

Évaluation nationale des cités éducatives

**Premiers enseignements sur l'appropriation du
programme en matière de continuité éducative,
d'orientation-insertion et de place des familles**

Tana Stromboni, chargée d'études et d'évaluation, INJEP

Romane Urbano, chargée d'études et d'évaluation, INJEP

Pour citer ce document

STROMBONI T., URBANO R., 2022, *Évaluation nationale des cités éducatives. Premiers enseignements sur l'appropriation du programme en matière de continuité éducative, d'orientation-insertion et de place des familles*, INJEP Notes & rapports/Note thématique.

SOMMAIRE

SOMMAIRE	3
REMERCIEMENTS	5
INTRODUCTION	6
Le programme des cités éducatives	6
Les démarches d'évaluation locales et nationales des cités éducatives	7
L'évaluation nationale pilotée par l'INJEP	8
Les trois objets d'évaluation	8
Le choix des cités participant à l'évaluation	10
Objectifs et structuration de la synthèse	11
I. L'APPROCHE NATIONALE DU PROGRAMME DES CITES EDUCATIVES	13
Émergence et spécificités du programme des cités éducatives	13
Processus de sélection, modalités de financements et ressources humaines	14
Genèse et grands principes du programme	16
Des orientations larges vouées à être appropriées par les territoires	19
La continuité éducative comme fil conducteur du programme	20
L'enjeu des parcours d'orientation, de formation et d'insertion pour les cités	21
Une grande alliance éducative qui ne peut se penser sans les familles	21
Conclusion	21
II. APPROPRIATIONS LOCALES ET DECLINAISONS OPERATIONNELLES ET PARTENARIALES	23
Continuité éducative : une notion complexe appréhendée de manière incomplète	24
Un enjeu perçu comme majeur mais une absence de définition co-construite	24
Avant tout, une mise en œuvre de la continuité synchrone	26
Une implication conjointe des partenaires à renforcer	28
Parcours d'orientation, de formation et d'insertion : une thématique amenée à prendre de l'ampleur	29
Des définitions s'appuyant plutôt sur une mobilisation de l'existant.....	30
Des actions relevant prioritairement de l'orientation	30
Une ambition de mise en cohérence des partenariats existants mais des acteurs centraux manquants	33
Place des familles : des parents avant tout perçus comme des bénéficiaires, moins comme des acteurs 36	
Un consensus sans réelle réflexion partagée	37
Des champs d'actions variés à destination des familles mais une difficulté à les inclure en tant qu'acteurs.....	38

Un faible renouvellement des modes d'intervention auprès des parents.....	41
Une implication mesurée des institutions autres que les collectivités	42
Conclusion.....	43
III - APPROPRIATION GENERALE DU PROGRAMME, FREINS ET FACTEURS FACILITANTS.....	45
Deux modèles d'apropriation de la démarche des cités éducatives par les acteurs.....	45
Un instrument méthodologique ou financier.....	46
La vision prédominante d'un programme avant tout « technique ».....	47
Une philosophie du programme qui rencontre des obstacles au niveau institutionnel et opérationnel....	48
Des définitions des axes et des objectifs stratégiques qui ne facilitent pas leur appropriation	48
Des logiques de programmation qui ne favorisent pas toujours la cohérence entre pilotage stratégique et mise en œuvre opérationnelle.....	49
Les effets contrastés des appels à projets	50
Facteurs facilitant le déploiement du programme des cités éducatives	51
Le recrutement de coordinateurs « thématiques »	51
L'installation de groupes de travail thématiques	53
Une démarche d'animation territoriale globale.....	53
CONCLUSION GENERALE.....	54
Une appropriation partielle et inégale des enjeux du programme.....	54
Une absence de vision homogène du programme.....	54
Des compromis plus que des consensus et des approches sectorielles encore bien présentes.....	55
Un éloignement des enjeux initiaux du programme pour une partie des cités.....	55
Une bonne mobilisation de l'écosystème partenarial existant, mais des acteurs centraux moins impliqués	55
Un renforcement de partenariats préexistants mais des acteurs moins représentés	55
Une place renforcée des collèges dans les partenariats locaux	56
Des dynamiques d'actions qui relèvent davantage de logiques de continuité et d'extension que de logiques d'ajustement.....	56
De premiers enseignements basés sur les bonnes pratiques repérées dans certains territoires	56

REMERCIEMENTS

Les auteures remercient les trois équipes d'évaluation à partir du travail desquelles cette synthèse a été réalisée. Pour l'**AGENCE PHARE** : Lou Titli, Emmanuel Rivat, Lucie Etienne, Anna Dewaele. Pour **JEUDEV** : Régis Cortesero, Chafik Hbila, Aude Kerivel, Christophe Moreau, Thomas Kirsbaum. Pour **PLURICITE** : Aude Defasy, Pierre Grousseau, Marion Chevallier, Florent Cheminal. Elles remercient également Anne-Sophie Cousteaux, Samuel James et Augustin Vicard pour leur appui, relecture et commentaires.

agencephare



pluricitē
GROUPE

Introduction

Le programme des cités éducatives

Les cités éducatives « visent à intensifier les prises en charge éducatives des enfants et des jeunes, de la naissance à l'insertion professionnelle, avant, pendant, autour et après le cadre scolaire¹ ». Mises en place dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville depuis 2019, elles reposent sur le renforcement d'une communauté éducative comprenant les professionnels de l'éducation et de l'enseignement, les parents, les services de l'État, les collectivités, les travailleurs sociaux, les associations et les habitants.

Elles visent à assurer des parcours sociaux et éducatifs cohérents, en favorisant la continuité entre les acteurs, les espaces et les temps scolaires et périscolaires, qui composent le parcours des enfants et des jeunes. Les cités sont dotées de moyens humains et financiers apportés par chacun des co-financeurs (ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, ministère chargé de la ville, collectivités).

Plus qu'un dispositif, la cité éducative constitue avant tout un cadre local spécifique pour agir, une méthode de travail, qui doit prendre en compte les dynamiques et actions antérieures. Trois grands objectifs guident l'ambition des cités éducatives sur le terrain. Il s'agit de :

- **Conforter le rôle de l'école** : Là où elle est particulièrement attendue, l'école doit être attractive et rayonnante dans son environnement ;
- **Promouvoir la continuité éducative** : L'enjeu est d'organiser autour de l'école la continuité éducative, afin de construire un lien avec les parents et les autres adultes susceptible de contribuer à la réussite dès le plus jeune ;
- **Ouvrir le champ des possibles** : L'un des enjeux majeurs de la cité éducative est d'aider les enfants et les jeunes à trouver, dans leur environnement, les clés de l'émancipation. Les partenaires visent ici à multiplier les opportunités d'ouverture et de mobilité sur le monde extérieur².

Pour déployer le programme, les cités éducatives sont pilotées localement par un trio d'acteurs complémentaires qui forment la « troïka »³. Ces acteurs sont issus de l'Etat déconcentré (généralement représenté par un délégué du préfet), la mairie (représentée par exemple par le directeur général adjoint de la commune) ainsi que de l'éducation nationale (représentée par un principal de collège).

¹ Les cités éducatives, un label d'excellence : <https://www.citeseducatives.fr/le-projet/les-cites-educatives-un-label-dexcellence>

² Appel à manifestation d'intérêt. Label national cité éducative- Juin 2021, Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports, Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, <https://www.citeseducatives.fr/sites/default/files/institutionnel/Cahier%20des%20charges%20AMI%20-%20Cit%C3%A9s%20%C3%A9ducatives%20-%202021.pdf>

³ La « troïka » réalise le pilotage resserré et opérationnel de la cité éducative : « Elle est formée des 3 responsables mandatés intuitu personae par leur institution, avec une maîtrise d'ouvrage renforcée : le chef d'établissement, ordonnateur du fonds éducatif partenarial, spécifiquement mandaté pour coordonner la montée en charge de l'objectif 1 (conforter l'école) ; un directeur général adjoint de la commune, pour animer en priorité l'objectif 2 (continuité éducative) ; un représentant désigné par le préfet, responsable notamment de l'objectif 3 (champ des possibles). Compte tenu de l'importance de ses responsabilités (enfance, CLAS, parentalité, vie sociale, jeunesse...), la CAF peut être utilement associée à ce pilotage resserré. » Vade-mecum – Les cités éducatives, ANCT, avril 2019 https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-05/vade-mecum_-_les_cites_educatives.pdf

La coordination nationale de cette démarche est assurée par l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), sous le pilotage du ministère chargé de la ville et du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

Les cités sont mises en œuvre sous un format de préfiguration avant leur potentielle généralisation. Elles sont labélisées pour une durée de trois ans. 80 cités ont été labélisées lors de la « première vague » en septembre 2019. En septembre 2020, le gouvernement a décidé d'étendre le programme des cités éducatives à 40 nouveaux territoires. Le 29 janvier 2022, à l'occasion du Comité interministériel des Villes, le premier ministre a annoncé la liste des nouveaux lauréats au label cité éducative. La contractualisation s'étend jusqu'en 2025 pour les cités dernièrement labellisées. Bien que cumulant des difficultés scolaires, sociales et urbaines, ces territoires proposent la construction d'une stratégie éducative « ambitieuse » pour améliorer les conditions de réussite des enfants et des jeunes. 200 cités sont labellisées à ce jour et un million d'enfants et de jeunes de 0 à 25 ans sont concernés.

Une expérimentation a également été lancée en 2021 pour les zones de revitalisation rurale *via* les « territoires éducatifs ruraux ».

Dans le cadre de la préfiguration, mais aussi pour assurer au mieux leur fonction et rendre compte de leur plus-value, les enjeux d'évaluation sont importants. Des démarches d'évaluation sont de ce fait organisées au niveau national et local.

Les démarches d'évaluation locales et nationales des cités éducatives

Au niveau local, les cités doivent prévoir leur évaluation comme indiqué dans la convention-cadre qui formalise les engagements de l'État et de la collectivité porteuse. L'INJEP a réalisé en 2021 une analyse des protocoles de suivi et d'évaluation des 80 cités de la "première vague", conventionnées en 2020⁴. Ce travail dresse un panorama des différentes conceptions et démarches d'évaluation mises en œuvre sur les territoires. Il vise à identifier les étapes clés de la démarche d'évaluation, les difficultés et les facteurs facilitants mais aussi à questionner la manière dont les cités se saisissent de la question de l'évaluation.

Au niveau national, le Comité national d'orientation et d'évaluation (CNOE) des cités éducatives a pour mission « d'éclairer le programme des cités éducatives et de faire des recommandations pour les pouvoirs publics⁵ ». Le Comité est composé de trois collèges : un « collège expert » qui rassemble des experts du monde éducatif et de la jeunesse ; un « collège territoire » qui comprend des acteurs associatifs et des collectivités locales, et un « collège acteur » qui comprend des habitants et des associations.

Sous l'égide de la coordination nationale et du CNOE, différentes démarches d'évaluation nationale sont portées par des acteurs de la recherche et de l'évaluation. La première est pilotée par l'Université de Bordeaux. A l'aide d'une étude de terrain menée dans huit cités, elle a pour objectif d'appréhender la manière dont les cités sont « gouvernées » et participent, dans un même mouvement, d'une tentative de recomposition de l'éducation dans les quartiers prioritaires⁶. Une seconde évaluation est pilotée par l'INJEP.

⁴ STROMBONI T., 2021, Analyse des protocoles de suivi et d'évaluation des « cités éducatives », INJEP Notes & rapports/Note thématique. https://injep.fr/wp-content/uploads/2021/02/rapport-2021-02-cites_educatives.pdf

⁵ Un suivi évaluatif transparent et exigeant : <https://www.citeseducatives.fr/le-projet/un-suivi-evaluatif-transparent-et-exigeant>

⁶ Issu du rapport provisoire de l'Université de Bordeaux

L'évaluation nationale pilotée par l'INJEP

Les trois objets d'évaluation

Mandaté par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), l'INJEP propose l'évaluation de 15 cités éducatives sur trois dimensions centrales du programme :

- La mise en œuvre et les effets de la **continuité éducative** sur le parcours des enfants et des jeunes ;
- Les parcours **d'orientation, d'insertion et de formation** au-delà et en parallèle du champ scolaire pour les 11-25 ans (renommée 'thématique orientation-insertion' dans la suite du rapport) ;
- Les effets de la cité sur **la place des familles** dans les coopérations éducatives.

Ces thématiques sont directement en lien avec les objectifs⁷ qui guident l'ambition des cités éducatives dont : la volonté de « promouvoir la continuité éducative », « d'encourager la coopération avec les parents », « d'ouvrir le champ des possibles et d'aider à l'insertion professionnelle des jeunes sans qualification ». Ces thématiques répondent également aux intérêts exprimés par le CNOE qui portent sur la plus-value du programme des cités sur les démarches participatives ainsi que sur les parcours scolaires et d'insertion.

L'objectif de ce travail est d'enrichir l'évaluation globale du programme et de nourrir la réflexion sur le déploiement des cités éducatives. Ces travaux visent également à mettre à disposition de toutes les cités, y compris les cités nouvellement labellisées, des informations sur les actions qui ont le plus d'effets, sur leurs modalités de mise en œuvre ou encore sur les innovations prometteuses.

L'INJEP pilote les travaux de trois cabinets d'étude pour mener à bien cette évaluation. Le cabinet d'études JEUDEV I traite la thématique de la continuité éducative, l'AGENCE PHARE celle de la place des familles et le cabinet PLURICITE traite de la thématique des parcours d'orientation, d'insertion et de formation pour les 11-25 ans. L'évaluation s'appuie sur des méthodes d'évaluation qualitatives sur un panel de quinze cités volontaires labellisées en 2019. Chaque équipe mène ses travaux auprès de cinq cités. Les principaux résultats intermédiaires sont abordés dans ce rapport, tandis que les résultats finaux seront disponibles mi-2023.

L'évaluation menée par l'Université de Bordeaux s'intéresse à la question de l'organisation et du « gouvernement des cités ». Leurs travaux considèrent à la fois les modes d'organisation, le profil et le parcours des acteurs institutionnels et de coordination, les caractéristiques du territoire et le contexte politico-administratif qui peuvent influencer sur le « gouvernement » des cités.

L'évaluation pilotée par l'INJEP s'intéresse quant à elle à la mise en œuvre du programme et choisit dans un premier temps, **d'approfondir la question de l'appropriation par les acteurs institutionnels et opérationnels de la philosophie générale du programme et de sa traduction en « approches » nouvelles ou renouvelées** à travers les trois thématiques susmentionnées. L'approche est entendue ici comme la « lecture » que les acteurs de la cité font de la thématique, les enjeux et objectifs qu'ils y rattachent, les actions et partenariats qu'ils choisissent de développer et le public qu'ils visent pour y répondre. Il s'agit par exemple de comprendre la façon dont les acteurs conçoivent la « continuité éducative » et les réponses qu'ils mettent en œuvre en matière d'actions et de partenariats pour répondre aux enjeux qu'ils y associent. C'est l'objet de ce premier rapport.

⁷ <https://www.citeseducatives.fr/le-projet/les-grands-objectifs>

Dans un second temps, l'évaluation permettra de considérer les effets de ces approches sur les parcours des enfants, des jeunes et des familles ainsi que sur les pratiques professionnelles des acteurs éducatifs. Elle s'intéressera de plus près au public bénéficiaire via l'analyse précise d'une sélection d'actions. Il s'agira alors d'observer les effets des actions mises en œuvre dans le cadre des cités, notamment sur les parcours des enfants et des jeunes (en matière de persévérance scolaire ou d'orientation par exemple) ou encore sur la place des parents. L'observation fine de ces actions permettra aussi d'étudier les éventuelles évolutions dans les pratiques des professionnels et leurs éventuels changements. Cette étape sera l'objet des rapports finaux des évaluateurs à paraître mi-2023.

Trois dimensions seront ainsi considérées sur chacune des trois thématiques (continuité éducative, orientation-insertion, place des familles) :

- Appropriation du programme par les cités et évolutions des **approches** développées ;
- Evolutions des **partenariats** et des **actions** induites par les différentes approches ;
- Dynamiques à l'œuvre sur les **parcours** des jeunes et des familles et sur les **pratiques professionnelles**.

Pour répondre à ces objectifs, la méthodologie générale appliquée par les trois cabinets comprend trois phases. La première, qui vise à cadrer l'étude et à l'articuler avec les démarches d'évaluation locales, repose sur la réalisation d'entretiens individuels et/ou collectifs avec l'ANCT ainsi qu'avec les pilotes et les référents évaluation de chaque cité. La deuxième, qui vise à comprendre comment la thématique est investie sur le territoire repose sur deux outils (tableau 1) : la réalisation d'un benchmark des actions développées par les cités ainsi qu'un travail de terrain approfondi sur chacune des cinq cités rattachées à la thématique. Les benchmarks (réalisés par chacune des équipes d'évaluation en fonction de sa thématique) reposent sur l'analyse des revues de projet⁸ renseignées par les cités et transmises à la coordination nationale de manière annuelle. Le travail de terrain comprend la réalisation d'entretiens auprès des membres de la troïka, d'autres acteurs institutionnels, de porteurs d'action et de professionnels de terrain ainsi que la réalisation de diverses observations d'instances thématiques. La troisième et dernière phase (en cours de démarrage) est quant à elle destinée à analyser la mise en œuvre des actions, les dynamiques à l'œuvre au sein des cités et leurs effets sur les pratiques professionnelles, les parcours des enfants et des jeunes ainsi que sur les familles. Elle comprend des observations d'actions ainsi que la réalisation d'entretiens et/ou de focus groups menés auprès de bénéficiaires, de porteurs d'actions et de professionnels.

⁸ Exercice annuel obligatoire pour chaque cité éducative selon l'article 14 de la Convention cadre. Il contient un bilan opérationnel et financier de l'année écoulée et constitue un point d'étape concernant la dynamique de projet de la cité.

Tableau n°1 : Récapitulatif des méthodes des trois cabinets

	PHARE (Place des familles)	JEUDEV I (Continuité éducative)	PLURICITE (Orientation-insertion)
Noms des évaluateurs	<ul style="list-style-type: none"> - Lou Titli (Coordinatrice) - Emmanuel Rivat - Lucie Etienne - Anna Dewaele 	<ul style="list-style-type: none"> - Régis Cortesero (Coordinateur) - Chafik Hbila (Coordinateur) - Aude Kerivel - Christophe Moreau - Thomas Kirsbaum 	<ul style="list-style-type: none"> - Aude Defasy, (Coordinatrice) - Pierre Grousson,(Coordinateur) - Marion Chevallier - Florent Cheminal
Noms des cités évaluées anonymisées	Noms d'arbres : <ul style="list-style-type: none"> - Cité de l'Aulne - Cité du Chêne - Cité de l'Erable - Cité du Pin - Cité du Tilleul 	Noms d'artistes : <ul style="list-style-type: none"> - Cité Agnès Varda - Cité Frida Kahlo - Cité Jean-Michel Basquiat - Cité JR - Cité Louise Bourgeois 	Noms de couleurs : <ul style="list-style-type: none"> - Cité Bleue - Cité Carmin - Cité Cyan - Cité Ocre - Cité Verte
Matériau mobilisé pour le benchmark	Revue de projet 2020 de 76 des 80 premières cités labellisées - 453 actions recodées sur la thématique - 2608 actions considérées	Revue de projet 2020 de 25 des 80 premières cités labellisées - 1035 actions recodées sur la thématique	Revue de projet 2021 de 69 des 80 premières cités labellisées - 256 actions recodées sur la thématique -2074 actions considérées
Etude de terrain	<ul style="list-style-type: none"> - Echanges exploratoires avec les personnes référentes sur le volet évaluation de chaque cité - Entretiens semi-directifs auprès de pilotes et acteurs institutionnels (membres de la troïka, partenaires clés) - Entretiens semi-directifs auprès de porteurs d'action et/ou professionnels 	<ul style="list-style-type: none"> - Echanges exploratoires lors de la réunion de lancement auprès de divers acteurs de chaque cité (chefs de projet, principaux de collège, coordonnateurs, délégués du Préfet, etc.) - Entretiens semi-directifs avec 5 acteurs nationaux : <ul style="list-style-type: none"> • Préfigurateur des cités éducatives pour l'ANCT • Coordinateur national des cités éducatives pour l'ANCT • Coordinateur national des Cités éducatives pour la DGESCO • Membre du CNOE, acteur d'une cité éducative • Chargé de mission départemental - Programme des cités éducatives, DSDEN 91 	<ul style="list-style-type: none"> - Entretiens de cadrage avec les chefs de file et référents évaluation de chaque cité - Entretiens individuels avec les membres de la troïka - Entretiens individuels avec d'autres partenaires clés - Entretiens avec les porteurs d'un panel d'actions - Observations non participantes d'instances thématiques et de gouvernance

Le choix des cités participant à l'évaluation

Quinze cités de la première vague de labélisation ont été sélectionnées pour l'évaluation. Le choix a été fait par l'ANCT et l'INJEP de s'appuyer en premier lieu sur des cités volontaires. Les territoires ayant été particulièrement occupés par le lancement du programme, il aurait pu être contreproductif de leur imposer cette démarche d'évaluation nationale. L'ambition de l'évaluation étant davantage d'analyser finement les

dynamiques à l'œuvre sur une variété de territoire plutôt que de prétendre à une représentativité statistique des résultats, ce mode opératoire s'est présenté comme étant le plus adapté. De plus, le choix délibéré de participer à la démarche facilite l'adhésion d'acteurs qui sont impliqués dans le temps long⁹ dans cette démarche d'évaluation. Initialement, sept cités se sont portées volontaires pour participer à l'évaluation, huit autres ont été sollicitées en collaboration avec l'ANCT en veillant à faire varier leur profil (nombre de jeunes et d'établissements concernés, montants alloués...) et en considération de leur plan d'action.

