acteurs nécessite de résoudre des problèmes de « déphasages manifestes quant aux espaces de référence – entre bassin de formation pour les missions de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS) et zones d’emploi pour les autres (Missions locales pour l’emploi des jeunes) ». Les représentations cartographiques peuvent alors être des supports d’aide à la décision différenciée selon les espaces. Le diagnostic pourrait aussi être enrichi en introduisant une dynamique temporelle des cartes.

Cette seconde partie a mis en évidence la pertinence du recours à la justice spatiale comme grille de lecture pour les politiques de lutte contre décrochage scolaire. En effet, cette politique gagnerait à mieux prendre en compte les effets de contexte pour une action corrective des inégalités d’accessibilité à des établissements scolaires. Elle doit faire face à un autre enjeu, celui de l’orientation subie dans les parcours scolaires en lien avec des questions d’accessibilité. La réponse à ces défis passe par une plus grande agilité dans les politiques – découplage entre acteurs, coordination aux échelles locale et régionale –, afin de différencier et de cibler individuellement les solutions proposées aux jeunes en tenant compte de leurs contextes territoriaux de résidence et de scolarisation.

⁴⁸ Michel Lussault, *À propos de la justice spatiale : un concept utile contre les discriminations ?* Rapport CNESCO, 2018.

http://www.cnesco.fr/wp-content/uploads/2018/10/181026_Cnesco_Lussault_vers_une_justice_spatiale.pdf

⁴⁹ Éric Verdier, « Sur fond d’inconséquences institutionnelles et politiques, quels régimes d’action territoriale contre le décrochage scolaire ? » (postface), *Formation Emploi*, 2018, n° 144, p. 117-131.

•

Les cartes des disparités d'intensité constituent un corpus scientifique précieux pour établir entre les acteurs impliqués dans la lutte contre le décrochage, un diagnostic partagé des inégalités spatiales. Celles-ci constituent des injustices puisque selon leurs contextes territoriaux de résidence et de scolarisation, les jeunes ne bénéficient pas des mêmes conditions d'accès aux ressources de formation, de remédiation et d'insertion. Cette hétérogénéité de l'espace et des territoires éclaire tout particulièrement l'intensité du décrochage plus forte dans les espaces ruraux et hyper-ruraux sous faible influence urbaine. Les politiques de décrochage doivent mieux prendre en compte l'impact des discontinuités révélées par la cartographie.

Plus globalement, le caractère multifactoriel du décrochage scolaire invite à des actions multidimensionnelles et à un décloisonnement des interventions publiques en portant l'accent sur le rôle joué par l'orientation entre accessibilité et décrochage, visant la progression de la justice spatiale. Pour une plus grande efficacité des politiques de lutte et de prévention du décrochage scolaire, une telle réorganisation implique un pragmatisme local de l'action publique, répondant aux caractéristiques du contexte, donc aux contraintes spatiales pour se loger, se déplacer, se former, s'insérer. Au total, une meilleure prise en compte de l'espace par les cartes est donc porteuse de connaissance et d'ajustement dans les politiques publiques.

Les cartes de ce chapitre invitent les acteurs publics à une déclinaison territoriale des politiques par types de contextes, pour une plus grande adaptation et efficacité. En effet, les cartes produites par les chercheurs peuvent fournir des représentations sur des périmètres ad hoc, permettant une analyse différenciée sur des espaces qui ne relèvent pas toujours du découpage administratif. C'est aussi ce que F. Weixler⁵⁰ promeut à travers une politique publique innovante adaptée à un public avec ses besoins et ses attentes. Cette politique s'appuierait sur l'expérimentation pour faire changer d'échelle les actions qui s'avèrent efficaces et faire évoluer les modes d'organisation collective. Cette innovation correspond à la tradition française de l'État républicain d'expérimenter et d'innover en matière de politique corrective dans certains espaces ou territoires, puis d'évaluer ces expérimentations avant de décider de les étendre à l'ensemble du territoire.

50 Frédérique Weixler, « Évaluation partenariale de la politique de lutte contre le décrochage scolaire », rapport du SGMAP (secrétariat général pour la modernisation de l'action publique) et de la DGESCO (direction générale de l'enseignement scolaire), 2014.

Une meilleure prise en compte de l'espace et de ses enjeux à l'aide la cartographie est donc nécessaire plus globalement dans les politiques publiques, par exemple en diagnostiquant à différentes échelles et à différentes dates les mobilités domicile-études des jeunes, et leurs changements de lieux de résidence. Le suivi individuel des politiques de lutte contre le décrochage gagnerait à mieux connaître les permanences et les mutations caractérisant les parcours spatiaux des jeunes qu'ils résident en grand pôle urbain, en zone périurbaine, rurale ou hyper-rurale.