Les quinze cités participant à l'évaluation sont anonymisées (tableau 1).

Objectifs et structuration de la synthèse

Ce rapport fait une première synthèse de l'évaluation pilotée par l'INJEP. Elle reprend les principaux enseignements des rapports intermédiaires réalisés par les équipes d'évaluateurs de JEUDEVI, PHARE et PLURICITE.

L'INJEP opère une coordination entre le travail de terrain et d'analyse réalisé par les trois équipes d'évaluation et facilite une « montée en généralité » des trois rapports. L'enjeu est d'éclairer les résultats de chacun des rapports à l'aune des autres et de faire « discuter » les enseignements entre eux. À cet effet, le rapport de synthèse reprend les analyses majeures relatives aux thématiques et consolide les enseignements partagés par les trois rapports de manière à donner aux évaluations une portée plus générale.

Cette synthèse rend compte des premiers temps de terrain et d'analyse des trois équipes d'évaluation. **Elle rend compte des différents niveaux d'appropriation de la stratégie nationale de manière générale, mais aussi concernant plus spécifiquement les thématiques de la continuité éducative, des parcours d'orientation, d'insertion et de formation, ainsi que de la place des familles. Par ailleurs, elle considère les déclinaisons partenariales et opérationnelles auxquelles a donné lieu la mise en place du programme. Enfin, elle éclaire certains freins et facteurs facilitants au déploiement du programme.**

La première partie de la synthèse vise à rappeler les fondamentaux du programme, les constats qui ont mené à la formulation de ce nouveau programme, les objectifs visés et les leviers à activer pour y parvenir. Elle présente les grandes orientations qui sont formulées au niveau national concernant les trois thématiques plus spécifiquement ciblées par l'évaluation¹⁰.

La deuxième partie questionne la mise en place d'une « approche territoriale » concernant les trois thématiques. Les cités sont-elles parvenues à constituer une vision partagée du diagnostic et des enjeux relatifs à la thématique ? Ont-elles construit une définition partagée de la continuité éducative, de la place des familles ou encore des parcours d'orientation, d'insertion et de formation ? Y a-t-il consensus entre les institutions, entre les différents acteurs du territoire sur le public à cibler et les actions à développer ? **Observe-t-on plutôt une logique de complémentarité entre les acteurs et les approches, voire la construction d'une culture commune, ou à l'inverse observe-t-on majoritairement des logiques concurrentielles entre les acteurs d'une même cité ?**

Après avoir rendu compte des différentes définitions et approches qui peuvent se croiser voire se confronter sur un même territoire, nous verrons comment les cités ont investi ces thématiques, quelle

⁹ Les trois évaluations dureront deux ans, de juillet 2021 à juin 2023.

¹⁰ La première partie s'appuie en grande partie sur le rapport intermédiaire de JEUDEVI, les parties suivantes sur les travaux des trois équipes.

place elles leur ont donné dans leur plan d'action et quels types d'actions et de partenariats elles envisagent de développer à ce sujet. L'éventuel renouvellement des actions et partenariats développés au sein des cités est questionné. Est-on plutôt dans une logique de continuité voire d'extension des partenariats et des actions développées antérieurement ou dans une logique d'ajustements voire de renouvellement de ces derniers ? Les cités ont-elles permis dans certains cas de mobiliser les acteurs plus largement, de donner une nouvelle impulsion aux dispositifs préexistants (PRE¹¹, PEDT¹², contrat de ville¹³, CLAS¹⁴, contrat enfance-jeunesse¹⁵...) ?

La dernière partie dépasse les spécificités des thématiques pour rendre compte d'enseignements généraux concernant le programme. Nous prendrons un peu de hauteur pour considérer comment les acteurs locaux s'approprient l'ensemble du programme. A ce stade, quelle perception les acteurs ont-ils du programme et de la philosophie des cités éducatives ? La vision « utilitaire » prédomine-t-elle ? La majorité des acteurs considèrent-ils la cité comme un instrument avant tout technique et financier permettant de disposer d'un levier de financement complémentaire ? A l'inverse, le programme des cités et sa « philosophie », au-delà des financements, sont-ils fédérateurs pour les cités ? **Le lien entre les pilotages stratégique et opérationnel sera également interrogé dans la quatrième partie.** Comment le continuum est-il établi entre les différentes étapes du programme allant de la programmation à la mise en œuvre des actions ? La cohérence est-elle forte entre les objectifs stratégiques et les actions développées ? **Enfin, une sélection de freins et facteurs facilitants seront présentés.** Quelles sont les principales difficultés auxquelles sont confrontées les cités ? Quels sont les facteurs organisationnels / de gouvernance qui paraissent faciliter le développement des cités et leur effet levier à la fois au niveau des approches, des partenariats et des actions ?

Toutefois, les éléments présentés dans ce rapport restent de premiers résultats qui demandent à être confortés par le second temps de l'évaluation.

¹¹ Mis en place en 2005, les PRE visent à remédier à un ensemble de difficultés rencontrées par des enfants et des jeunes, en leur proposant un suivi personnalisé à travers le parcours de réussite éducative. Les PRE locaux sont majoritairement portés au niveau des communes. <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/programme-de-reussite-educative-pre-81>

¹² Le projet éducatif territorial (PEDT) formalise une démarche permettant aux collectivités territoriales volontaires de proposer à chaque enfant un parcours éducatif cohérent et de qualité avant, pendant et après l'école, organisant ainsi, dans le respect des compétences de chacun, la complémentarité des temps éducatifs. <https://www.education.gouv.fr/bo/13/Hebdo12/MENE1306458C.htm>

¹³ L'intervention des pouvoirs publics dans les 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville est formalisée dans un cadre partenarial, le contrat de ville. Chaque contrat de ville, signé pour 6 ans, s'inscrit, dans une démarche intégrée qui tient compte des enjeux de développement économique, de développement urbain et social. <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/quartiers-de-la-politique-de-la-ville>

¹⁴ Contrat Local d'accompagnement scolaire. "Ce dispositif propose aux enfants et aux jeunes l'appui et les ressources complémentaires dont ils ont besoin pour s'épanouir et réussir à l'école". Sur le département, le CLAS est piloté, animé, financé principalement par la CAF. <https://www.caf.fr/sites/default/files/caf/841/images/pages-partenaires/newpartenaires/documents/Guide%20CLAS%20Caf84.pdf>

¹⁵ Le Contrat "enfance et jeunesse" (Cej) est un contrat d'objectifs et de cofinancement passé entre une Caf et une collectivité territoriale, un regroupement de communes, une entreprise* y compris une administration de l'État. Sa finalité est de poursuivre et d'optimiser la politique de développement en matière d'accueil des moins de 17 ans révolus. <https://www.caf.fr/partenaires/caf-de-la-reunion/partenaires-locaux/contrat-enfance-jeunesse-cej>

I. L'approche nationale du programme des cités éducatives

Cette première partie présente les processus de sélection et de financement des cités puis retrace la genèse du programme des cités éducatives. Elle rappelle son inscription dans la politique de la ville et les politiques éducatives, ainsi que la logique qui sous-tend sa conception et sa mise en œuvre au niveau national. Cette partie s'appuie sur l'analyse de l'émergence et des spécificités du programme des cités éducatives réalisée par le cabinet d'études JEUDEV.

Émergence et spécificités du programme des cités éducatives

Les 80 cités de la « première vague » ont été labélisées pour une durée de trois ans à la suite d'un processus de sélection en trois étapes. Leurs financements sont multi-partenariaux, la convention cadre des cités éducatives indiquant qu'un partenariat équilibré autour de 50 % de cofinancement doit être recherché entre l'Etat et les collectivités.

Le programme des cités éducatives s'inscrit au croisement de la politique de la ville et des politiques éducatives, des questions scolaires et territoriales. S'il s'inscrit en continuité de l'une et de l'autre, il vise aussi à parer aux écueils les concernant et à renforcer la prise en considération de problématiques bien connues de ces dernières : stigmatisation et absence de mixité sociale des quartiers et des établissements scolaires, frontière importante entre l'éducation nationale et les politiques éducatives locales et difficulté à mobiliser les parents.

Le programme vise ainsi à réduire l'inégalité des chances devant l'école et à renforcer le potentiel de réussite des jeunes et des enfants des quartiers prioritaires de la ville (QPV) en coordonnant les acteurs et espaces éducatifs et en mobilisant l'ensemble des « forces » du territoire, institutionnelles, politiques, civiles et économiques.

L'éducation englobe toujours une multitude d'acteurs qui représentent autant de ressources que de potentielles sources d'incohérences voire de « contradictions éducatives ». **Il serait donc nécessaire d'harmoniser les acteurs, référentiels et discours éducatifs au sein d'une grande alliance éducative.** Si le programme réaffirme la centralité de l'école et son rôle « pivot » dans les parcours éducatifs et dans cette alliance éducative, il reconnaît aussi la complémentarité des différents acteurs et espaces éducatifs.

Enfin, il ambitionne de renforcer l'attractivité des territoires en valorisant leurs ressources éducatives et à l'inverse de renforcer leur potentiel éducatif en mobilisant l'ensemble des acteurs en présence. **Attractivité du territoire et qualité éducative sont donc intimement liés.**

Le programme, qui se refuse à être un dispositif de plus, repose avant tout sur une méthode - la mise en place d'une gouvernance partagée - et souhaite laisser la possibilité aux territoires de développer « leur » cité en fonction des enjeux et contextes locaux *via* la mise en œuvre d'une dynamique expérimentale.

Processus de sélection, modalités de financements et ressources humaines

Un processus de sélection en plusieurs étapes pour les 80 cités de la première vague¹⁶

Trois étapes de labélisation ont eu lieu entre 2019 et 2020 pour les 80 cités dites de la première vague : une étape d'identification des territoires à partir de caractéristiques spécifiques ; une étape de constitution d'un dossier de candidature ainsi qu'une étape de finalisation du projet de la cité et d'attribution de la subvention.

En premier lieu, les préfets de département et les directeurs académiques des services de l'éducation nationale ont fait remonter une sélection conjointe de territoires en fonction de critères spécifiques¹⁷. **80 territoires ont été retenus lors de cette phase de présélection pour engager la phase II de labélisation caractérisée par la constitution des dossiers de candidature.** Ces derniers rendent compte de l'élaboration d'une stratégie éducative répondant aux objectifs prioritaires du programme et précisent la gouvernance proposée.

S'en est suivie une phase de finalisation du projet de la cité (dossier complété par un plan d'action et un tableau de financement) et d'attribution de la subvention. La répartition des financements dédiés de l'État a été réalisée au niveau national entre les nouvelles cités en fonction :

- De l'étude du plan d'actions et du budget proposé par chaque cité,
- De l'ambition des projets et des axes prioritaires retenus,,
- Du périmètre et de la taille de chaque cité¹⁸,
- De la volonté d'associer l'ensemble des parties prenantes, dont les habitants.

Le gouvernement vient de décider de la prolongation de la labélisation pour l'ensemble des 80 cités retenues lors de la première vague dont la mise en œuvre a été particulièrement retardée par la crise sanitaire. Labélisation et financements seront prolongés d'un an, jusqu'au 31 décembre 2023¹⁹.

Pour les vagues de labélisation suivantes ayant eu lieu en 2020 et 2022, les critères de sélection sont restés comparables mais un appel à manifestation d'intérêt a été lancé en juin 2021. Dans ce cadre, l'ANCT et la DGESCO ont étudié les conditions d'éligibilité des candidatures. Les dossiers éligibles ont été transmis pour instruction à un groupe d'experts chargé d'analyser les dossiers sur le fond et de proposer une liste de projets à labelliser au comité national de labélisation²⁰.

¹⁶ Etapes indiquées dans le Rapport annuel du Comité National d'Orientation et d'Evaluation. ANCT 2020. https://www.citeseducatives.fr/sites/default/files/Rapport%20CNOE_Cit%C3%A9s%20%C3%A9ducatives.pdf

¹⁷ Les territoires proposés devaient respecter les critères suivants : Quartier prioritaire de la politique de la ville de plus de 5000 habitants ; Dysfonctionnements urbains importants (NPNRU d'intérêt national) ; Manque de mixité ; Défi particulier (Enjeu de sécurité marqué) ; Ou difficultés scolaires renforcées.

¹⁸ Exemples d'indicateurs retenus : Le nombre d'habitants de 0 à 25 ans des QPV inclus dans la cité éducative (effectifs SIG Ville) ; Le nombre d'élèves et donc d'établissements relevant des réseaux REP/REP+ (effectif scolaire) ; Indicateur social (IPS du collège le plus dégradé) ; Richesse de la commune (DSU).

¹⁹ <https://www.unsa-education.com/article/-/cites-educatives-on-continue/>

²⁰ Appel à manifestation d'intérêt. Label national cité éducative- Juin 2021, Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports, Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, <https://www.citeseducatives.fr/sites/default/files/institutionnel/Cahier%20des%20charges%20AMI%20-%20Cit%C3%A9s%20%C3%A9ducatives%20-%202021.pdf>

Des financements Etat et collectivité et des modalités d'engagement des crédits qui évoluent

La convention cadre²¹ des cités éducatives prévoit qu'un partenariat équilibré autour de 50 % de cofinancement doit être recherché entre l'Etat et les collectivités. Le rapport annuel 2020 du CNOE²² rappelle qu'il est "essentiel de mobiliser et de mieux valoriser les moyens du droit commun, de les mettre en synergie et non pas en silo".

Concernant les financements dédiés de l'Etat, les cités sont financées *via* le programme 147 (politique de la ville) et dans une moins mesure *via* le programme 230 (vie de l'élève). L'enveloppe moyenne de financement attribuée l'Etat est d'un million d'euros par cité éducative pour 3 ans.

50 % des cités de la première vague n'ont eu qu'une consommation partielle de l'enveloppe de 2020 abondée par le programme 147 « politique de la ville »²³. Cela s'explique en partie par le fait que les crédits 2020 non engagés avant la fin d'année ne pouvaient être reportés en 2021. Les cités ayant contractualisé plus tardivement en 2020 n'ont pas été en mesure de respecter cette règle et n'ont consommé leur enveloppe que partiellement. Le rapport de l'inspection générale de l'administration(IGA) et de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR)²⁴ souligne à ce propos que "le caractère asynchrone du calendrier de l'année civile et de celui de l'année scolaire" a été perçu comme une contrainte forte. Ainsi, "beaucoup d'interlocuteurs ont mentionné le couperet de la fin de l'année et la crainte de « perdre les financements » qui les ont conduits à accélérer la mise en œuvre des actions".

De ce fait, il a été décidé d'assouplir les modalités d'engagement des crédits pour pouvoir les mobiliser l'année suivante.

Des moyens humains dédiés

D'après le rapport annuel du CNOE²⁵, « sur le plan opérationnel, le programme prévoit que le ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports apporte une attention particulière aux ressources humaines nécessaires pour conforter le rôle de l'école et organiser le partenariat, notamment par la désignation d'un principal de collège comme chef de file pour l'ensemble des établissements relevant de la cité éducative ». Pour ce travail de coordination, le principal chef de file peut être déchargé d'une partie de la gestion de son établissement. De plus, la nomination d'un chef de projet opérationnel, choisi sur profil dans les équipes locales et co-mandaté par l'État et la collectivité, est conseillé.

Comme l'indique le rapport synthétique des revues de projet 2021²⁶, le vade-mecum des cités éducatives préconise la nomination d'un chef de projet opérationnel sans l'obliger, et 65 % des cités éducatives de la première et de la seconde vague²⁷ indiquent s'en être dotées. Sur 107 cités, l'ANCT recense 70 chefs de projet opérationnels « Ville » et 50 chefs de projet opérationnels « éducation nationale », dont une partie

²¹ Modèle de convention cadre 2020. Ministère de l'Education Nationale et Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales <https://citeseducatives.fr/sites/default/files/Annexe%201.%20Convention%20cadre.pdf>

²² Les cités éducatives. Rapport annuel du Comité national d'orientation et d'évaluation 2020 https://www.citeseducatives.fr/sites/default/files/Rapport%20CNOE_Cit%C3%A9s%20%C3%A9ducatives.pdf

²³ Rapport synthétique - Revues de projet 2020. Agence nationale de la cohésion des territoires <https://citeseducatives.fr/sites/default/files/Annexe%207.%20Revue%20de%20projets.pdf>

²⁴ Les cités éducatives - Mission d'appui et d'accompagnement. 2021. Inspection générale de l'administration, Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (p.25) <https://www.citeseducatives.fr/sites/default/files/institutionnel/20103R%20-%20Cit%C3%A9s%20%C3%A9ducatives.pdf>

²⁵ Les cités éducatives. Rapport annuel du Comité national d'orientation et d'évaluation 2020 (p.14)

²⁶ Rapport synthétique - Revues de projet 2021. Agence nationale de la cohésion des territoires

²⁷ 107 revues de projet ont été considérées par l'ANCT pour l'analyse des revues de projets 2021. Ces revues de projets émanent de 76 cités labellisées en 2019 et 31 en 2021.

fonctionne en binôme. Nous verrons au cours du rapport que ces ressources dédiées sont souvent apparues comme insuffisantes pour assurer le déploiement du programme.

Genèse et grands principes du programme

L'inscription du programme dans les politiques de la ville et les politiques éducatives

Dans l'esprit, les cités éducatives sont fortement imprégnées de la tradition de la politique de la ville en ce qu'elles souhaitent mobiliser les « forces endogènes » du territoire (professionnels, habitants, acteurs éducatifs, associatifs, économiques, culturels...). En effet, le rapport Dubedout proposait déjà en 1981 dans le cadre de la politique de développement social des quartiers, de favoriser une dynamique de développement mobilisant les forces et ressources propres des quartiers afin d'en revitaliser la vie sociale. Le lien avec la politique de la ville est aussi actuel. Il est indiqué dans les conventions signées par les partenaires que « *Les cités éducatives labellisées constitueront les piliers du volet éducatif des contrats de ville renouvelés* »²⁸. Leur articulation à la politique de la ville est tout aussi clairement énoncée dans les critères de labélisation: « *Une attention particulière sera apportée à la convergence de la "cité éducative" avec les moyens du programme national de renouvellement urbain et de la stratégie nationale et de lutte contre la pauvreté ainsi que le plan d'investissement dans les compétences (PIC)* »²⁹.

Le programme des cités éducatives s'appuie également sur les enseignements des politiques éducatives et notamment du Projet de réussite éducative (PRE) qui vise à coordonner les acteurs éducatifs issus du champs scolaire, associatif et médico-social autour du parcours des élèves. Les cités prolongent la réflexion en dépassant l'approche individuelle que les PRE proposent (les professionnels se coordonnent autour du parcours des élèves) en valorisant une logique territorialisée (les acteurs se coordonnent pour renforcer l'offre éducative d'un territoire). Elles visent aussi à renforcer le partenariat entre territoire et éducation nationale qui a pu faire défaut lors de la mise en œuvre des PRE. « *Le Programme de réussite éducative est le premier maillon par lequel on a pu travailler avec l'éducation nationale. On s'est dit que puisqu'on était capable de porter cette concertation à l'échelle des individus, il fallait essayer de passer à une logique territorialisée* » (extrait d'entretien avec un acteur national).

La genèse du programme : des expérimentations locales au rapport Borloo

En 2010, le maire de Grigny qui a à cœur de défendre les intérêts de sa ville, et plusieurs autres maires de banlieues veulent fédérer autour de la situation des quartiers populaires. Ils rédigent un manifeste avec des habitants et le présentent au ministre de l'Intérieur et au Président de la République.

S'ensuit en 2017 la mise en œuvre d'une expérimentation à Grigny : un délégué du gouvernement (nommé parmi dix autres chargés de missions comparables dans d'autres villes) coordonne un « grand projet éducatif », réunissant dans une convention quadripartite le Rectorat, la préfecture, le président du Grand Paris Sud et la ville. **Plusieurs grands enseignements issus de cette expérimentation seront fondateurs pour le programme des cités éducatives, dont notamment l'idée que l'éducation peut susciter une**

²⁸ « Les cités éducatives constituent dans leur périmètre, selon l'instruction interministérielle du 13 février 2019, les piliers du volet éducatif des contrats de ville, renouvelés et prolongés jusqu'à fin 2022, dans le cadre fixé par la circulaire du Premier ministre du 22 janvier 2019. » Modèle de convention cadre 2020. Ministère de l'Éducation Nationale et Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

²⁹ Vade-mecum des cités éducatives. Document produit par l'ANCT afin de préciser la présentation générale du programme et le référentiel indicatif pour la labélisation https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-05/vade-mecum_-_les_cites_educatives.pdf

mobilisation de la société civile locale et que la coordination permet une mobilisation large qui déborde le quartier lui-même.

Fin 2017, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) met en place un groupe de travail auquel participent des acteurs grignois. Ce dernier alimente le volet éducatif du rapport Borloo³⁰, intitulé « De l'école à la "cité éducative" », largement inspiré par l'expérience de Grigny et d'autres expériences, de nature voisine, discutées au sein du groupe du CGET.

En 2018, le CGET déclenche le processus institutionnel d'élaboration du programme des cités éducatives, depuis l'identification des territoires susceptibles de candidater jusqu'à l'organisation d'un appel à manifestation d'intérêt et la labélisation de 80 territoires en septembre 2019. En 2022, à l'issue de trois appels à candidatures, ce sont 200 cités qui sont désormais labellisées et un million de jeunes et d'enfants concernés.

Les grands principes du programme

Plusieurs intentions structurent l'architecture du programme des cités éducatives. Pour les acteurs nationaux concepteurs du programme, les cités éducatives reposent sur trois grands principes :

- Constituer une alliance éducative et une culture commune garantes de continuité éducative ;
- Placer l'école au centre pour l'ouvrir sur le territoire ;
- Faire du territoire une ressource éducative et de l'éducation une ressource pour le territoire.

1. Constituer une alliance éducative et une culture commune garantes de continuité éducative

Lors des entretiens, les acteurs nationaux rappellent que les parcours scolaires en France sont fortement liés au niveau socio-économique des familles. Dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) dans lesquels les familles sont plus éloignées de la culture scolaire, **ce serait en mobilisant l'ensemble du territoire et en coordonnant les acteurs et les espaces éducatifs que les pratiques éducatives et l'acquisition de compétences nécessaires à la réussite éducative pourraient être renforcées.**

L'alliance éducative désigne l'organisation concrète du réseau des acteurs éducatifs³¹ d'un territoire et de leurs relations. Elle est appelée à s'élargir au-delà du cercle des professionnels de jeunesse, ce qui reflète une ambition forte en matière de participation du programme.

Pour que cette alliance soit efficace, il convient d'assurer une certaine continuité éducative, en articulant les différents acteurs, espaces, discours et référentiels éducatifs. Cette continuité est notamment permise par les temps de concertation, ainsi que des temps de formation des professionnels.

2. Placer l'école au centre pour l'ouvrir sur le territoire

L'école est perçue par les concepteurs du programme des cités éducatives à la fois comme centrale dans les processus d'acquisition des compétences nécessaires à la réussite éducative, comme incontournable dans les processus d'insertion – particulièrement pour les populations migrantes – et comme faisant l'objet d'attentes fortes de la part des habitants.

³⁰ "Vivre ensemble, vivre en grand pour une réconciliation nationale". 2018. Ministère de la cohésion des territoires. <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/184000255.pdf>

³¹ La notion "d'acteurs éducatifs" désigne à la fois les professionnels issus de l'éducation nationale, du secteur associatif, des collectivités... (enseignants, éducateurs spécialisés, animateurs socio-éducatifs...) mais aussi les parents ou toute autre personne "pouvant contribuer à la réussite" des enfants et des jeunes. <https://www.citeseducatives.fr/le-projet/les-grands-objectifs>

En même temps, l'école est perçue comme « imperméable » au territoire. Les acteurs nationaux dénoncent **les frontières entre l'école et le territoire qui ne permettraient pas à celle-ci de remplir toutes ses missions**. Deux facteurs expliquent cette « tendance au repli » de l'école. Le premier facteur est historique : la culture de l'éducation nationale tend à considérer le territoire comme un espace où s'expriment des intérêts locaux incompatibles avec sa mission universaliste et émancipatrice. Dans le contexte spécifique des quartiers populaires, le territoire est également considéré comme un espace potentiellement « contre éducatif », une source d'influence « néfaste », dont il faudrait extraire et protéger les enfants. Le second facteur est de nature organisationnelle : l'organisation verticale de l'éducation nationale la maintient en dehors des rouages de l'administration territoriale. **Cela se traduit habituellement par l'absence de l'école dans les écosystèmes partenariaux** que construisent les politiques locales : « *On s'est retrouvé avec les fameux mille-feuilles, mais jamais avec l'éducation nationale* », explique un acteur national.

Si le Projet de réussite éducative (PRE)³² et le Projet éducatif territorial (PEDT)³³ portés prioritairement par les collectivités territoriales visaient déjà à renforcer cette dimension partenariale autour du parcours de l'élève, les cités éducatives visent à réaffirmer l'importance primordiale de la collaboration des différents acteurs et notamment de l'éducation nationale en les impliquant dans un pilotage partagé. « *Dans les PEDT, il y a des choses remarquables. Mais le problème à chaque fois est celui de l'articulation avec l'école. On coordonnait "sauf l'école, sauf les parents" ». Ce constat vaut aussi pour la politique de la ville, laquelle « a su coordonner les acteurs du périscolaire, mais elle n'a pas trouvé la clé de l'école ».* (Extrait d'entretien avec un acteur national).

Dans ces conditions, le centre du programme est bel est bien l'école, et le principe de continuité éducative est d'abord posé en référence à l'école. Une diversité d'acteurs éducatifs (professionnels de l'animation, associations, équipements culturels et de santé, mais aussi parents, habitants, etc.) forme le maillage territorial et opèrent sur le territoire autour d'une **école placée au centre, dont les normes, règles et critères de réussite devraient être partagés par tous**.

3. Faire du territoire une ressource éducative et de l'éducation une ressource pour le territoire

Les quartiers au sein desquels sont implantés les cités sont présentés comme de grands « quartiers d'habitat social de plus de 5 000 habitants, présentant des dysfonctionnements urbains importants et avec des enjeux de mixité scolaire »³⁴. Souvent, ces quartiers et leurs établissements scolaires sont stigmatisés et peu mixtes socialement.

Le rapport entre territoire et éducation dans la conception des cités éducatives est de nature circulaire : le territoire doit devenir « éducatif », et ainsi permettre de renforcer réussite scolaire, mais il doit en même temps, et au moyen de ce renforcement de la réussite scolaire, se renforcer lui-même, devenir plus attractif, ce qui, au final renforcera davantage encore sa qualité éducative.

De plus, l'éducation est perçue comme un vecteur de mobilisation et de citoyenneté au sein du territoire. La participation est conçue comme un levier d'intensification de la vie sociale, de cohésion, d'identification positive au quartier... **Dans le cadre des cités éducatives, la participation se trouve adossée à l'enjeu**

³² Mis en place en 2005, les PRE visent à remédier à un ensemble de difficultés rencontrées par des enfants et des jeunes, en leur proposant un suivi personnalisé à travers le parcours de réussite éducative. Les PRE locaux sont majoritairement portés au niveau des communes. <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/programme-de-reussite-educative-pre-81>

³³ Mis en place en 2015, il s'agit d'un outil de collaboration locale qui peut rassembler, à l'initiative de la collectivité territoriale, l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de l'éducation. <https://www.education.gouv.fr/bo/13/Hebdo12/MENE1306458C.htm>

³⁴ <https://www.education.gouv.fr/les-cites-educatives-un-label-d-excellence-5093>

éducatif, perçu comme particulièrement « mobilisateur » par les acteurs nationaux concepteurs du programme : « *L'horizon des cités éducatives, c'est de réussir à faire de ces enjeux éducatifs un enjeu de mobilisation sociale très fort, et ça passe par les parents. Les acteurs des cités éducatives ne doivent pas avoir peur de mettre l'accent là-dessus* » (extrait d'entretien avec un acteur national).

Deux partis pris méthodologiques : gouvernance et expérimentation

Pour entamer cette dynamique de changement, le programme des cités éducatives est porteur de deux partis pris : agir avant tout sur une gouvernance partagée et laisser suffisamment de liberté aux territoires pour s'approprier le programme en fonction de leur contexte et des enjeux locaux.

Le parti pris stratégique du programme est celui de la gouvernance et de la mise en place d'un cadre organisationnel susceptible de produire une transformation des pratiques. Les principaux outils destinés à servir cette stratégie sont la troïka, le positionnement d'un chef de file au sein même de l'institution scolaire, une coordination dédiée et une évaluation réflexive à conduire au fil de l'eau. **Le « mode d'emploi » de la transformation proposé aux acteurs se veut « procédural » (concernant l'organisation, la méthode) plutôt que « substantiel » (concernant le contenu).** La transformation des actions viendrait alors de la créativité des acteurs de terrain eux-mêmes, dès lors qu'ils auront été placés dans les « bonnes » conditions de travail en partenariat.

Avec les cités éducatives, il s'agit donc moins - du moins dans un premier temps - de susciter de nouvelles actions que de transformer les manières de faire, d'articuler les actions éducatives et d'éviter la tendance aux décisions sans concertation. C'est pour cette raison que les cités éducatives ne sont pas présentées, par les acteurs nationaux qui les ont conçues, comme un dispositif de plus, mais comme une démarche susceptible de transformer les pratiques et les actions.

Le programme propose donc une méthode et laisse une part importante aux territoires dans l'élaboration de leur plan d'action. L'un des objectifs des cités éducatives est bien de favoriser la construction de politiques locales adaptées au territoire, selon une logique *bottom up*. Autrement dit, la philosophie même des cités éducatives revient à donner aux acteurs locaux les marges de manœuvre et la liberté de définir leurs axes stratégiques, enjeux et actions en fonction des besoins exprimés et observés localement. C'est ce que nous allons étudier au travers des trois thématiques de la continuité éducative, de l'orientation-insertion et de la place des familles.

Des orientations larges vouées à être appropriées par les territoires

Dans une perspective *bottom up*, l'idée du programme des cités éducatives n'est donc pas de « cadrer » de manière rigide les actions ou les axes à développer mais de donner de grandes orientations aux cités qui les approfondiront en fonction des besoins et priorités de leur territoire

Les trois thématiques investiguées dans le cadre de cette évaluation ont fait l'objet de grandes orientations au niveau national. La continuité éducative parce qu'elle est l'un objectif majeur du programme, les parcours d'orientation, d'insertion et de formation parce qu'ils sont au croisement de différents objectifs du programme et enfin, la place des familles parce qu'elle s'inscrit dans l'ambition participative du programme.

Ces définitions et orientations données au niveau national sont restées volontairement assez larges pour laisser aux acteurs territoriaux la possibilité de se les approprier. Cependant, certaines dimensions constitutives du programme, comme la centralité de l'école, n'ont pas été tranchées au niveau national et font l'objet de vifs échanges au sein des territoires. **Si le « flou conceptuel » qui entoure certains objectifs peut se justifier par la dimension expérimentale du programme pour permettre aux territoires de co-construire leur définition, il ne facilite pas toujours la tâche des acteurs de terrain et peut générer des conflits entre institutions.** De plus, ces définitions larges associées à une multiplicité d'objectifs énoncés dans le vade-mecum³⁵ n'ont pas toujours facilité l'appropriation du programme par les cités.

La continuité éducative comme fil conducteur du programme

La continuité éducative est au cœur du programme des cités éducatives, elle vise à assurer une plus grande cohérence éducative auprès des élèves et des jeunes et à articuler les différents espaces éducatifs au sein desquels les élèves et les jeunes sont amenés à circuler. Elle repose sur l'idée que l'éducation englobe toujours une multitude d'acteurs qui représentent autant de ressources éducatives formelles et non formelles que de potentielles sources d'incohérences, voire de contradictions éducatives. Plusieurs objectifs liés à la continuité éducative sont portés par les acteurs au niveau national :

- **Réduire les « discontinuités » éducatives.** La variété des discours et référentiels éducatifs peut produire des « discontinuités éducatives » perçues comme pénalisantes pour les élèves dans leur réussite scolaire. Ces « discontinuités » seraient plus faibles pour les élèves de classe sociale favorisée pour lesquels les espaces éducatifs familiaux et scolaires, ainsi que les normes et valeurs qui les régissent seraient plus proches. A l'inverse, elles seraient accentuées pour les élèves de milieu défavorisé, d'où l'importance de renforcer alliance et continuité éducatives.
- **Faciliter l'acquisition d'une diversité de compétences.** Le rôle de citoyen implique une diversité de compétences, formelles et non-formelles. Une meilleure continuité permettra de mieux identifier, valoriser et mobiliser cette variété de compétences.
- **Permettre continuité synchronique et diachronique.** La définition oscille, dans le vade-mecum entre deux notions : la continuité synchronique qui désigne la complémentarité des pratiques des acteurs éducatifs dans les différents espaces du territoire (école, domicile, espace public...) et continuité diachronique qui désigne la continuité des parcours des jeunes sur le temps long et concerne par exemple la prévention des ruptures, l'accompagnement des transitions, etc.

En revanche, il n'y a pas forcément consensus au niveau national sur l'articulation entre continuité éducative et centralité de l'école. En effet, « promouvoir la continuité éducative » est l'un des trois principaux objectifs du programme en même temps que celui de « conforter le rôle de l'école ». Ces deux conceptions se mêlent. Pour certains acteurs nationaux interrogés, il s'agit de réaffirmer la "primauté" des référentiels scolaires, du modèle éducatif scolaire et des apprentissages formels. Cette position sous-entend que l'ensemble des acteurs doivent travailler en fonction des normes et référentiels scolaires et dans l'optique d'une meilleure réussite scolaire. Pour d'autres acteurs nationaux, il s'agit davantage de faciliter l'accès à une multiplicité d'espaces de socialisation et de valoriser la complémentarité des compétences (formelles et non formelles) dans l'optique d'une meilleure réussite éducative.

³⁵ Document produit par l'ANCT afin de préciser la présentation générale du programme et le référentiel indicatif pour la labélisation https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-05/vade-mecum_-_les_cites_educatives.pdf

L'enjeu des parcours d'orientation, de formation et d'insertion pour les cités

Dans une perspective diachronique, la notion de parcours est elle aussi au cœur du programme des cités éducatives et se retrouve dans les trois grands objectifs du programme, que ce soit conforter le rôle de l'École, promouvoir la continuité éducative et tout particulièrement ouvrir le champ des possibles. Au travers de ces objectifs, le programme rappelle l'importance d'encourager ambition et persévérance scolaire, d'accompagner l'insertion professionnelle des jeunes sans qualification ou encore de renforcer les « parcours d'excellence ».

Les entretiens menés au niveau national par l'équipe de PLURICITE soulèvent que ces enjeux n'apparaissent pas prioritaires dans les premiers travaux menés par les cités. Les acteurs nationaux souhaitent accompagner la montée en puissance des cités sur ces dimensions. Une vigilance particulière est donc indiquée par les acteurs nationaux sur la question des 16-25 ans alors que la prise en compte de ce public reste limitée à ce stade.

Une grande alliance éducative qui ne peut se penser sans les familles

Depuis une vingtaine d'années, plusieurs dynamiques politiques et institutionnelles aux premiers rangs desquelles la politique de la ville et la politique d'éducation prioritaire, mais aussi plus récemment le plan Pauvreté de 2018, réaffirment la place et le rôle des parents dans les politiques éducatives, en particulier sur les territoires les plus fragilisés. **Dans la continuité de cette approche, la stratégie nationale des cités éducatives considère d'abord et avant tout les parents comme « des acteurs éducatifs » au même titre que d'autres acteurs (services de l'Etat, collectivités, associations, habitants).** Les parents sont donc considérés « naturellement » comme des membres de la gouvernance des cités et de l'alliance éducative. La place des parents en tant que bénéficiaires directs ou indirects d'action est plus diffuse.

Cette question de la place des familles n'apparaît pas comme un axe stratégique en tant que tel mais se décline au sein des trois grands objectifs nationaux. Dans le premier objectif, « conforter le rôle de l'école », la place des parents est principalement pensée sous l'angle d'une « coopération » accrue avec l'institution scolaire, avec pour ambition d'ouvrir davantage les établissements scolaires aux parents. Dans le deuxième objectif, « promouvoir la continuité éducative », elle fait davantage écho au référentiel du « soutien à la parentalité », à travers des actions ciblées sur la fonction de parent ou des approches plus globales centrées sur le bien-être des parents et *in fine* celui des enfants. Enfin, le troisième objectif, « ouvrir le champ des possibles », porte sur la relation de l'école avec les autres environnements sociaux et professionnels. L'enjeu ici est de proposer aux enfants et aux jeunes des expériences variées au-delà de l'univers familial afin de renforcer autant leur motivation scolaire que leur capacité à s'orienter dans un univers professionnel à construire.

La place des parents et des familles est donc conçue de manière ouverte et dépasse largement le cadre strict de l'école. Les objectifs nationaux des cités éducatives concernant la place des parents apparaissent une fois encore larges et peu définis. Ils ne renouvellent ou ne précisent que peu les enjeux de mobilisation, de participation et d'inclusion des parents dans la gouvernance ou dans les actions des cités.

Conclusion

Le programme des cités éducatives s'inscrit au croisement des politiques éducatives et de la politique de la ville. Il vise à répondre aux écueils observés et notamment à réaffirmer l'importance d'une réelle alliance

éducative entre les principales institutions en présence (Etat, collectivité et éducation nationale) mais aussi plus largement avec les habitants, acteurs associatifs et économiques du territoire. Il insiste par ailleurs sur la relation dialectique entre territoire et ressources éducatives qui se renforcent mutuellement.

Le programme qui ne vise pas à être un dispositif de plus, propose avant tout une méthode : celle de la gouvernance partagée pour faire évoluer les pratiques et réduire les discontinuités éducatives. Par ailleurs, les concepteurs ont privilégié un cadre large pour permettre aux acteurs locaux de l'investir librement en fonction du contexte et des enjeux qui sont les leurs.

Les trois thématiques spécifiques ciblées par l'évaluation (la continuité éducative, l'orientation-insertion et la place des familles) sont centrales dans le programme, mais les définitions et objectifs qui y sont rattachés restent larges et peu définis au-delà de grandes orientations données au niveau national. Ce manque de définition n'a pas toujours aidé à leur appropriation au niveau local. En effet, les cités, confrontées à un calendrier contraint et des dynamiques partenariales parfois cloisonnées, n'ont pas toutes été en mesure d'investir fortement ces thématiques, que ce soit au niveau stratégique ou opérationnel ou encore de constituer une approche territoriale de celles-ci.

II. Appropriations locales et déclinaisons opérationnelles et partenariales

Les territoires se sont appropriés les trois thématiques investies au niveau national à des degrés divers en fonction des enjeux, du contexte local et de l'offre sur le sujet qui était proposée antérieurement au développement des cités. Cette partie s'appuie sur les travaux des cabinets d'étude JEUDEV, PLURICITE et PHARE. Dans un premier temps, elle **considèrera la manière dont les enjeux de la continuité éducative de l'orientation-insertion et de la place des familles sont appropriés par les acteurs sur les territoires**, quelles sont les définitions qu'ils en donnent ainsi que les débats qu'ils suscitent au niveau local.

L'appropriation du programme et de ses enjeux par la cité éducative questionne **le processus de constitution d'une « approche territoriale » au sein des cités**. « L'approche est considérée comme territoriale lorsque les acteurs s'accordent sur des publics ciblés, des constats et des objectifs communs et partagés ». « L'approche est considérée comme sectorielle lorsque ces publics, constats et objectifs sont et demeurent spécifiques à une institution³⁶ ». Dans un premier temps, il s'agit de positionner les cités sur ce continuum entre approche sectorielle, caractérisée par des positions institutionnelles fortes et parfois opposées et approche territoriale homogène.

Dans un second temps, nous interrogerons **la place accordée aux trois enjeux au sein des cités au regard de l'ensemble des axes stratégiques, puis nous considèrerons leurs déclinaisons opérationnelles**. Cette analyse s'appuie à la fois sur les benchmarks réalisés au niveau national à partir des revues de projets, ainsi que sur les terrains d'enquête effectués par les trois équipes d'évaluation sur les quinze cités. Ces déclinaisons opérationnelles permettent de mieux appréhender l'approche que les cités ont des trois enjeux faisant l'objet de cette évaluation.

Enfin, cette partie propose de repérer les principales dynamiques à l'œuvre concernant les partenariats. Les cités permettent-elles plutôt une logique de reconduction de partenariats précédemment existants, une logique d'ajustement ou de renouvellement de ces derniers ?

Comme évoqué précédemment, du point de vue des acteurs nationaux, la plus-value des cités ne se trouve pas dans le développement massif de nouvelles actions ou de nouveaux partenariats, mais plutôt dans le renouvellement des manières de faire. **Pour considérer la plus-value des cités, ce n'est donc pas la multiplication des partenariats ou des actions que nous allons considérer mais avant tout leurs ajustements voire leur renouvellement. A cette occasion, nous regarderons si le positionnement de l'éducation nationale dans ces partenariats a évolué.**

³⁶ Les définitions des approches sectorielles et territoriales sont proposées par l'AGENCE PHARE dans leur rapport intermédiaire. Evaluation des effets des cités éducatives sur la place des familles dans les coopérations éducatives et, plus largement, sur la place des familles au sein du territoire Rapport intermédiaire. Mars 2022. p 22

Continuité éducative : une notion complexe appréhendée de manière incomplète

Bien que la continuité éducative soit un des axes centraux du programme et des cités au niveau local, celle-ci fait peu l'objet d'une définition approfondie par les territoires. Des écarts dans la conception de la notion persistent entre acteurs, notamment concernant la place à donner aux référentiels scolaires.

Par ailleurs, l'analyse de JEUDEV I indique différentes limites dans la mise en œuvre de la continuité éducative. D'une part, la continuité diachronique³⁷, qui vise à sécuriser les parcours et les apprentissages sur le temps long, est sous-représentée au profit de la continuité synchronique³⁸, qui permet de coordonner à l'instant « t » les acteurs et espaces éducatifs. D'autre part, les actions relatives à la continuité diachronique sont souvent centrées sur le passage du primaire au collège en reléguant au second plan les autres transitions et notamment celles ayant lieu lors du passage du collège au lycée, à l'enseignement supérieur ou encore lors de l'entrée dans la vie professionnelle.

Enfin, les actions d'ordre procédural, qui relèvent de la coordination des professionnels, représentent une part d'actions particulièrement faible pour certaines cités. On peut penser que ces dernières s'éloignent de l'esprit du programme qui est avant tout de proposer de nouvelles démarches de travail plus concertées et participatives et non pas de multiplier des actions à destination des publics sans réelle co-construction.

Concernant plus spécifiquement les partenariats, l'analyse du benchmark opéré par JEUDEV I à partir d'une sélection de 25 revues de projets de 2020 et portant sur l'ensemble des actions (toutes thématiques confondues, soit 1035 actions recodées) a permis d'identifier un certain nombre de tendances générales concernant les partenariats. Représentée dans près de 60 % des actions, **l'éducation nationale est l'acteur le plus impliqué dans celles-ci. Néanmoins, elle l'est de manière variable selon les cités.** Si les collectivités et les associations sont plutôt bien impliquées au niveau des actions (environ la moitié des actions), les parents ne sont présents que dans un quart des actions (23 %). Le second enseignement de cette analyse est **la sous-représentation d'actions qui impliquent conjointement éducation nationale, collectivités locales et secteur associatif.**

Un enjeu perçu comme majeur mais une absence de définition co-construite

En écho aux axes nationaux, la continuité éducative est évoquée dans de nombreux plans d'action au niveau local et apparaît comme une dimension essentielle du programme des cités. Néanmoins, face aux nombreux enjeux auxquels doivent répondre les territoires, la démarche de co-construction d'une culture commune à ce sujet n'a souvent pas eu le temps d'émerger. Alors même que l'un des grands objectifs du programme est de « promouvoir la continuité éducative », aucune des cinq cités étudiées sur l'enjeu de la continuité éducative par JEUDEV I n'a formalisé de temps d'échanges permettant d'aboutir à une définition partagée de la continuité éducative et tendre ainsi vers une culture commune autour de cette notion. Une des cinq cités évaluées a néanmoins choisi d'interroger sur le temps long la notion de réussite éducative. S'entendre sur cette notion est une première étape de la réflexion sur la continuité éducative et ses objectifs.

³⁷ Qui consiste à faciliter la continuité des parcours éducatifs, sur un temps long, au fil des trajectoires des élèves et des jeunes.

³⁸ Qui renvoie à l'articulation des espace-temps de l'enfant et des acteurs éducatifs à un instant « t ».

La notion de continuité éducative demande de s'entendre sur les objectifs qu'on lui assigne (articuler les différents temps scolaires, périscolaires et extrascolaires ; permettre des parcours sur la durée sans rupture, renforcer l'acquisition de compétences avant tout scolaires ou renforcer la diversité des apprentissages et compétences...). **Elle requiert également de consolider une réflexion commune visant à s'accorder sur des étapes essentielles à la continuité** : construction d'un référentiel éducatif et d'un socle de connaissances communs, harmonisation des discours professionnels à l'égard des enfants et des jeunes... **Comme l'indique JEUDEV1, renforcer la continuité éducative demande donc un travail de concertation important que ce soit pour articuler les compétences travaillées par les structures associatives aux compétences du socle de l'éducation nationale ou encore pour travailler la question des compétences acquises dans les différents espaces, par-delà la référence à la norme scolaire.**

Or, la précipitation imposée par le calendrier de l'appel à projets a contraint les territoires à se concentrer sur des questions techniques de programmation et d'organisation plutôt que sur l'élaboration d'une réflexion partagée sur les finalités.

Néanmoins, de grands objectifs partagés

Si la continuité éducative ne fait pas encore l'objet d'une culture commune à tous les niveaux, quatre types d'objectifs ont été identifiés sur l'ensemble des cités, bien qu'ils soient appropriés de manière diverse selon les territoires.

- 1. Combiner une continuité diachronique et synchronique.** Comme au niveau national, les acteurs font référence dans les plans d'actions à la fois à la mise en place d'une continuité de nature synchronique via l'articulation des espace-temps de l'enfant et des acteurs éducatifs à un instant « t » mais aussi à la mise en place d'une continuité diachronique. Dans ce deuxième cas, il s'agit de faciliter la continuité des parcours éducatifs au fil des trajectoires des élèves et des jeunes, par exemple par l'accompagnement autour des questions d'orientation et des temps de transition, par des actions de prévention du décrochage mais aussi en assurant une continuité des apprentissages sur le temps long (en prévoyant l'acquisition de compétences sur plusieurs niveaux, du primaire au lycée par exemple).
- 2. Valoriser l'acquisition de compétences transversales³⁹ issues d'apprentissages formels et informels⁴⁰.** Les cités portent l'ambition de proposer aux jeunes les ressources nécessaires à la réussite dans leurs parcours éducatif et scolaire, en soutenant l'acquisition de compétences variées via la mobilisation de différents acteurs éducatifs. Concernant les cinq cités étudiées sous l'angle de la continuité éducative, on retiendra de leurs actions envisagées telles qu'elles figurent dans le plan d'action :
 - **Un travail autour des compétences linguistiques** pour la cité Ocre et la cité Bleue ;
 - **Un travail autour des compétences sociales, de l'expression de soi et de l'éloquence** pour la cité Verte ;

³⁹ "Il est aujourd'hui courant d'opérer une distinction entre des compétences spécifiques et des compétences dites génériques ou transversales. Si les premières renvoient communément à des savoirs disciplinaires et techniques, clairement identifiables et mesurables, la manière de définir et de qualifier les secondes peut varier fortement en fonction du champ d'analyse où elles sont mobilisées." "On distingue généralement, parmi ces compétences, une dimension intra-personnelle renvoyant au rapport à soi, à l'atteinte d'objectifs ou la gestion des émotions (estime de soi, autonomie, gestion du stress, etc.), et une dimension interpersonnelle renvoyant au rapport à autrui (capacité à travailler en équipe, à communiquer, leadership, etc.)" Julien BERTHAUD "Le rôle des compétences transversales dans les trajectoires des diplômés du supérieur" BREF Bulletin de Recherches Emploi Formation du Céreq, N°408|2021.

⁴⁰ Dans l'apprentissage informel, on considère les activités extra-scolaires, civiques et culturelles en dehors du cadre scolaire. Les activités extrascolaires peuvent offrir aux enfants de nombreuses possibilités de développer leurs compétences sociales et affectives.

- **Un travail concernant l'acquisition de compétences cognitives** (visant en particulier le renforcement scolaire), ainsi que **de compétences techniques** (découverte d'activités sportives, socioculturelles mais aussi et surtout compétences numériques) pour la cité Cyan. Cette dernière travaille également à la **reconnaissance des compétences informelles** via les open badges⁴¹.
3. **Apporter de la diversité pédagogique.** Les cités souhaitent valoriser la diversité pédagogique à travers des enseignements relatifs à la culture, le sport, la santé et plus largement permettre de découvrir son environnement immédiat et plus lointain (en dehors du quartier).
 4. **Garantir une meilleure connaissance des acteurs éducatifs entre eux.** Cet objectif est affirmé sur l'ensemble des cités qui souhaitent intensifier les rencontres et renforcer les interconnaissances entre les professionnels.

Un débat continu au sein des territoires : mettre l'école au centre, mais de quelle manière ?

On retrouve au niveau local, mais de manière plus accrue qu'au niveau national, le débat sur les finalités et effets attendus de la continuité éducative. Celui-ci paraît s'organiser entre les tenants de l'éducation formelle, avec une visée de réussite scolaire, et les tenants de l'éducation non formelle qui promeuvent un référentiel plus large de réussite éducative.

La « nature » de la continuité éducative côté éducation nationale tend à s'articuler autour de l'école et de ses attendus. A l'inverse, les tenants de l'éducation non formelle représentés par les collectivités et peut-être encore plus fortement par les associations remettent en question une approche qu'ils jugent trop scolaro-centrée de la continuité éducative.

Avant tout, une mise en œuvre de la continuité synchronique

Dans le discours des acteurs interrogés par le cabinet JEUDEV, la continuité éducative est le plus souvent entendue de façon synchronique (articuler les temps périscolaires, extrascolaires et scolaires). Les tris à plat issus du benchmark des revues de projet vont dans le même sens.

Selon le recodage des actions⁴² effectué par JEUDEV, plus de la moitié de l'ensemble des actions relèvent de la continuité synchronique. La proportion atteint les trois quarts des actions, en tenant compte des actions qui combinent continuité synchronique et diachronique.

La logique synchronique est donc privilégiée et se traduit par différents types d'actions illustrés par les cinq cités étudiées sur l'enjeu de la continuité éducative. **Ces exemples donnent à voir des actions qui visent le renforcement des compétences scolaires via la mobilisation du secteur associatif ou des structures municipales, des actions qui ambitionnent de valoriser la diversité des compétences acquises ainsi que des actions qui visent à mettre en avant une vision globale du parcours de l'élève et du jeune en traitant des dimensions sanitaires et sociales en dehors de la sphère scolaire.**

⁴¹ Les open badges sont un nouveau dispositif de reconnaissance et de valorisation des savoirs et des compétences. Un complément aux diplômes et certificats pour une reconnaissance des compétences exprimées dans un parcours professionnel ou extra-professionnel. <https://www.reseau-canope.fr/service/les-open-badges-un-dispositif-de-reconnaissance-et-de-valorisation-des-competences.html>

⁴² Le recodage des actions effectué par JEUDEV porte sur 25 revues de projets 2020 et 1035 actions. Ces 25 revues de projets comprennent les 15 revues de projets des cités sélectionnées pour l'évaluation et 10 choisies aléatoirement.

Exemples d'actions relevant de la continuité synchronique développées au sein de la cité Cyan⁴³

Ateliers du soir : éducation nationale, collectivités et associations travaillent ensemble pour améliorer l'accompagnement des élèves dans la réalisation des devoirs et permettre le renforcement scolaire.

Cercles de lecteurs : Grâce à un partenariat entre les écoles et la bibliothèque municipale, l'action vise à sensibiliser les élèves à la lecture et au développement durable.

Sécurisation des parcours des enfants en situation de handicap : Recrutement d'un AESH (accompagnant des élèves en situation de handicap) dévolu aux centres de loisirs et aux temps hors scolaire. Cette action vise à mettre en réseau la collectivité et les associations du handicap pour une meilleure prise en charge des enfants en situation de handicap sur les différents temps scolaires et périscolaires.

Développement de projets Open Badge⁴⁴ : Le projet mobilisera la Mission locale, Pôle emploi, la Coopérative jeune majeur et la bibliothèque. On note cependant que ce projet ne mobilise pas (encore ?) l'éducation nationale.

Une logique diachronique qui reste ciblée sur certains cycles

Par ailleurs, la logique diachronique, que traduit la notion de parcours, n'est pas poussée à son terme.

Alors que la dynamique inclut théoriquement l'ensemble des établissements scolaires, de la maternelle au lycée, l'analyse du benchmark des revues de projet indique que les actions proposées concernent rarement plusieurs cycles. Le benchmark révèle une difficulté à mobiliser les écoles maternelles, de même que les lycées, le monde économique et le service public de l'emploi.

Enfin, la continuité diachronique se restreint le plus souvent aux passerelles élémentaire/collège. Le chaînage d'une action éducative allant de la petite enfance (besoins primaires, parentalité) à l'inclusion socio-économique des jeunes (16-25 ans) tel que le conçoit le programme des cités éducatives, ou du moins d'une action éducative concernant plusieurs cycles, reste un enjeu à part entière.

Exemple d'action relevant de la continuité diachronique - cité Verte

ATSEM⁴⁵ « toute petite section » : L'action vise à faciliter l'entrée à la maternelle. Deux Atsem « toute petite section » ont été recrutées. Elles s'adressent aux enfants de la ville ayant un besoin de socialisation précoce et de préparation à un cursus scolaire classique.

Des actions plus orientées vers le public que la gouvernance ou la coordination

Pour les concepteurs du programme, les cités éducatives doivent prioritairement transformer la gouvernance afin d'améliorer la coordination des acteurs éducatifs autour d'un projet commun, plutôt

⁴³ Le rapport présente en encadré des exemples d'actions de cités qui viennent illustrer les enseignements. Ces exemples sont issus des rapports rédigés par les trois cabinets d'évaluation, mais ont pu être raccourcis lors de leur intégration.

⁴⁴ Les open badges sont un nouveau dispositif de reconnaissance et de valorisation des savoirs et des compétences. Un complément aux diplômes et certificats pour une reconnaissance des compétences exprimées dans un parcours professionnel ou extra-professionnel. <https://www.reseau-canope.fr/service/les-open-badges-un-dispositif-de-reconnaissance-et-de-valorisation-des-competences.html>

⁴⁵ Agent territorial spécialisé des écoles maternelles

qu'entraîner une simple juxtaposition de partenariats noués au gré des dispositifs et des appels à projets. Pour mesurer l'appropriation de cet objectif par les différentes cités, un indicateur permet de distinguer les actions destinées aux publics (dont on peut dire qu'elles relèvent d'une approche « substantielle ») de celles qui sont dédiées à la gouvernance ou à la coordination (dont on peut dire qu'elles sont d'ordre procédural). Ces dernières visent notamment au renforcement des interconnaissances, à la communication et à la consolidation des liens entre les différents acteurs éducatifs.

L'analyse du benchmark réalisée par JEUDEVI fait apparaître que la majorité des actions ont été établies dans une approche substantielle. **70 % des actions relèvent d'un service rendu au public plutôt que d'une action visant une meilleure coordination. Mais ce résultat massif masque de profondes disparités entre cités.** Pour une partie des cités, la part des actions d'ordre « procédural », dévolue à la coordination des acteurs, ne dépasse pas 10 %. Dans ces cités, ceci révèle une dissonance importante entre les objectifs du programme national qui parie sur la gouvernance et son appropriation locale.

Une implication conjointe des partenaires à renforcer

On remarque une implication au sein des actions plus ou moins marquée selon les partenaires ainsi qu'une grande variabilité de leur implication au sein de l'ensemble des cités

L'éducation nationale est impliquée dans 62 % des actions codées par JEUDEVI en tant que porteur ou partenaire, les collectivités dans 56 %, les associations dans 51 %, les parents dans 23 % (avec une forte variabilité selon les cités).

Les analyses font aussi apparaître des variations très importantes entre les différentes cités concernant l'implication des différents partenaires, notamment de l'éducation nationale. Alors même que le programme national affiche l'objectif prioritaire de placer « l'école au centre », l'éducation nationale est impliquée dans 23% à 89% des actions selon les cités considérées. De même, le taux de participation des associations aux actions varie entre 8 % et 80 %.

Par ailleurs, les actions impliquant conjointement éducation nationale, secteur associatif et collectivités locales sont minoritaires.

Afin d'apprécier la manière dont le partenariat se concrétise, JEUDEVI a regardé, à l'échelle des 25 cités retenues pour le benchmark, le pourcentage d'actions impliquant 1, 2 ou 3 partenaire(s), parmi les trois grands types d'acteurs que sont l'éducation nationale, la collectivité locale et le secteur associatif.

La vocation des cités éducatives étant de faire travailler ensemble des acteurs éducatifs variés, on constate que la variété des partenariats est plutôt respectée, puisque la moitié des actions comprennent 2 ou 3 partenaires (tableau 1). Néanmoins, d'importantes disparités sont notées d'une cité à l'autre. Par ailleurs on ne sait pas qu'elle est la teneur de ces partenariats. Dans certains cas on évoque des partenariats mais il s'agit surtout de réorienter un public vers une action spécifique. Par exemple, l'école cible les élèves qui intégreront une action de soutien scolaire mise en place par une association sans forcément co-construire l'action de soutien scolaire avec l'association.

Tableau n°2 - Score des partenariats - éducation nationale, collectivités locales et secteur associatif

	Effectifs	Fréquence
1	396	38%
2	376	36%
3	195	19%
Information non disponible	68	7%
Total	1035	100%

Source : JEUDEVI. Evaluations nationales des programmes des cités éducatives. Evaluation de la mise en œuvre et des effets de la continuité éducative sur le parcours des enfants et des jeunes. Rapport intermédiaire. Février 2022.

Note de lecture : Sur 1035 actions codées, 396 actions n'impliquent qu'un seul acteur (éducation nationale, secteur associatif ou collectivité), soit 38 % des actions. 376 actions (soit 36 % des actions) impliquent deux partenaires et 195 (soit 19%) impliquent trois partenaires.

Parcours d'orientation, de formation et d'insertion : une thématique amenée à prendre de l'ampleur

Bien que figurant parmi les priorités, les axes de la thématique relevant de l'orientation, de la lutte contre le décrochage, de l'insertion et de la formation⁴⁶ ont été dilués dans tout un ensemble d'objectifs prioritaires par les cités. Le benchmark réalisé par PLURICITE⁴⁷ fait apparaître qu'environ 12 % des actions énumérées dans les programmations 2021 relèvent de cette thématique (cachant néanmoins d'importantes disparités selon les cités).

Concernant les actions, on observe pour l'instant un renforcement de l'existant et un faible renouvellement des approches, ces dernières ayant eu tendance à s'ancrer en continuité des stratégies antérieures. Les jeunes âgés entre 11 et 15 ans représentent ainsi les destinataires privilégiés des actions relevant de l'orientation-insertion avec près de la moitié des actions qui leur sont destinées. Un ciblage sur les collégiens qui s'explique également par le chef de filât des cités éducatives confié à un principal de collège.

Certains axes de la thématique, notamment celui de l'orientation, ont fait l'objet de davantage de développement, parfois au détriment des axes de l'insertion ou de la formation que les cités envisagent néanmoins d'investiguer plus fortement dans les années à venir. Concernant l'axe du décrochage scolaire, les décrocheurs sont souvent pris en compte comme un public cible des actions et moins comme une « thématique » à part entière. Les actions de repérage des jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation (aussi appelés « NEET ») sont quant à elles très réduites.

L'analyse du benchmark fait apparaître une part importante de "nouvelles actions" (49 % des actions développées sur la thématique), Néanmoins la notion de "nouvelles actions" relève de l'auto-déclaration et ne présage pas de la cohérence ou de l'adaptation de ces nouvelles actions au territoire. Au-delà de la part de nouvelles actions déployées, la plus-value du programme des cités s'exprime à travers des actions plus

⁴⁶ Le nom complet de la thématique a été abrégé en thématique "orientation-insertion" dans la suite du rapport

⁴⁷ Le benchmark a été réalisé à l'aide des revues de projet 2021 de 69 cités éducatives issues de la première vague de labélisation. Ce travail a entraîné le recodage de 2074 actions.

réduites en nombre mais plus ambitieuses, qui invitent à travailler en commun et à changer les pratiques. PLURICITE en donne un exemple *via* les « laboratoires pédagogiques » mis en œuvre par la cité JR.

Si de nouveaux partenaires peuvent émerger sous l'impulsion des cités, ces dernières mobilisent avant tout des partenariats préexistants. On note une très grande variété d'acteurs positionnés sur l'orientation, contrairement à ceux sur l'insertion, plus difficilement mobilisables.

Des leviers de décloisonnement entre les établissements scolaires et les acteurs associatifs sont observés, même s'il est difficile d'en mesurer l'ampleur. PLURICITE note une "place renforcée de l'éducation nationale dans l'édifice partenarial local", néanmoins plutôt centrée sur les collèges chefs de file.

Des définitions s'appuyant plutôt sur une mobilisation de l'existant

Dans un contexte de démarrage des cités, **celles-ci ont pour l'instant préféré mobilisé l'existant** et les définitions relatives à l'orientation, à la lutte contre le décrochage scolaire ainsi qu'à l'insertion et à la formation n'ont a priori pas encore fait l'objet d'un nouveau travail à l'échelle des cités. Si l'on remarque des « colorations » différentes selon les cités, il est dur de savoir si elles résultent de l'offre préexistante ou d'un travail de redéfinition des enjeux et objectifs relatifs à la thématique effectué dans le cadre des cités.

Le benchmark réalisé par PLURICITE à l'aide de 69 revues de projet 2021 permet d'appréhender la manière dont les cités se saisissent des thématiques. **Certaines ont pris le soin de couvrir une diversité de tranches d'âges et d'axes thématiques.** Elles proposent par exemple des projets relatifs au parrainage d'élèves par des entreprises de l'accompagnement individuel des jeunes NEET, de la remédiation pour les décrocheurs, ou encore le développement des Cordées de la réussite. **D'autres ont clairement fait le choix de faire de la lutte contre le décrochage scolaire une priorité.** Par conséquent, elles mettent en place des actions de différentes natures tels qu'un suivi de cohortes du CM2 à la 3ème, une lutte contre l'autocensure en matière d'orientation ou encore la mise en place de groupes de paroles, etc. **Une minorité a enfin fait le choix de favoriser l'insertion des jeunes** grâce à la mobilisation de la sphère de l'entreprise ou encore de l'écosystème du Service public de l'emploi et de la formation professionnelle pour mettre en place une pluralité de projets à destination des 16-25 ans. **Néanmoins, l'insertion et surtout la formation ne sont pas encore des axes traités significativement à l'échelle des cités.**

A l'échelle de l'échantillon des cinq cités étudiées par PLURICITE, notons également que ces axes thématiques figurent souvent parmi les priorités établies. **Toutefois, ces dernières étant très nombreuses, celles liées aux axes étudiés ont tendance à se retrouver diluées dans les feuilles de route.** Il n'est néanmoins pas exclu qu'elles prennent davantage d'envergure dans les années à venir.

Des actions relevant prioritairement de l'orientation

Une thématique traitée de façon éparse dans les revues de projet des cités éducatives de la première vague

Le benchmark de PLURICITE permet d'appréhender la place accordée à la thématique orientation-insertion au sein de chacune de ces cités. **Ainsi, 12 % des actions énumérées dans les programmations 2021 relèvent de cette thématique, soit 256 actions sur les 2074 recodées.** De plus, le nombre d'actions développées sur la thématique ainsi que **les budgets** qui leur sont consacrés sont **très variables selon les cités.**

Au regard du budget prévisionnel destiné à toutes les actions, 38 % des cités ont souhaité dédier entre 10 et 30% de leur budget aux actions d'orientation-insertion et 10 % ont décidé d'y attribuer des sommes conséquentes représentant entre 31 et 67% de leur budget total. Le budget moyen pour ces actions est de 75 000 € et le budget médian de 46 800 €. Les budgets les plus faibles par cité consacrés aux actions avoisinent les 3 000 €, tandis que les plus élevés atteignent 200 000 €⁴⁸.

Des actions s'adressant surtout aux 11-15 ans

Les différents axes thématiques (orientation, lutte contre le décrochage scolaire, parcours de d'insertion et de formation) **n'ont pas été opérationnalisés à égale mesure sur les cités étudiées par le benchmark.**

En effet, l'appréhension de la thématique par les cités s'inscrit dans la continuité des stratégies antérieures de politiques éducation-jeunesse territoriales et donc, sur les classes d'âges les plus représentées dans les cadres stratégiques locaux. Par conséquent, les bénéficiaires des actions qui relèvent de la thématique orientation-insertion sont majoritairement des collégiens. Ainsi, 48 % des actions de la thématique visent les 11-15 ans contre 35 % pour les 15-18 ans et 21 % pour les 19-25 ans. 5 % des actions s'adressent aux enfants âgés de 6 à 10 ans. Si 56 % des actions de la thématique orientation-insertion visent les 15-25 ans, ce public est extrêmement minoritaire parmi l'ensemble des actions développées par les cités. De plus, s'il est fléchési les 15-25 ans sont fléchés comme public cible dans les plans d'actions, il est dans les faits plus dur à toucher que les collégiens "captifs" des établissements.

Au regard du public ciblé, les axes thématiques de l'insertion et de la formation apparaissent logiquement moins représentés. Sur le terrain des cinq cités étudiées par le cabinet, ces axes nécessitent de prendre davantage de temps pour structurer un partenariat élargi entre champ scolaire et au-delà, d'autant plus que le contexte sanitaire a été peu propice à l'ouverture du territoire.

A l'inverse, les enjeux relatifs à l'orientation et dans une moindre mesure à la lutte contre le décrochage scolaire sont systématiquement présents dans les feuilles stratégiques des cinq cités et ont été opérationnalisés par davantage d'actions.

Des actions entrant majoritairement dans le champ de l'orientation

Selon le benchmark, les actions dédiées à l'orientation sont majoritaires et représentent près de 3/4 des actions dédiées à la thématique orientation-insertion. Le premier type d'actions relatives à l'orientation structurent **des parcours de remobilisation ou de remédiation au décrochage**. Elles s'inscrivent plutôt à moyen-terme et auprès de petits groupes d'élèves souvent en situation de décrochage scolaire. Le contenu de ces actions va de la remobilisation d'un groupe par le biais d'ateliers relatifs à l'orientation à la mise en place de suivis très individualisés auprès d'un panel restreint d'élèves.

Le second type d'actions est davantage lié à la **découverte des métiers** mais cette fois-ci dans un cadre plus ponctuel. Ces actions sont développées principalement à l'égard des collégiens dans le cadre d'un éveil au monde du travail et de la recherche de stage de 3ème. Il s'agit aussi d'actions offrant des permanences ou des espaces ressources sur ces questions.

Les actions visant à faire naître et forger des ambitions contribuent également au champ de l'orientation. Parmi elles, des mécanismes de tutorat/parrainage et de mentorat, dont la distinction n'est

⁴⁸ Exception faite d'une cité ayant consacré près d'un million d'euros aux actions d'orientation-insertion sur deux millions de budget total.

d'ailleurs pas forcément explicite, permettent à des collégiens et à des lycéens d'être appuyés par des étudiants. Dans de rares cas, le parrainage établit aussi un lien entre des élèves et des entreprises.

Un dernier type d'action en matière d'orientation a été repéré : des actions plutôt collectives relatives à la sensibilisation à la mixité filles-garçons pour déconstruire des stéréotypes et sensibiliser à une orientation scolaire non genrée. Ces dernières ont particulièrement été investies par deux des cinq cités de l'échantillon étudié par PLURICITE sur la thématique orientation-insertion.

Enfin, des actions liées au financement de formations à destination des enseignants et des professeurs sur le volet de l'orientation dans le cadre de MOOC ou de plateformes ont aussi été menées par les cités.

La lutte contre le décrochage scolaire en filigrane de la thématique globale

Toujours au sein du benchmark, les « décrocheurs » sont souvent pris en compte comme un public cible des actions et moins comme une « thématique » à part entière. A titre d'exemple, la cité Louise Bourgeois, considère que **de nombreuses actions destinées à réveiller l'intérêt des enfants et des jeunes pour la scolarité concourent à la lutte contre le décrochage scolaire de manière indirecte**, sans que cette dernière soit pour autant identifiée comme un objectif de premier plan. D'autres cités ont néanmoins investi ce sujet en tant que priorité bien identifiée.

Les actions envers les NEET existent mais sont très peu nombreuses. Elles sont généralement destinées à les repérer, les orienter vers des partenaires et assurer le suivi des accompagnements.

Cet enjeu représente un angle mort des travaux engagés par trois des cinq cités de l'échantillon. Pour les deux autres, l'une n'a pas réussi à atteindre le public visé dans un contexte de crise sanitaire, tandis que l'autre est parvenue à toucher une trentaine de NEET âgés de 18 à 25 ans, par le biais du sport. La cité Jean-Michel Basquiat dispose par ailleurs de l'un des seuls programmes d'actions portés à l'échelle des cinq cités qui s'adresse (en tout ou partie) à un public de jeunes âgés de 16 à 25 ans et plus particulièrement à un public de jeunes NEET.

Des actions destinées à l'insertion des jeunes moins nombreuses

A l'heure actuelle, les actions relatives à l'insertion sont plus secondaires dans les plans d'action des cités du benchmark. Parmi elles, certaines financent des actions d'insertion à moyen ou long terme visant particulièrement les jeunes de 18 à 25 ans en âge de travailler et portant plutôt sur la remise à l'emploi ou en formation, ainsi que sur la levée des freins périphériques. Elles font généralement intervenir des partenaires privilégiés du service public de l'emploi comme la mission locale ou des associations.

Une part importante de "nouvelles" actions qui ne suffisent pas à témoigner de la plus-value des cités

Enfin, parmi les 256 actions liées à la thématique recensées au sein des revues de projet analysées dans le benchmark, au moins 125 sont des mesures nouvelles soit près de 49 %, et au moins 103 sont des mesures renforcées. Ces données sont toutefois à prendre avec précaution, car chaque cité peut avoir une vision différente de ce que sont une « nouvelle mesure » et une « mesure préexistante et renforcée », au sein des revues de projet. A l'échelle de l'échantillon des cinq cités, ces dernières ont majoritairement soutenu, au cours de leur première période de mise en œuvre, l'émergence d'actions nouvelles (15 sur 25). Pour autant, à ce stade de l'évaluation et de la mise en place des cités, il est difficile de percevoir la plus-

value de ces "nouvelles" actions. Ces actions permettent-elles de répondre de manière plus pertinente aux enjeux du territoire ? Représentent-elles un changement dans les manières de concevoir et de répondre au problème des problèmes du fait de nouvelles collaborations ?

Au niveau qualitatif, la cité JR propose de nouvelles actions qui s'inscrivent dans la philosophie des cités éducatives en invitant à renouveler les approches et les pratiques *via* une approche expérimentale et une collaboration accrue entre acteurs.

Exemple de démarche d'« innovation » *via* des laboratoires pédagogiques - Cité JR

Trois laboratoires pédagogiques sont rattachés à chacun des trois collèges partenaires, ils visent le décrochage scolaire, la mise en partage et l'exploitation des expertises de chacun. Chacun des trois collèges partenaires de la cité, porte un « pôle d'expertise » dans le cadre duquel il est « locomotive ». Les laboratoires constituent des lieux où s'expérimentent de nouvelles pratiques pédagogiques. Ce sont des espaces qui invitent à expérimenter, mais aussi, à essaimer vis-à-vis des autres établissements. À noter que ces laboratoires portent également un objectif d'ouverture à des tiers (établissement d'enseignement supérieur et monde économique) de nature à enrichir les pratiques, mais aussi, à favoriser les coopérations et à servir les différents objectifs visés par la cité (sur l'ambition scolaire et l'orientation, sur la continuité pédagogique...). Une ambition de mise en cohérence des partenariats existants mais des acteurs centraux manquants

Sur le terrain des cinq cités étudiées par PLURICITE sur la thématique relative à l'orientation, à la lutte contre le décrochage scolaire et aux parcours d'insertion et de formation, beaucoup d'acteurs soulignent qu'ils n'ont pas attendu la cité éducative pour travailler en partenariat sur ces enjeux. En effet, les collectivités locales et les établissements scolaires indiquent avoir fréquemment développé, et ce depuis longtemps, des partenariats avec les structures de quartier, les associations culturelles, sportives et éducatives, les intervenants municipaux ou encore les associations de prévention. Ces partenariats s'inscrivaient particulièrement dans le cadre du Contrat de Ville, du programme de réussite éducative (PRE), des Cordées de la Réussite ou encore des dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire. Pour autant, dans des territoires prioritaires précisément marqués par un certain foisonnement d'acteurs s'inscrivant dans des dispositifs impulsés à échelle variable, **la visibilité et la coordination entre ces dispositifs restent, du point de vue de nombre d'interlocuteurs, limitées. C'est principalement la raison pour laquelle les cités ont souhaité s'imposer comme des opportunités de renforcer le maillage et l'interconnaissance entre les acteurs et les dispositifs en présence. Pour l'heure, il est encore trop tôt pour statuer sur l'effet des cités en matière de coordination sur des dispositifs et partenariats préexistants.**

Orientation et décrochage scolaire : une mobilisation des écosystèmes et dispositifs existants

Sur le volet de l'orientation, les cités peuvent généralement s'appuyer sur des écosystèmes d'acteurs en partie déjà constitués et qui se caractérisent par une grande variété de types de structures. Les cinq cités de l'échantillon permettent à ce titre d'en avoir un aperçu. On y retrouve notamment des structures d'accompagnement / insertion telles que des **Missions locales ou bien des Maisons de l'emploi. Des associations thématiques peuvent aussi contribuer à la découverte de métiers spécifiques.**

Exemple d'action visant à la découverte de métiers – cité Louise Bourgeois

La cité Louise Bourgeois porte un projet qui devra se réaliser courant 2022 en partenariat avec la Marine, les Sauveteurs en mer ainsi que des clubs de natation, de canoë-kayak et d'aviron (entre autres) afin de créer

un “parcours maritime” destiné à faire découvrir les activités sportives et professionnelles en lien avec ce milieu.

Parmi les autres structures œuvrant dans le champ de l’orientation, on retrouve, à l’échelle des cinq cités étudiées, des **associations d’acteurs économiques et d’entrepreneurs** (incubateurs d’entreprises), ainsi que **des chambres consulaires** (des Chambres de métiers et de l’artisanat ou des Chambres de commerce et d’industrie). Ces dernières sont le plus souvent **impliquées ponctuellement sur des projets**. Y figurent également **des acteurs de la formation** comme des campus des métiers ou bien des associations de lutte contre la précarité et de prévention spécialisée.

En matière de lutte contre le décrochage scolaire, les dispositifs et ressources sont souvent déjà nombreux et divers sur les territoires qu’ils soient de droit commun ou encore portés par les établissements scolaires ou les associations. **Parmi les acteurs qui interviennent sur ce volet, on remarque les acteurs historiques de la lutte contre le décrochage scolaire** comme la Mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS), la Plateforme de suivi et d’appui aux décrocheurs (PSAD) et les Groupes de prévention du décrochage scolaire (GPDS). Les cités éducatives peuvent être l’occasion de donner une nouvelle impulsion à ces dispositifs. D’autres acteurs sociaux qui interviennent surtout en dehors des établissements, peuvent aussi être amenés à accompagner des jeunes dans le raccrochage à l’école ou à un autre type d’accompagnement (prévention spécialisée, parrainage...).

Exemple de renforcement du cadre partenarial autour du décrochage scolaire - cité JR

La création de la cité JR a été accompagnée par la constitution d’un Groupe de prévention du décrochage scolaire (GPDS) à l’échelle du périmètre de la cité, au sein de trois collèges. Cette instance réunit un partenariat dans le cadre d’un comité de projet élargi comprenant trois grands types d’acteurs. Parmi eux, figurent **l’éducation Nationale** avec des référents décrochage des trois collèges partenaires de la cité et la coordinatrice de la Mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS). S’y trouvent aussi des **acteurs associatifs**, une structure de prévention spécialisée, une Mission locale ainsi que des Centres sociaux. La **Ville** est également présente à travers les chefs de projet politique de la ville ainsi que des chargés de mission de la Direction jeunesse et du Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Ce travail partenarial conséquent et coordonné par la référente décrochage scolaire du collège chef de file de la cité a ainsi fait émerger plusieurs pistes d’actions en commun.

Des partenaires relatifs à l’insertion encore difficilement mobilisables

Enfin, d’une manière relativement partagée, les partenariats entre les cités et les acteurs clés de l’insertion restent à ce jour limités. En effet, ce volet thématique reste généralement peu investi par les cinq cités étudiées. **Par exemple, au sein de ces dernières, les liens avec des acteurs comme la Mission locale ou Pôle emploi sont distendus.**

Si les Missions locales participent à des « temps forts » et peuvent apporter des appuis ponctuels sur des actions telles que des mises en relation avec des entreprises, elles ne sont pas à ce jour parvenues à trouver leur place au sein des cités. Cela s’explique en partie par le différentiel de publics ciblés : les cités se concentrent aujourd’hui majoritairement sur les moins de 15 ans, tandis que les Missions locales s’adressent aux jeunes de 16 à 25 ans.

Quant à Pôle emploi, si de premiers contacts ont été établis par certaines cités, cela ne s'est pas traduit par une implication formalisée de l'opérateur. **Enfin, en parallèle, certaines cités comme JR et Frida Kahlo ont amorcé une réflexion sur des articulations à trouver avec les cités de l'emploi⁴⁹**, à condition de dépasser la complexité engendrée par un découpage territorial différent ainsi que le manque de visibilité sur leurs offres de services respectives et sur les synergies qui pourraient être construites.

Des leviers de décroisement entre les établissements et les acteurs associatifs

Bien que les partenariats s'inscrivent avant tout dans une logique de renforcement, les cités éducatives semblent néanmoins impulser une nouvelle dynamique au niveau des partenariats entre les établissements scolaires et l'écosystème extérieur. Ces dynamiques s'expriment à travers plusieurs formes : des partenariats préexistants qui s'élargissent et se structurent sous l'impulsion de la cité ; de nouveaux partenariats qui se structurent dans le cadre de projets soutenus par la cité éducative ou encore des relations informelles qui se structurent dans le cadre des « espaces de travail communs » créés par les cités. **La participation régulière aux différents « temps forts » et aux espaces de travail communs des cités (en particulier les groupes de travail thématiques, les séminaires...) constitue un vecteur important d'interconnaissance entre les chefs d'établissement et équipes pédagogiques d'une part, et avec les acteurs associatifs et institutionnels d'autre part. Les réflexions qui s'y nouent peuvent d'ailleurs aboutir à l'élaboration d'actions communes concrètes, financées ou pas par la cité éducative. Il est néanmoins encore tôt pour mesurer l'ampleur de ce phénomène.**

PLURICITE note néanmoins que ces dynamiques s'observent avant tout concernant les collèges chefs de file, moins avec les lycées.

⁴⁹ « Les cités de l'Emploi, dessinées début 2020, proposent une collaboration renforcée des opérateurs de l'emploi, pilotée par le Préfet. En appui du pilier " Emploi et développement économique " des contrats de ville, ce collectif d'acteurs, institutionnels et associatifs, vise à garantir aux résidents des QPV les mêmes opportunités d'insertion, le même accès à l'information, le même accompagnement qu'à l'ensemble de la population. » <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/cites-de-lemploi-571#scrollNav-1>

Place des familles : des parents avant tout perçus comme des bénéficiaires, moins comme des acteurs

S'il y'a un sentiment de « consensus » entre acteurs autour de la nécessité de donner une place plus importante aux parents, celui-ci ne se fonde généralement pas sur un partage des besoins et des problématiques prioritaires auxquelles répondre. L'AGENCE PHARE qui évalue la place des familles au sein des cités éducatives indique que l'on observe de plus **des positions différentes concernant la place à donner aux parents ou le type d'actions à développer à leur égard** entre éducation nationale, collectivités, préfecture et associations.

Par ailleurs, si la relation aux parents et aux familles est souvent mentionnée dans les axes stratégiques, la part d'actions qui leur est réservée reste finalement peu développée et surtout très variable.

Concernant le type d'actions développées, il est important de souligner que les cités proposent des actions excédant largement le champ de la scolarité et la question du lien à l'institution scolaire en adoptant une approche pluri thématique (explications des codes et attentes scolaires mais aussi accès à la santé, accès à la culture, utilisation des outils numériques...)

Néanmoins, le type d'actions développé relève davantage de la montée en compétences des parents ou de leur information que de leur participation en tant que telle à la gouvernance ou à la mise en œuvre de la cité.

Le paradigme invitant à considérer les parents comme « ressources » pour l'école et le territoire reste minoritaire. La pertinence de la participation des parents ne va pas de soi pour tous les acteurs des cités. **Les tensions et rapports de force entre institutions parfois observés paraissent peu propices à la construction de dispositifs participatifs.**

L'implication des familles est également freinée par une difficulté à communiquer de manière large sur un programme dont les objectifs locaux ne sont pas encore stabilisés et dont la pérennité n'est pas garantie.

Concernant les partenariats, compte tenu des lignes de force institutionnelles préexistantes (objectifs et priorités, champs d'intervention, domaines d'expertise), les actions à destination des parents / familles mises en œuvre dans les cités sont avant tout le fait de deux types de porteurs principaux : d'une part, les communes, et de l'autre (dans une moindre mesure) le secteur associatif. La place de l'éducation Nationale y est moindre, même si celle-ci peut être partie prenante des actions en tant que partenaire et notamment en tant que prescripteur. **Comme pour la thématique orientation-insertion, la tendance sur la place des familles est plutôt au renforcement de partenariats qui préexistaient plutôt qu'à l'émergence de nouveaux acteurs ou partenariats.** De plus, les établissements du premier degré sont davantage impliqués dans les actions à destination des parents/familles que ceux du second degré.

Bien que cela reste à la marge, on remarque un effet levier des cités sur l'émergence de logiques intra ou inter-institutionnelles. Le rapprochement entre le secteur associatif et l'éducation nationale est à ce titre souvent perçu comme l'un des apports réels des cités éducatives par les acteurs interrogés.

Un consensus sans réelle réflexion partagée

Des visions divergentes des parents / familles et des actions à développer à leur égard

Il n'y a pas encore, dans la plupart des cas, de vision partagée de la place à accorder aux familles et aux parents, ni parfois même du type d'actions à développer à leur encontre. **Les pilotes des cités s'inscrivent davantage dans leurs référentiels d'action publique propres.** Ces derniers véhiculent des représentations contrastées de la place des familles ou des parents, qui dialoguent peu entre elles. Ces visions peuvent entraîner des désaccords sur le type d'actions à développer.

Quatre postures institutionnelles sont relevées par PHARE :

- **Les pilotes de l'éducation nationale : les parents sont avant tout des parents d'élèves, qu'il faut accompagner dans leur appropriation des codes et attentes scolaires**

Les objectifs sont centrés sur la réussite scolaire des élèves, ceux-ci passant notamment par l'explicitation des codes et attentes de l'institution scolaire, et par la montée en compétence des parents par rapport aux enjeux scolaires et à leur implication dans le parcours scolaire des enfants (suivi des devoirs, choix d'orientation...).

- **Le point de vue des collectivités : les parents peuvent aussi être des parents « en difficulté » qu'il faut accompagner de manière globale**

Les familles sont perçues par les collectivités de façon plus large : en tant qu'habitants. Les objectifs visés peuvent être très variés, dans la mesure où la résolution des difficultés et problématiques rencontrées par les familles renvoie à une lecture sociale globale. Cette représentation des familles peut se décliner à travers une pluralité de registres d'actions (isolement, problématique de santé, difficultés de mobilité, accompagnement éducatif, soutien financier, aide administrative...).

- **Les préfetures : Les parents sont avant tout des habitants dont il faut activement rechercher la participation et pour qui il faut garantir plus de mixité**

Deux niveaux de représentation un peu distincts peuvent être identifiés pour les délégués du Préfet. **Les professionnels interrogés ont une lecture très marquée par un prisme « politique de la ville », les parents et familles étant avant tout perçus comme des « habitants ».** Ils présentent l'intention de favoriser une offre globale sur le territoire (offre scolaire, accompagnement social, services culturels, sportifs, d'accès aux droits...) en favorisant le décloisonnement dans le champ éducatif. **La logique de « participation des habitants » et d'association à la gouvernance est également très présente.** Parallèlement, certains des délégués interrogés ont également une représentation des familles plus proche de celle de l'éducation nationale, **ceux-ci identifient un enjeu fort autour de la mixité des publics et de la lutte contre les inégalités sociales et territoriales. Cet enjeu se traduit alors par la volonté de renforcer l'attractivité du territoire, en s'adressant également aux classes moyennes.**

- **Les structures associatives : les parents sont des « ressources » pour l'école et le territoire dont il faut accompagner l'empowerment**

Les associations (et une partie des collectivités⁵⁰) développent une lecture plus collective des problématiques rencontrées par les familles, et peuvent chercher à valoriser des compétences des

⁵⁰ Cette vision des parents est portée par des structures associatives issues de l'éducation populaire ; elle peut l'être également dans les services municipaux, en particulier les services petite enfance.

parents en leur donnant un cadre et des moyens pour qu'ils les partagent et les utilisent dans le cadre de projets communs. L'importance de la valorisation des familles, de leur écoute et de la reconnaissance de leurs compétences parentales est aussi énoncée comme l'une des conditions d'un rapprochement des institutions. De ce fait, ces associations ont des objectifs vis-à-vis des familles qui s'ancrent dans une perspective globale de renforcement du pouvoir d'agir et de l'autonomie des familles – et des enfants –, notamment à travers leur association à la construction des projets/actions auxquels ils participent et à l'aménagement de temps d'échanges et d'entraide.

Si ces perceptions et représentations différenciées n'entrent pas nécessairement frontalement en opposition, **elles nourrissent une lecture différenciée des objectifs prioritaires, de la pertinence ou de l'opportunité de certaines actions, ou encore de la façon de les mettre en œuvre.** Face à ces lectures différenciées, différents modes de gestion peuvent apparaître, témoignant d'un dialogue plus ou moins développé entre ces approches : **leur mise en concurrence, leur coexistence (ces différents prismes de lecture s'ignorant mutuellement) ou leur conciliation.** **A ce stade de l'évaluation, ce sont plutôt la coexistence voire la mise en concurrence de ces lectures sectorielles divergentes qui prédominent.**

Exemple de représentations divergentes de l'implication des parents - cité du Chêne

Les pilotes du côté de la ville soulignent le nécessaire changement de posture de l'éducation nationale vis-à-vis des parents, cette dernière étant perçue comme nourrissant une approche trop descendante vis-à-vis des familles (logique de « convocation ») et de s'inscrire dans une logique trop partielle d'implication des parents (événements ponctuels dans l'année). La ville entend diffuser « son » approche aux autres institutions à travers la cité éducative, développée notamment depuis plusieurs années dans le champ de la petite enfance (avec une implication des parents dans la crèche tout au long de l'année).

Des champs d'actions variés à destination des familles mais une difficulté à les inclure en tant qu'acteurs

Une part d'actions relatives à la thématique mesurée et variable selon les cités

Si l'on se réfère aux 80 revues de projets 2020 analysées par PHARE, il apparaît que la place des parents ou des familles est assez souvent affichée comme un axe de travail de premier plan par les cités. Le travail de benchmark montre en effet qu'environ 40 % **des cités éducatives labellisées lors de la première vague font apparaître explicitement les « parents », les « familles » ou la « parentalité » dans l'un des axes stratégiques qui guident leur action.**

Mais en dépit de l'importance stratégique donnée à la place des familles dans les objectifs locaux des cités, la part d'actions destinées aux parents reste finalement relativement modeste et variable en 2020. **Le benchmark montre que, en moyenne, 17 % des actions recensées dans les revues de projet 2020 mentionnent dans leurs publics-cibles les parents ou les familles (453 sur 2 608 actions codées).**

Pour 15 % des cités de la première vague, ces actions représentent néanmoins plus de 30 % de l'ensemble de la programmation déployée ou prévue.

Une approche pluri-thématique des actions qui dépasse le champ de la scolarité

Les registres d'action à destination des parents et des familles sont variés et excèdent largement le champ de la scolarité et la question du lien à l'institution scolaire. **La tendance est plutôt celle d'un travail pluri-**

thématique au sein d'une même cité, qui vise à répondre à un éventail de problématiques, plutôt que la définition de priorités fortes en termes de thématiques d'actions. Certaines « colorations » sont toutefois repérables, certaines cités investissant particulièrement le numérique, d'autres l'accès à la culture...

Tableau n°3– Répartition des principales thématiques dans les actions développées dans le cadre des cités éducatives, à partir d'une analyse sémantique de la base de données des actions ciblant les parents ou les familles

PRINCIPALES THEMATIQUES DES ACTIONS DEVELOPPEES A DESTINATION DES PARENTS/ FAMILLES	NOMBRE D'OCCURRENCES DE TERMES ASSOCIES A LA THEMATIQUE	PART D'ACTIONS CORRESPONDANTES
Accès et utilisation des outils numériques, formations aux usages numériques	71	16%
Apprentissage de la langue, interprétariat, transmission des « valeurs de la république »	57	13%
Information/ communication sur l'offre à destination des familles sur le territoire	48	11%
Renforcement du lien avec l'institution scolaire, implication dans le suivi scolaire	45	10%
Accès à la culture, pratiques culturelles	46	10%
Accès à la santé, prévention santé	34	8%
Petite enfance, modes d'accueil, socialisation du tout petit	26	6%
Soutien à la parentalité (actions REAAP, LAEP, cafés des parents...)	19	4%

Source : AGENCE PHARE. *Evaluation des effets des cités éducatives sur la place des familles dans les coopérations éducatives et, plus largement, sur la place des familles au sein du territoire. Rapport intermédiaire. Mars 2022*

Des actions qui visent plutôt l'information et la montée en compétences, moins la participation

En termes de logiques d'intervention, le travail de benchmark effectué par PHARE fait apparaître que **beaucoup d'actions s'inscrivent dans une logique de montée en compétences des parents ou visent une meilleure information et communication.** A l'inverse, les actions fondées sur la valorisation des expériences parentales et/ou la prise en compte de leurs expériences, ou les actions faisant référence à une perspective de coéducation, sont plus rares.

Le vade-mecum insiste sur l'importance de la participation des parents, y compris au niveau des instances de gouvernance. Cette implication des parents, des familles et des habitants au sens large dans les différentes phases du programme reste un objectif difficile à atteindre pour les cités.

Tout d'abord, les institutions peuvent être en désaccord concernant la représentativité des parents et les méthodes à envisager pour constituer un collectif légitime. Par ailleurs, la pertinence de la participation des parents ne va pas de soi pour tous les acteurs des cités éducatives. Comme le souligne PHARE, certains acteurs s'interrogent sur cet objectif, perçu comme « illusoire » dans un contexte de précarité très accusée des familles. De plus, **les tensions et de rapports de force entre institutions parfois observés paraissent peu propices à la construction de dispositifs participatifs.** Ensuite, **l'objet même des cités, perçu comme un « objet technique par excellence » selon les termes d'un chef de projet, interroge la possibilité même d'associer les parents dans la gouvernance.**

Il n'en demeure pas moins que les cités s'y essaient à des degrés divers.

Deux cités (sur les cinq étudiées par PHARE) ont fait le choix de mobiliser un acteur « ressource », en charge de travailler spécifiquement sur la question de la place des familles : une association d'éducation populaire pour la cité de l'Aulne et le directeur d'un centre social pour la cité du Tilleul.

Exemple d'une évolution des modalités d'association des parents à la gouvernance - cité de l'Aulne

Au sein de la cité de l'Aulne, la question de l'implication des parents à la gouvernance de la cité a été déléguée à une association d'éducation populaire travaillant auprès des parents du quartier et ayant une expertise sur les questions de participation. Dans ce cadre, l'association tente d'inclure les parents au sein des instances de gouvernance, pour qu'ils puissent y faire entendre leur voix. Pour cela, la stratégie déployée a été d'inviter les délégués de parents d'élèves à participer aux différents groupes de travail mis en place autour de chacun des axes stratégiques de la cité, et en particulier celui dédié à l'axe parentalité. Cette ambition initiale s'est finalement avérée infructueuse, pour plusieurs raisons : les parents ont été très peu nombreux à venir aux groupes de travail, et les quelques parents présents se sont heurtés à la complexité des échanges entre acteurs, sans parvenir à y prendre part.

Face à ces constats, l'association a décidé de redéfinir sa stratégie initiale, en abandonnant l'idée d'associer directement les parents aux groupes de travail thématiques. Elle tente actuellement de mettre en place des groupes de parole entre parents pour leur permettre d'échanger entre eux autour des problématiques saillantes sur le territoire, de leurs besoins et des actions pertinentes à mettre en place pour y répondre. Les membres de l'association assisteront à ces temps d'échange, puis se feront les porte-parole des parents au sein des groupes de travail.

Des actions de communication « qui ne vont pas de soi »

Les pilotes institutionnels et porteurs d'actions proposent des modalités d'action et de communication relativement classiques, qui reprennent le plus souvent des formats préexistants : réunions d'information, supports de communication diffusés par le biais d'outils numériques ou sur format papier, organisation de conférences ou d'ateliers, etc.

Dans les cités étudiées par l'AGENCE PHARE, les démarches de communication « grand public » restent rares. Dans la cité de l'Aulne, l'association en charge de l'association des parents a mis en place un site internet destiné à expliciter ce qu'est la cité éducative. Dans d'autres cités, cette communication « grand public » s'est surtout traduite par l'organisation d'événements publics ponctuels, dans le cadre de la restitution de diagnostics territoriaux et les actions développées ou à envisager dans ce cadre (cité du Chêne et cité du Pin).

Plusieurs facteurs expliquent les réticences des cités à communiquer de manière large auprès des familles et des habitants sur le programme. **La temporalité de déploiement des cités interroge les pilotes institutionnels sur la cohérence du calendrier de participation des parents** : comment communiquer sur un label dont la pérennité n'est pas assurée ? Quelle en serait la lisibilité dans ce contexte incertain ? **Par ailleurs, les enjeux de communication peuvent cristalliser des désaccords ou des tensions entre acteurs institutionnels lorsque les compromis sur les objectifs locaux ne sont pas encore stabilisés** ou sont fragilisés par la prédominance d'un ou plusieurs pilotes. Il s'agit donc d'une question récurrente qui prend différentes formes : **quels outils mobiliser ? Pour quels messages ?**

Un faible renouvellement des modes d'intervention auprès des parents

Concernant les actions à l'encontre des familles, PHARE observe plutôt un faible renouvellement des modes d'intervention auprès des parents ainsi qu'une logique d'extension des actions existantes. La plupart des actions s'appuyant sur des initiatives préexistantes, la cité éducative permet dès lors leur extension, via la hausse de leur fréquence, du volume de familles touchées, ou d'un élargissement du périmètre du public accompagné. **Cela peut augmenter le public touché mais ne garantit pas un travail partenarial renforcé.**

Exemples d'extensions d'actions - cité du Pin, du Tilleul et du Chêne

Dans la cité du Pin, la création d'un LAEP (Lieu d'Accueil Enfant Parent) supplémentaire est en projet,

Dans la cité du Tilleul, les fonds de la cité éducative ont notamment permis, du côté de la Ville, d'étendre le périmètre d'enfants accompagnés dans le cadre du Programme de réussite éducative

Une logique marginale d'ajustement voire d'expérimentation

Plus à la marge, PHARE observe néanmoins un effet levier des cités sur l'impulsion d'ajustements voire d'expérimentations au sein de partenariats historiques ou au sein d'une même institution. **Les échanges lors des groupes de travail et les instances liés à la cité éducative peuvent amener les porteurs d'action à ajuster leurs actions préexistantes** en fonction des nouveaux objectifs et priorités de la cité. Ces nouveaux temps partenariaux entraînent une modification du contenu et des objectifs de l'action et de nouvelles modalités de mise en œuvre.

Exemple d'une logique de renouvellement des modalités de travail avec les familles - cité du Tilleul

Au sein de la cité du Tilleul, une action portée par la Ville centrée sur les questions de nutrition et d'équilibre alimentaire auprès de familles en difficultés (dans le cadre du PRE) fait l'objet de réflexions en interne autour de la façon de travailler avec les parents. Si cette réflexion est antérieure à la mise en place de la cité éducative, la perspective de « labélisation » de l'action dans le cadre de la cité **et la logique d'expérimentation qui y est associée ont amené les professionnels à envisager de nouvelles modalités de travail avec les familles, en proposant des séances collectives (au lieu d'un suivi diététique individuel) et en laissant une plus grande place à l'écoute et aux échanges entre pairs.**

Les logiques d'ajustement grâce aux groupes de travail s'affirment aussi dans la construction progressive de projets partenariaux.

Exemple de l'émergence d'un nouveau projet partenarial - cité du Pin

Dans la cité du Pin, le « projet numérique » fait figure d'action phare de la cité éducative. Portée par l'éducation nationale, elle est née à la suite des difficultés rencontrées pendant le premier confinement en matière de continuité pédagogique. Un projet d'équipement des collégiens en ordinateur portable a donc été engagé dans le cadre de la cité. Cette action a fait l'objet d'échanges au sein du groupe de travail dédié au numérique. Au fil de ces rencontres, les objectifs et les modalités de mise en œuvre de l'action se sont étendues, l'enjeu de former les familles aux usages du numérique (notamment dans un cadre scolaire, mais pas uniquement) ayant émergé comme un réel besoin. Un travail a donc été engagé avec les associations du territoire et un tiers-lieu, en capacité de proposer des modules de formation aux familles.

Enfin, les cités constituent un levier financier pour faire émerger de nouvelles thématiques d'actions qui n'étaient jusque-là pas ou peu couvertes. Dans la cité de l'Aulne et la cité de l'Erable, les pilotes envisagent la mise en place de formations interprofessionnelles autour de thématiques identifiées comme

des besoins partagés (des formations sur les questions de genre, d'interculturalité, ou encore sur les compétences psychosociales des enfants).

Une implication mesurée des Institutions autres que les collectivités

Au-delà du premier degré, une moindre implication de l'éducation nationale dans les actions à destination des familles

Tout d'abord, PHARE indique que compte tenu des lignes de force institutionnelles préexistantes (objectifs et priorités, champs d'intervention, domaines d'expertise), les actions à destination des parents / familles mises en œuvre dans les cités sont avant tout le fait de deux types de porteurs principaux : **d'une part, les communes, de l'autre, le secteur associatif**. S'ils soulignent que ce constat ne peut être objectivé de façon systématique à partir de leur benchmark du fait du manque d'informations concernant la distinction porteurs / partenaires⁵¹, cette prédominance des communes et des acteurs associatifs (dans une moindre mesure) apparaît très clairement sur le terrain des cinq cités étudiées. En effet, parmi ces dernières, les communes sont impliquées dans 20 actions (sur 33 actions à destination des parents ou des familles proposées au sein des cinq cités), les associations dans 8 et l'éducation nationale dans 3 actions (toujours en association avec la commune ou le secteur associatif).

L'éducation nationale apparaît alors plus souvent prescriptrice d'actions à destination des parents et moins fréquemment à l'origine de leur développement. Par exemple, dans le cadre des Programmes de réussite éducative, **elle est souvent le principal partenaire prescripteur (qui repère et oriente les élèves) sur le dispositif. Ce rôle se voit consolidé et approfondi avec la cité éducative**. Elle peut aussi, dans certains cas, accueillir la mise en place d'actions portées par d'autres acteurs (notamment associatifs) au sein des établissements scolaires.

Par ailleurs, il convient de souligner que, dans les cités étudiées, les établissements du premier degré semblent davantage impliqués dans les actions à destination des parents/familles que ceux du second degré. Ce constat peut s'expliquer par les liens préexistants entre les communes et l'enseignement du premier degré, qui mettent en jeu davantage de points d'articulation possibles.

Ensuite, en fonction des choix locaux concernant la gouvernance et la mise en œuvre de la cité, le secteur associatif est plus ou moins mobilisé. Dans seulement une des cinq cités étudiées sur la place des familles (la cité de l'Aulne), les acteurs associatifs ont occupé une place prépondérante dans la mise en œuvre des actions dès la première programmation. Dans les autres cités, les actions sont pour l'essentiel mises en œuvre par les institutions. Dans ce second cas, le secteur associatif reste à la marge des porteurs d'action au sein de la cité, même s'il peut apparaître comme un partenaire (dans la communication auprès des parents, leur orientation...).

PHARE note que **les centres sociaux (communaux ou associatifs) occupent une place à part dans les cités**. Ils sont souvent perçus comme des acteurs de proximité légitimes, des partenaires assez « naturels » compte tenu de leur rôle en matière d'accompagnement des familles et des habitants.

⁵¹ Le type de porteur d'actions n'est en effet pas mentionné de façon systématique dans les revues de projet, ou ne fait pas l'objet d'une distinction claire par rapport aux autres acteurs et partenaires impliqués.

Enfin, à ce stade, les cités ont peu mobilisé de nouveaux types d'acteurs sur la question de la place des familles. Dans l'ensemble, la recherche de nouveaux partenariats a été freinée par les modalités de sélection des actions, mais également par la crise sanitaire qui a pu rendre ces nouveaux partenaires moins disponibles ou freiner les rencontres et l'interconnaissance entre acteurs.

L'émergence de nouvelles modalités de collaboration partenariales intra et interinstitutionnelles

Bien que les partenariats semblent dans l'ensemble plutôt s'inscrire en continuité de l'existant, de nouvelles coopérations émergent entre institutions ou au sein d'une même institution.

Comme PHARE l'indique, au sein d'une même institution, la mise en place de la cité peut favoriser des logiques de partage et d'expérimentation de nouvelles modalités de travail, de nouveaux modes d'action ou de nouvelles approches entre les services d'une même institution.

Exemple d'émergence de logiques intra-institutionnelles au sein des services de la Ville - cité du Tilleul

La mise en place de la cité éducative du Tilleul se traduit par l'implication de différents services de la Ville dans la mise en œuvre des actions : le service en charge de l'éducation, le service solidarités et cohésion sociale et le service petite enfance sont ainsi engagés dans différentes actions financées au titre de la cité éducative. **Dans un contexte où les différents services travaillaient peu ensemble, la mise en place d'un comité technique hebdomadaire regroupant les différents services impulse une transversalité interne jusqu'alors très restreinte.**

L'une des dynamiques permises par les cités renvoie par ailleurs au rapprochement entre le secteur associatif et l'éducation nationale (souvent perçue comme l'un des apports réels de la cité, les autres dynamiques partenariales étant souvent préexistantes), mais également au renforcement des coopérations entre les services municipaux et l'enseignement du premier degré.

Conclusion

Le fait qu'on assiste pour l'instant davantage à une reconduction ou un élargissement d'actions ou de partenariats préexistants n'est pas un problème en soi.

Comme cela était évoqué en introduction, les cités n'ont pas pour vocation première de créer de nouvelles actions ou de nouveaux partenariats. Néanmoins, ces phénomènes de reconduction ou d'extension ne sont pas toujours accompagnés d'une réflexion partagée en amont et encore moins d'une évolution des approches. A ce stade, les acteurs n'ont pas toujours pu s'entendre et partager des objectifs clairs (en matière de public cible, d'acquisition de compétences transversales, de référentiels éducatifs, de type de mobilisation des parents...). En résultent des approches plutôt sectorielles des thématiques au sein des cités. Ces dernières semblent toujours avant tout définies par des positionnements, objectifs et priorités institutionnels antérieurs aux cités qui cohabitent plus qu'elles n'échangent.

Plusieurs dynamiques expliquent cette difficulté dont en premier lieu le manque de temps pour la co-construction de définitions partagées concernant notamment la continuité éducative ou la place des familles. On note aussi une prépondérance des logiques institutionnelles et politiques qui ne permettent pas toujours aux acteurs de s'accorder sur les publics ciblés, les objectifs à atteindre ou les moyens à mobiliser.

L'analyse des actions développées a par ailleurs permis d'identifier des dimensions à ne pas négliger :

- Une meilleure prise en considération du public au-delà de 16 ans ;
- Un développement des actions relatives aux enjeux de l'insertion, de la formation et du repérage des NEET ;
- Un développement des réflexions et des actions relatives à la mobilisation des parents en tant qu'acteurs ;

Dans certaines cités éducatives, la nécessité de développer davantage d'actions d'ordre procédural qui visent une meilleure coordination et la constitution d'une culture commune entre acteurs éducatifs. Les analyses des trois thématiques concernant les partenariats font échos les uns aux autres et soulignent également un certain nombre de points d'attention :

- L'éducation nationale est impliquée dans un nombre non négligeable d'actions mais de manière souvent « isolée ». Elle apparaît plus en retrait sur la question de la place des familles.
- Les collectivités sont plus souvent investies que les associations dans les actions et en même temps plus souvent inscrites dans des dynamiques de partenariats que l'éducation nationale.
- Les associations sont impliquées de manière très variable selon les cités.
- Les partenariats historiques sont renforcés, mais il n'est pas encore possible de considérer le potentiel effet de « coordination » qu'aurait permis la cité éducative sur des partenariats préexistants.

Bien qu'elles soient encore limitées, on observe néanmoins des dynamiques de renouvellement dans les partenariats comme dans les actions. Au niveau qualitatif, la principale plus-value qui apparaît, et non des moindres, est celle du renforcement progressif des relations entre éducation nationale et associations. On remarque aussi des partenariats qui se créent au sein de différents services de mêmes institutions.

Le dernier enseignement de cette partie porte sur l'investissement variable des trois thématiques au niveau local. Les cités mobilisent des budgets et développent un nombre d'actions relatives aux thématiques très variés, allant parfois du simple au triple. L'investissement des principaux partenaires est aussi très variable selon les cités.

Si cette variabilité peut témoigner d'une appropriation locale des objectifs et d'une adaptation au contexte local, on peut craindre qu'elle soit avant tout le résultat d'une dilution des ambitions nationales. **Constitution d'une alliance éducative forte, considération du parcours de 0 à 25 ans et participation de la société civile dans son ensemble semblent en effet parfois reléguées au second plan.**

III - Appropriation générale du programme, freins et facteurs facilitants

Cette troisième partie propose des éléments d'enseignements relatifs au programme dans sa globalité. En effet, au détour des trois thématiques investiguées, les équipes d'évaluation ont mis en évidence des résultats sur l'appropriation générale du programme, les freins et les facteurs facilitants.

Dans un premier temps, elle revient sur l'appropriation de la démarche des cités éducatives par les professionnels, sur le sens que les acteurs attribuent à la cité et la manière dont ils la font vivre sur leur territoire. Nous interrogerons les différents modèles d'appropriation et logiques mises en œuvre allant de la « logique de guichet » à la « logique de projet ».

Dans un deuxième temps, nous interrogeons le lien entre les niveaux stratégiques et opérationnels et la façon dont la philosophie du programme peut se déployer sur l'ensemble de la cité. Comment les acteurs au sein des cités parviennent-ils ou pas à établir un lien entre les pilotes institutionnels, les techniciens et les professionnels ? Comment les intentions stratégiques au niveau local se traduisent-elles en actions ? Dans ce cadre, différents modèles de définition des axes stratégiques et de modalités de choix des actions seront abordés qui facilitent ou pas la diffusion de la philosophie du programme auprès de l'ensemble des acteurs qu'ils agissent à un niveau institutionnel ou opérationnel.

Enfin, nous reviendrons sur les facteurs facilitant le déploiement des cités éducatives, observés à l'échelle des 15 cités investiguées : le recrutement de coordinateurs « thématiques » et l'installation de groupes de travail thématiques, qui contribuent, avec le lancement d'appels à projets, à une démarche d'animation territoriale globale⁵².

Deux modèles d'appropriation de la démarche des cités éducatives par les acteurs

Une variété de modalités d'appropriation du programme des cités éducatives est aujourd'hui observée. En fonction du contexte local, des ressources et des jeux d'acteurs, le programme des cités éducatives est investi de différentes manières selon les territoires, voire au sein des mêmes territoires, donnant lieu à des modèles de cités différents. Le cabinet PLURICITE différencie notamment deux stratégies de mobilisation du programme :

- un programme perçu et appréhendé comme une nouvelle modalité de travail, dans laquelle le programme des cités éducatives n'est pas un dispositif de plus, mais bien une méthode pour rassembler les acteurs ;
- un instrument financier au service de visions peu ou pas partagées.

A ce stade de développement des cités et de leur évaluation et parce que différentes visions peuvent coexister au sein d'une même cité, il n'est pas possible de conclure sur le type d'appropriation majoritaire que les acteurs font du programme.

⁵² Le choix a été fait de ne pas reprendre les éléments concernant les chefs de projets opérationnels dans la mesure où cette dimension est largement investie par l'université de Bordeaux.

Quels que soient les territoires, on constate néanmoins que la vision d'un programme très technique est encore bien présente. Le temps de « rodage » et la mise en œuvre progressive des actions dans le contexte de la crise sanitaire qui a conduit à revoir les priorités expliquent le besoin d'un temps long pour que le programme prenne corps sur le territoire.

Un instrument méthodologique ou financier

A partir des cinq cités étudiées sur la thématique orientation-insertion, PLURICITE identifie deux modèles de stratégie mobilisée par les cités. Conformément à la conception du programme, certains territoires (une majorité, concernant la thématique orientation-insertion) voient la cité comme une méthode de travail commune et partagée visant davantage de cohérence, quand d'autres l'appréhendent surtout comme un instrument financier. Dans les faits, les cités ne se positionnent pas clairement sur l'un ou l'autre de ces modèles. Ces stratégies peuvent plus ou moins coexister en raison des priorités institutionnelles et de la cohabitation des cultures professionnelles sur les différents territoires.

Un programme perçu et appréhendé comme une nouvelle modalité de travail

Une partie des territoires (trois cités sur les cinq étudiées par PLURICITE) défendent le principe d'une cité vecteur d'une nouvelle méthodologie de travail, visant avant tout une mise en cohérence des dispositifs existant au niveau local.

Pour ces cités, en accord avec la vision nationale, le programme constitue un cadre à mettre en place en intelligence avec la situation territoriale, son organisation, ses enjeux.

Cette approche est privilégiée sur des territoires plutôt bien dotés en actions et dispositifs, et qui avaient à cœur de construire des complémentarités entre dispositifs et initiatives locales.

Cette approche conduit à moins d'actions (en nombre et en budget) mais donne lieu à une « mise en mouvement » du territoire, à l'élargissement de certaines instances et cadres de travail préexistants, avant d'installer des instances *ad hoc* complémentaires à l'échelle de la cité et de faire émerger des actions portées en propre. C'est le modèle le plus proche de la cité comme elle a été conçue au plan national.

Exemple de programme perçu et appréhendé comme une nouvelle modalité de travail - cité JR

Les partenaires de la cité JR mettent en avant un « mode projet » porté en commun, qui a fait émerger de premières initiatives innovantes offrant une plus-value pour le territoire. La méthodologie de travail dont s'est dotée la cité JR est notable. Les nouvelles actions sont le fruit d'un diagnostic progressif, facilité par le dialogue au sein des instances mises en place dans le cadre de la cité. Elles sont esquissées dans les intentions, mais aussi construites dans le cadre de ces instances.

Les partenaires de la cité (troïka, équipe projet, et plus largement l'ensemble des acteurs rencontrés) s'accordent sur la légitimité acquise par la cité éducative, à travers cette méthodologie de travail partenariale et ouverte, et soulignent l'enjeu de se diriger ainsi vers la conception et la mise en œuvre d'actions complémentaires à l'offre existante.

« Nous étions tous d'accord de l'enjeu de prendre le temps de construire un véritable diagnostic de territoire. Il a été réellement co-porté avec les délégués du préfet, les équipes de l'éducation nationale et de la Ville. On s'est d'abord appuyé sur ce qu'on connaissait et que l'on voulait consolider. L'objectif était de construire, mais aussi de maîtriser [...] Les deux premières années de la cité, on a mené un travail en sous-marin pour

phosphorer et bien comprendre l'existant. Maintenant, on est légitimes à porter des actions » (extrait d'entretien avec un membre de la troïka et l'équipe projet de la cité).

Un instrument financier au service de visions peu ou pas partagées

Certaines cités adoptent une **logique plus opportuniste de soutien aux projets**, sans construction en amont d'une approche commune. L'opportunité liée aux financements associés aux cités éducatives a fortement joué dans leur candidature et leur adhésion au programme. Sur ces territoires, la cité est généralement perçue comme « un dispositif de plus », dont la plus-value est peu perceptible chez les différentes parties prenantes.

Dans ce cas, **les actions sont généralement analysées et présélectionnées de part et d'autre par l'éducation nationale et la ville au regard de leurs compétences et intérêts respectifs, voire par un seul des acteurs institutionnels. Bien que retenues en comité global, elles n'ont pas nécessairement été partagées et discutées sur le fond en amont.**

La vision prédominante d'un programme avant tout « technique »

Quel que soit la stratégie plébiscitée (méthodologique ou financière), l'aspect technique et chronophage est encore majoritairement mis en avant par les acteurs. La candidature et la programmation dans un temps record et les instances de pilotage relativement complexes renforcent cette perception. Pour certaines cités, ce ne sont pas moins de quatre instances qui forment la gouvernance :

- le **comité de pilotage** qui regroupe tous les signataires à un niveau politique ;
- l'**équipe projet** : instance technique se réunissant mensuellement ;
- le **comité de suivi** composé à la fois d'élus et de techniciens pour arbitrer certains choix de l'équipe projet ;
- et des **groupes de travail thématiques**.

L'organisation et le pilotage de ces instances peuvent canaliser toutes les énergies sans parvenir pour l'instant à un consensus sur le territoire concernant le sens à donner au projet.

Différents facteurs prépondérants jouent sur la façon dont la cité est mobilisée et appropriée par les acteurs :

- Les **ressources humaines** et notamment en matière de coordination et les relais sur le territoire. Des coordinateurs sont nécessaires pour animer des réflexions visant à la constitution d'une culture commune et d'une offre renouvelée.
- L'**histoire du territoire** et l'antériorité du sujet de l'éducation prioritaire et de la politique de la ville. Le tissu local peut constituer ou pas une « locomotive », selon la présence d'acteurs structurants ou non (maisons de quartier, associations diverses...), et leur niveau de mobilisation pour la cité.
- De même, le **découpage territorial** et le périmètre de la cité peuvent plus ou moins être facilitateurs (géographie prioritaire, cartographie des établissements REP, cités sur plusieurs territoires administratifs...)
- Enfin les **logiques de concurrence** peuvent se traduire par la prédominance de logiques institutionnelles ou politiques dans le choix des actions (c'est-à-dire résultant de priorités institutionnelles et politiques plutôt que de l'analyse des besoins et la validation collégiale d'actions). Le temps politique peut également jouer sur les jeux d'acteurs, les élections municipales récentes, sont dans certains territoires venues percuter les ambitions fixées au départ dans la cité.

Une philosophie du programme qui rencontre des obstacles au niveau institutionnel et opérationnel

On peut décrire les cités éducatives par un niveau stratégique et un niveau plus opérationnel. Le niveau stratégique recouvre les espaces de décision et acteurs à l'origine de la définition des axes stratégiques et priorités du programme au niveau local. Ce champ est représenté en premier lieu par la troïka. Le niveau opérationnel recouvre les acteurs qui permettent la mise en œuvre des actions.

Le programme rencontre des obstacles à son déploiement en raison des logiques sectorielles qui prédominent à la fois au niveau institutionnel et au niveau opérationnel. Comme l'indique l'AGENCE PHARE, ces logiques sont définies par des positionnements, objectifs et priorités institutionnels plutôt que construites collectivement. D'une part, les modalités de définition des axes stratégiques sont peu propices à une lecture partagée. D'autre part, les prises de décision et de programmation des actions sont souvent réalisées de manière unilatérale ou institutionnelle.

On constate souvent une déconnexion entre les axes et priorités définies au niveau local et les actions déployées, ce qui tend à conforter les logiques sectorielles/institutionnelles.

La méthodologie du programme induit initialement que le programme des cités éducatives soit porté collectivement par des instances plutôt institutionnelles *via* la constitution d'axes et d'objectifs stratégiques partagés et adaptés au contexte local pour être ensuite étendu à l'ensemble des acteurs de terrain *via* la sélection et la mise en œuvre des actions. La dynamique doit donc en premier lieu être initiée au sein des institutions pilotes dont il est attendu qu'elles co-construisent des axes et objectifs en lien avec les professionnels de terrain pour ensuite être traduites en action qui reflètent ces axes co-construits.

Sur le terrain, cette logique n'est pas toujours observée. D'une part, parce que les objectifs stratégiques ne sont pas toujours co-construits et partagés. D'autre part, parce que les actions choisies peuvent ne pas être en lien avec les axes stratégiques.

Des définitions des axes et des objectifs stratégiques qui ne facilitent pas leur appropriation

La production des diagnostics locaux, qui se sont souvent appuyés sur des instances de discussion utilisées dans le cadre d'autres dispositifs (le Programme de réussite éducative notamment), a souvent été considérée comme des temps d'échange intéressants par les acteurs des cités. Cependant, ces diagnostics n'ont que rarement permis aux acteurs de définir des objectifs communs autour d'axes stratégiques précis, en raison d'un certain nombre de facteurs.

La première tendance observée est que les objectifs stratégiques restent globalement assez génériques et que la lecture en termes d'axes stratégiques fait peu sens pour les acteurs. Cela peut s'expliquer par le fait que les objectifs ont pu être définis collectivement, mais plutôt comme un compromis qu'un véritable consensus entre les institutions. Cette logique de compromis aboutit à la **définition d'objectifs stratégiques larges et peu clivants pour satisfaire l'ensemble des participants**, observée notamment sur la place des familles : à ce stade, il y a eu un travail limité pour prioriser et hiérarchiser les objectifs à poursuivre vis-à-vis des familles, tandis que le périmètre d'intervention des cités éducatives est resté très étendu.

Un autre cas de figure est celui d'axes et d'objectifs stratégiques opérés unilatéralement. La centralité plus ou moins marquée de certains acteurs institutionnels au moment de la labélisation a pu jouer sur les conditions de définition des publics prioritaires, des objectifs locaux et des types de solutions à apporter

malgré des efforts (plus ou moins importants) d'ouverture à une diversité d'acteurs dans cette phase de labélisation.

Ces modes opératoires, qui sont principalement dus à un calendrier restreint pour déposer la candidature et au manque de ressources humaines nécessaires pour créer les conditions d'une concertation entre les institutions ont eu pour conséquence la formulation d'objectifs stratégiques qui font généralement peu sens pour les acteurs de terrain. Si les pilotes institutionnels connaissent leurs propres objectifs, ceux portés par leur institution, ils se sont relativement peu appropriés les objectifs des autres pilotes et les objectifs stratégiques sont finalement peu portés collectivement.

Ces différentes dynamiques font que le déploiement concret des actions au sein des cités n'est pas toujours en cohérence avec des axes stratégiques peu appropriés. **Les dossiers de labélisation ne préjugent donc pas nécessairement de la « réalité » de la cité éducative en pratique, en matière de registre d'actions effectivement développées. De plus, comme les axes sont peu partagés, les institutions ont tendance à continuer de privilégier des approches sectorielles notamment dans le choix des actions développées.**

Des logiques de programmation qui ne favorisent pas toujours la cohérence entre pilotage stratégique et mise en œuvre opérationnelle

Un autre facteur pouvant expliquer la déconnexion entre axes stratégiques et programme d'actions ainsi que le maintien de logiques sectorielles est celui de la logique de programmation d'actions, qui peut être opérée de manière plus ou moins structurée et collégiale.

Les cités ont, pour la plupart, cherché à articuler le fonctionnement d'instances politiques et d'instances plus techniques (groupes de travail, commissions, etc.) pour organiser les modes de prise de décision et de choix des actions. Néanmoins, l'analyse des premières programmations d'actions dans les 15 cités étudiées lors de la phase qualitative fait apparaître que les modalités de sélection et de programmation des actions manquent souvent de clarté et de lisibilité pour l'ensemble des acteurs impliqués, et en particulier ceux ne faisant pas partie du cercle de gouvernance resserrée. De plus, différentes modalités de choix des actions sont observables qui sont plus ou moins collégiales et ascendantes et permettent une cohérence plus ou moins forte entre niveau stratégique et opérationnel.

Une définition des objectifs et des actions en groupe resserré par les pilotes institutionnels qui permet une bonne cohérence entre niveau stratégique et opérationnel

La troïka élargie de la cité Carmin évaluée par PLURICITE discute de toutes les problématiques afférentes à la cité, statue sur l'orientation des fonds et joue le rôle de comité de sélection lors des appels à projets. Par ailleurs, elle enregistre les remontées de terrain (notamment celle des enseignants). Son mode de fonctionnement est donc plutôt collégial et permet de faciliter le lien entre niveau stratégique et opérationnel.

Dans la cité de l'Aulne évaluée par l'AGENCE PHARE, **la définition des objectifs comme des actions qui pourraient y répondre est réalisée a priori, en groupe resserré, par les pilotes institutionnels.** Les pilotes s'appuient ensuite sur le secteur associatif, dans une logique relativement sélective : quelques associations du territoire mettant en œuvre des actions jugées intéressantes ont été présélectionnées. Un travail de requalification et d'ajustement de certaines de leurs actions est alors mis en place par les pilotes pour les adapter aux objectifs identifiés.

Dans la cité de l'Aulne, comme dans la cité Carmin, la cohérence entre niveau stratégique et opérationnel est ainsi conservée. Les logiques sectorielles semblent amoindries par le bon fonctionnement de la troïka.

Une répartition des fonds entre pilotes institutionnels et une gestion sectorielle des actions

Dans les cités du Chêne, du Tilleul ou du Pin évaluées par l'AGENCE PHARE, le processus de sélection des actions est moins collégial, dans la mesure où la répartition des fonds associés à la cité éducative se fait en amont entre les pilotes institutionnels (de façon plus ou moins explicite). **Chaque institution s'appuie ensuite sur ses professionnels de terrain présents dans les groupes de travail, pour identifier des actions intéressantes** ou à ajuster dans le cadre de la cité éducative. **Si cette logique de sélection permet aux acteurs de terrain de participer à la définition du contenu et des modalités de mise en œuvre des actions, elle ne favorise pas pour autant les logiques interinstitutionnelles.** Par ailleurs, lorsque de forts effets de concurrence sur les financements se font jour entre pilotes institutionnels (comme dans la cité du Pin), **la prédominance de logiques politiques dans le choix des actions prend le pas sur les capacités des acteurs de terrain à les définir.**

Ce phénomène s'explique en partie par les contraintes liées au système de financement des cités éducatives, peu souple pour les cités de la première vague, et associées à un calendrier resserré. **Dans ce contexte, les pilotes ont en tendance à flécher les fonds pour respecter les contraintes de temps plutôt que de soutenir le déploiement de logiques très collégiales qui prennent nécessairement plus de temps.**

La mise en place d'une logique plus "ascendante"

Parmi les cités évaluées par l'AGENCE PHARE, seule une cité, celle de l'Erable, privilégie une logique plus ascendante grâce à l'animation de groupes de travail thématiques, réunis pour mener un diagnostic partagé, mais aussi identifier des besoins et des porteurs d'action.

Les effets contrastés des appels à projets

Un certain nombre de cités mettent en place des appels à projets pour sélectionner leurs actions. Les modalités de mise en œuvre de ces appels à projets témoignent de démarches différentes, plus ou moins participatives et concertées. Selon la façon de le mettre en œuvre, l'appel à projets peut ouvrir le processus de sélection à de nouveaux acteurs, mais à l'inverse peut aussi renforcer la déconnexion entre axes stratégiques et opérationnels, renforcer l'éparpillement de la cité ou encore contribuer à la segmentation des actions entre institutions.

Dans la cité Agnès Varda, **l'appel à projets contribue plutôt à la segmentation des actions entre institutions.** La cité finance ses actions dans le cadre d'un appel à projets annuel soutenant à la fois les actions relevant du périmètre « ville » et du périmètre « éducation nationale ». **Bien que définitivement retenues par un comité, elles n'ont pas nécessairement été partagées et discutées sur le fond en amont** et les actions sélectionnées s'avèrent assez déconnectées des orientations préétablies.

Le processus est différent dans la cité Cyan, mais aboutit à un résultat similaire. Les actions n'ont pas été définies collectivement et les processus de choix et de définition des actions ne s'appuient pas sur la constitution d'un cadre partagé et collectif. Les projets proposés à la suite d'un appel à projets lancé par la collectivité sont étudiés par le seul chef de projet qui propose sa pré-sélection au maire, lequel valide (ou invalide) les propositions du chef de projet. De façon logique, cette modalité de sélection et le manque de temps de travail collectif entre les membres de l'équipe projet de la cité peinent à faire émerger un cadre collectif.

A l'inverse, comme nous le verrons dans la partie suivante, certains appels à projets intégrés dans une démarche d'animation territoriale globale ont des effets beaucoup plus positifs sur le choix et la co-construction des actions ainsi que sur la traduction d'axes stratégiques partagés en action.

Le lien entre niveau stratégique et niveau opérationnel est donc plutôt ténu. Par ailleurs, les modalités de prise de décision et de programmation des actions peuvent renforcer les approches sectorielles, reposant avant tout sur les positions et objectifs relatifs à chacune des institutions. Nous verrons dans la partie suivante que certains facteurs facilitants contribuent à renforcer le lien entre niveau stratégique et niveau opérationnel et à faire dialoguer les différents types d'acteurs.

Facteurs facilitant le déploiement du programme des cités éducatives

Les trois évaluations révèlent une difficulté à faire émerger des approches territoriales partagées, une relative déconnexion entre les orientations stratégiques et opérationnelles, ainsi qu'une tendance aux logiques institutionnelles.

Trois facteurs facilitants se dégagent pour répondre à ces problématiques et faciliter la mise en place de logiques de mise en cohérence plus « ascendantes » : la mobilisation de « coordinateurs thématiques », la mise en œuvre de groupes de travail thématiques et la mise en place d'une démarche territoriale globale.

Le recrutement de coordinateurs « thématiques »

Comme le souligne PHARE, « l'un des paradoxes des cités éducatives, souligné par un certain nombre d'acteurs rencontrés, tient aux moyens financiers réels qui y sont associés, mais qui ne s'accompagnent pas nécessairement de moyens humains dédiés, en dehors du poste de coordonnateur – chef de projet opérationnel de la cité. Celui-ci ne pouvant concrètement pas coordonner et suivre de près l'ensemble des actions mises en place [...]. Deux conséquences majeures peuvent être pointées : d'une part, le manque d'opérationnalité de certaines actions (difficultés à en assurer la mise en œuvre une fois l'idée impulsée) ; d'autre part, la difficulté à s'insérer dans des logiques de coopération interinstitutionnelle, plus chronophage, lorsque le temps à allouer aux actions est compté [...] Les ressources humaines financées au titre des crédits de la cité et matérialisées dans des fonctions de coordination dédiées, constituent un levier important à la fois de représentation, et d'ingénierie de projet. »

Dans la cité du Pin et la cité Louise Bourgeois, le financement de poste de coordinatrices « thématiques » ou « référentes » (en plus du poste de chef de projet opérationnel) permet d'engager différents types d'actions reposant sur des coopérations interinstitutionnelles et de mettre à l'agenda de nouvelles thématiques. Elles permettent aux acteurs de revoir leur position et de penser différemment le problème et se font le relais de la philosophie des cités au sein des territoires.

Exemple du recrutement d'une coordinatrice petite-enfance, effet levier pour transformer les approches - cité du Pin

Dans la cité du Pin, l'une des axes prioritaires a été identifié autour de la petite enfance et du travail auprès des enfants de 0 à 6 ans, et de leurs parents. **Une éducatrice de jeunes enfants a été recrutée pour mener un travail de coordination sur le sujet et pour impulser différentes actions, discutées dans le cadre d'un groupe de travail thématique.** Ces actions sont diverses, et pour certaines encore en projet : mise en place de formations communes pour les ATSEM et les enseignants ; mise en place d'ateliers parents-enfants ; réflexion sur les conditions d'accueil des parents dans les écoles maternelles (et l'assouplissement des

règles d'accueil) ; accompagnement individualisé de certaines familles pour lesquelles l'entrée à l'école maternelle est complexe (processus de séparation difficile quand l'enfant n'a pas connu de structures collectives avant ses 3 ans) ; projet de mise en place d'une permanence petite enfance (point physique d'accueil et d'information) ; projet de déploiement de « valises de naissance » dans le cadre des 1000 premiers jours de l'enfant ; etc. Ces différentes actions supposent un travail en partenariat avec les écoles du premier degré, qui est aujourd'hui bien engagé, et qui, selon la coordinatrice, a mis à jour des différences de conception dans la façon de travailler avec les parents. **« Pour l'éducation nationale, il y a un gros problème d'absentéisme, et ils voient ça comme un manque d'implication des parents.** Moi je peux le voir de façon différente, en me disant que ça leur permet de passer du temps avec leur enfant, ou alors il peut y avoir des raisons culturelles, ou un manque de connaissance des attendus de l'éducation nationale. Y a peut-être besoin d'un médiateur entre les attentes de l'éducation nationale, et la réalité des parents ; l'enjeu, c'est comment mettre ça en cohérence. » (Coordinatrice de la cité éducative des tout-petits, cité du Pin).

Cet écart de conceptions semble, pour autant, en cours d'évolution. Du côté de l'éducation nationale, les actions mises en place dans le cadre de la cité éducative des tout-petits sont perçues comme très positives : **l'intervention de la coordinatrice petite enfance permet d'agir de façon complémentaire à l'action des enseignants du premier degré, de résoudre des problématiques de façon souple et individualisée, et ainsi de combler les manques de l'offre existante.** Elle permet également de toucher des types de publics habituellement peu pris en compte par l'institution scolaire. *« Et sur la petite enfance, on travaille beaucoup sur les invisibles, c'est-à-dire les mamans qu'on n'arrive pas à toucher, qui mettent pas leur enfant à l'école. Ça, ça manquait. On a embauché une EJE [éducatrice de jeunes enfants], c'est une perle, on fait un travail formidable, avec ces mamans-là, pour mettre leur enfant quelques heures à l'école. On y arrive beaucoup mieux, beaucoup de mères ne savaient pas [que c'était possible], il y a tout un travail d'information mené depuis que l'EJE est là. Nous en tant qu'enseignant, on ne savait pas quoi faire, aller chercher les enfants chez eux, pour nous c'est compliqué, et là on peut le faire grâce à la cité éducative. On se rend compte qu'il y a un gros problème d'information sur ce qui existe sur le quartier. Il manquait quelque chose pour faire le lien ; soit pour compléter, soit pour assouplir ce qui semblait rigide pour les familles... L'accueil à l'école par exemple, si la maman arrive pas à 8h20, on lui ouvrira la porte à 9h30. (...) On ouvre l'école différemment. Ces familles qui sont souvent contrariées par l'école, car elles ont-elles-mêmes eux un mauvais vécu, voient l'école différemment... Donc sur l'accueil des familles, on a beaucoup évolué. C'est une réflexion qui était déjà en place, mais qui s'est concrétisée grâce à la cité. (...) Moi je sous-estimais l'effet levier. On se disait on engage une EJE, c'est bien ; finalement ce n'est qu'un poste, mais en fait. En ayant pris le temps, de réfléchir aux besoins, même avec un poste, il y a un effet levier très important... Nos premiers ressentis sont très positifs. » (Inspectrice éducation nationale du premier degré, cité du Pin)*

Exemple de recrutement de référente 12- 25 ans - cité Louise Bourgeois

Sur la cité Louise Bourgeois, deux postes permanents ont été créés dans le cadre de la cité. La coordinatrice (ou CPO) et la référente 12-25 ans « incarnent » la cité éducative et endossent un rôle « d'ambassadrices ». En janvier 2021, les prises de poste de la coordinatrice et de la référente 12-25 ont marqué un tournant dans la dynamique de la cité. Elles maillent le territoire à travers de multiples rencontres et échanges avec les acteurs du territoire (par exemple, lors de présentations dans les établissements scolaires, rencontres avec les acteurs associatifs, par leur participation aux comités de suivi des actions...), pour faire connaître et inciter les acteurs à s'investir dans la cité éducative. Bien que leur action de représentation ait été ralentie par la crise sanitaire, elles constituent aujourd'hui les figures de la cité éducative et sont bien repérées par les partenaires.

L'Installation de groupes de travail thématiques

Plusieurs cités (la totalité des cinq cités étudiées dans le cadre de l'évaluation sur la place des familles par exemple) mettent en place des groupes de travail thématiques. L'animation de ces groupes facilite les dynamiques partenariales. Les groupes thématiques peuvent être mobilisés dès le départ pour mener un diagnostic partagé, identifier des besoins et des porteurs d'action dans une logique ascendante. Dans certains cas, ils sont aussi chargés de la thématique de l'évaluation. Ils permettent un dialogue entre des acteurs de différents « univers » plutôt institutionnels ou « de terrain », issus par exemple d'associations ou d'établissements scolaires. Néanmoins, bien que souvent évoqués par les cités, peu sont dès à présent fonctionnels.

Une démarche d'animation territoriale globale

Grâce aux coordinateurs et aux groupes de travail thématiques, certaines cités œuvrent pour mettre en place une démarche d'animation territoriale globale. Celle-ci est alors perçue comme un moyen de se rapprocher de « l'esprit initial » des cités en favorisant les échanges et ajustements à différents niveaux et en permettant de soutenir des logiques plus « ascendantes ». Ces dernières permettent d'inclure plus largement les acteurs de terrain dans la réflexion.

La cité Louise Bourgeois représente une animation territoriale globale qui combine un appel à projets étayé en amont par un travail fin de priorisation, ainsi qu'un accompagnement auprès des porteurs de projets. Cette démarche s'avère d'autant plus intéressante qu'elle est également renforcée par des postes « d'ambadrice » et des groupes de travail thématiques.

Exemple d'animation territoriale globale - cité Louise Bourgeois

La cité finance l'ensemble de ses actions à travers un appel à projets annuel, qui est adossé à l'appel à projets du contrat de ville, mais celui-ci ne constitue pas le seul levier par lequel des actions sont mises en place dans le cadre de la cité éducative. **Ainsi, chaque année, des priorités sont retravaillées et les candidatures sont instruites par les membres de l'équipe projet de la cité. L'équipe projet endosse un rôle d'accompagnement auprès des porteurs de projet, en amont de leur candidature (échanges, travail préalable sur le projet...) et en aval de la notification (travail d'affinement du projet jusqu'à la rentrée scolaire suivante).** Cette démarche a donné l'occasion de renforcer le diagnostic, le repérage et l'accompagnement des porteurs de projets.

De plus, en parallèle de l'appel à projets, l'accent a été mis sur une animation territoriale, portée à la fois à travers la création d'un poste de coordinatrice et d'un poste de référente 12-25 ans, qui ont toutes deux, parmi leurs fonctions, celle d'aller à la rencontre des acteurs du territoire pour recueillir les besoins et proposer des solutions.

Les acteurs ont aussi œuvré à la création de **quatre groupes thématiques** qui réunissent chacun entre 15 et 25 partenaires, aux profils variés (établissements, associations, institutionnels...). Ces derniers permettent notamment d'organiser des actions communes, généralement sans financement (par exemple, organisation d'une soirée d'échange avec des parents d'élèves, organisation d'une visite d'entreprise...).

Conclusion générale

Ce rapport fait une première synthèse de l'évaluation des cités éducatives pilotée par l'INJEP. Il reprend les principaux enseignements des rapports intermédiaires réalisés par les équipes d'évaluateurs de JEUDEV, PHARE et PLURICITE et consolide leurs enseignements de manière à donner aux évaluations une portée plus générale.

Ainsi, le rapport rend compte des différents niveaux d'appropriation de la stratégie nationale, et se concentre plus spécifiquement sur les thématiques de la continuité éducative, des parcours d'orientation, d'insertion et de formation, ainsi que de la place des familles. Il vise également à éclairer certains freins et facteurs facilitants au déploiement du programme, dont il faut rappeler que la mise en œuvre a été retardée du fait de la crise sanitaire.

Cependant, les éléments présentés dans ce rapport restent de premiers résultats qui demandent à être confortés par le second temps de l'évaluation, avec un rapport final attendu mi-2023, à l'issue des trois premières années de mise en œuvre des 80 cités retenues dans le cadre de ce dispositif.

Une appropriation partielle et inégale des enjeux du programme

Une absence de vision homogène du programme

Il n'y a pas forcément de vision homogène de la cité éducative et de sa plus-value entre les territoires et les acteurs. Selon le contexte partenarial et politique, les ressources humaines, l'offre antérieure ou encore le découpage territorial des cités, la mise en œuvre du programme et son appropriation diffèrent. Par ailleurs, si les ambitions du programme sont parfois mieux appropriées au niveau institutionnel, le programme paraît souvent avant tout technique (et chronophage) pour les acteurs agissant à un niveau plus opérationnel et reste difficilement appréhendable pour les habitants.

Sur certains territoires, les conditions sont réunies pour que le programme puisse se déployer comme initialement pensé, avec une méthodologie de travail qui vise à mieux coordonner les actions et à offrir des parcours éducatifs plus cohérents aux enfants et aux jeunes. Pour ces cités, il y a une ambition forte de répondre aux enjeux locaux *via* la mobilisation du programme. Dans son rapport intermédiaire sur la thématique orientation-insertion, PLURICITE donne par exemple à voir des dynamiques vertueuses qui se mettent en place dans une partie des cités étudiées : plus grande lisibilité des ressources du territoire, consolidation des dispositifs existants, recherche d'une plus grande équité territoriale, démarches d'expérimentation et de renouvellement des approches initiées... Mais pour une part non négligeable de cités, le manque de perspective à long terme associé au manque de moyens humains pour engager une démarche de fond les engage à ne percevoir le programme qu'en tant que levier financier. Il reste un « dispositif de plus », potentiellement remplacé par un autre sous peu. Pour ces cités, les actions sont développées sans cohérence et peuvent demeurer cloisonnées et circonscrites à un établissement.

Des compromis plus que des consensus et des approches sectorielles encore bien présentes

Concernant plus précisément les thématiques traitées (continuité éducative, orientation-insertion et place des familles), il apparaît que des approches territoriales visant la continuité éducative et le renouvellement de la place des familles n'ont pas encore été constituées. Les acteurs ne s'accordent pas toujours sur les publics à cibler, les actions à développer, voire les objectifs à poursuivre.

Comme l'indique l'AGENCE PHARE, on perçoit souvent dans le discours des acteurs la juxtaposition d'approches sectorielles antérieures aux cités, principalement structurées par les enjeux et objectifs propres à chacune des institutions. Dans ce contexte, plus que des consensus, on observe principalement des compromis voire des « cohabitations d'approches » qui peuvent parfois entrer en tension. Sur certains territoires, les institutions développent leurs actions en fonction de leurs objectifs propres tout en s'accordant entre elles sur leur champ d'action respectif. Par exemple, s'agissant de la place des familles, l'éducation nationale « s'occupe » de l'acquisition par les parents des codes et attendus scolaires quand les associations mettent en place des actions leur permettant de valoriser et d'échanger sur leurs compétences parentales. Si ce mode de fonctionnement répond à un ensemble large de problématiques, il n'implique pas de remise en question profonde des approches et actions.

Un éloignement des enjeux initiaux du programme pour une partie des cités

La diversité, la nouveauté parfois fréquente et le manque de cohérence des actions développées interrogent sur le niveau d'appropriation de la philosophie des cités éducatives dans plusieurs territoires. Si la diversité observée dans les actions développées d'une cité à l'autre témoigne d'une réponse adaptée au contexte local, on peut craindre qu'elle soit également le reflet d'une dilution des ambitions nationales, comme l'indique JEUDEVI. Cela est d'autant plus vrai sur certains territoires où les actions et les postes visant à la coordination sont particulièrement réduits.

Une partie des cités s'éloigne de l'esprit du programme qui est avant tout de proposer de nouvelles démarches de travail plus concertées et participatives et non pas de multiplier des actions à destination des bénéficiaires sans réelle co-construction. **Constitution d'une alliance éducative forte, implication conjointe de l'éducation nationale, des associations et du territoire, considération du parcours des jeunes de 0 à 25 ans et participation de la société civile dans son ensemble semblent en effet parfois relégués au second plan.**

La précipitation imposée par le calendrier de la candidature a souvent contraint les acteurs à se concentrer sur des questions techniques de programmation et d'organisation plutôt que sur l'élaboration d'une réflexion partagée sur le fond et les finalités. Il n'est donc pas exclu que des approches territoriales partagées se développent dans un second temps. On observe d'ailleurs déjà des inflexions de positionnement du fait de travail conjoint des différents acteurs autour d'une action commune.

Une bonne mobilisation de l'écosystème partenarial existant, mais des acteurs centraux moins impliqués

Un renforcement de partenariats préexistants mais des acteurs moins représentés

Concernant les partenariats, la tendance est pour l'instant davantage au renforcement de partenariats qui préexistaient plutôt qu'à l'émergence de nouveaux acteurs. Si cela s'inscrit dans la philosophie des cités

éducatives, il est encore difficile de mesurer la plus-value du programme sur ces partenariats préexistants, notamment en matière de renforcement de la coordination et de partage des approches.

Par ailleurs, l'analyse des acteurs impliqués dans les actions souligne qu'un certain nombre d'entre eux sont encore peu présents ou moins représentés. Si les collectivités sont bien représentées dans les programmes d'actions, les associations et encore plus les parents et familles sont moins impliqués. Cette tendance pourrait cependant évoluer dans la mesure où l'implication des parents et des familles est un objectif qui requiert un temps long.

Une place renforcée des collèves dans les partenariats locaux

Une pluralité d'acteurs s'accorde sur l'intérêt d'une plus grande collaboration avec l'éducation nationale, et, de ce point de vue, le rapprochement entre le secteur associatif et l'éducation nationale et souvent perçu comme l'un des apports réels des cités éducatives.

Comme l'indique PLURICITE, l'implication des établissements scolaires dans les cités reste néanmoins différenciée d'un territoire à l'autre et d'un degré à l'autre. Seule une partie des établissements est véritablement mobilisée dans la dynamique de la cité (il s'agit le plus souvent des écoles et des collèves chefs de file). Le partenariat avec les lycées et notamment les lycées professionnels constitue un enjeu pour une partie des territoires.

Des dynamiques d'actions qui relèvent davantage de logiques de continuité et d'extension que de logiques d'ajustement

De même que pour les partenariats, l'analyse des benchmarks et le travail qualitatif auprès des cités indiquent plutôt des dynamiques d'extension d'actions (*via* la hausse de leur fréquence, du volume de personnes touchées ou l'élargissement de leur périmètre) que des dynamiques de renouvellement des pratiques, notamment en ce qui concerne la thématique de la place des familles.

A la marge, des logiques d'ajustement des actions sont néanmoins repérables. Les échanges tenus lors de la programmation ou ultérieurement lors des groupes de travail et instances de concertation peuvent conduire les porteurs d'action à ajuster le contenu de leurs actions préexistantes en fonction des nouveaux objectifs et priorités de la cité. On repère aussi des innovations lorsque de nouveaux champs sont investigués, notamment celui du numérique.

De premiers enseignements basés sur les bonnes pratiques repérées dans certains territoires

Les premières analyses et observations du fonctionnement des cités éducatives résumées ci-dessus montrent le besoin de renforcer la coordination entre les acteurs afin de pouvoir déployer le programme tel qu'initialement pensé. De ce point de vue, la mise en place de postes de « coordinateurs thématiques » ou « d'ambassadeurs » apparaît utile, tout comme de développer la mise en œuvre des actions d'ordre procédural. Les démarches d'animation territoriale globales qui combinent appels à projets, accompagnement des porteurs de projets, coordinateurs thématiques et groupes de travail paraissent particulièrement prometteuses. Elles permettent de répondre à un ensemble de défis des cités : participation élargie des acteurs, dialogue des approches et des pratiques et plus grande cohérence dans les actions proposées.

Enfin, plusieurs acteurs locaux ont appelé à clarifier les attentes et priorités nationales. Le caractère globalisant du programme, touchant de nombreuses dimensions, associé à des définitions et des objectifs larges, sans prioriser d'attentes spécifiques au niveau national, peuvent inquiéter les territoires qui ne savent plus sur quelles dimensions travailler au risque de s'éparpiller. La dimension expérimentale, appelant les cités à s'approprier les axes nationaux en les adaptant à leur contexte local, n'a pas toujours été bien saisie par les territoires, qui craignent de ne pas répondre à toutes les attentes nationales et ne s'autorisent pas toujours à prioriser les actions en fonction des ressources et du contexte local.