



Evaluations nationales des programmes des Cités éducatives pour les besoins de l'INJEP

**Lot 1 : Evaluation de la mise en
œuvre et des effets de la
continuité éducative sur le
parcours des enfants et des
jeunes**

RAPPORT FINAL

***Régis CORTESERO et Thomas KIRSZBAUM
(responsables scientifiques)***

***Avec Chafik HBILA, Aude KERIVEL et
Christophe MOREAU***

Décembre 2023

SOMMAIRE

PRESENTATION.....	4
L'OBJET DE L'EVALUATION : ANALYSER LA MISE EN ŒUVRE ET LES EFFETS DE LA CONTINUITE EDUCATIVE DANS LE PROGRAMME NATIONAL DES CITES EDUCATIVES	4
METHODOLOGIE DE LA DEMARCHE D'EVALUATION	5
STRUCTURATION DU RAPPORT FINAL D'EVALUATION	8
 1. L'ESPRIT DES CITES EDUCATIVES.....	9
1.1. LA GENESE DU PROGRAMME : DES EXPERIMENTATIONS LOCALES AU RAPPORT BORLOO	9
1.2. LES CITES EDUCATIVES DANS LE PAYSAGE DES POLITIQUES LOCALES	13
1.2.1. <i>L'école au carrefour des processus d'intégration</i>	13
1.2.2. <i>L'Éducation nationale « dépassée »</i>	14
1.2.3. <i>Une offre éducative locale dépourvue de cohérence</i>	16
1.3. LES INTENTIONS : LES LEVIERS DE CHANGEMENT A ACTIVER	17
1.3.1. <i>Placer l'école au centre</i>	18
1.3.2. <i>Faire du territoire une ressource éducative</i>	18
1.3.3. <i>Assurer la continuité éducative en articulant les différents espaces</i>	21
1.3.4. <i>Parier sur la gouvernance comme levier de transformation</i>	22
1.4. LES MOYENS (ARCHITECTURE OPERATIONNELLE DU PROGRAMME)	23
1.4.1. <i>La constitution d'une alliance éducative</i>	23
1.4.2. <i>Une offre éducative cohérente et visant l'excellence</i>	24
1.4.3. <i>Une gouvernance transformatrice</i>	26
1.5. LES EFFETS ATTENDUS	27
1.6. UN LOGIGRAMME DONNANT A VOIR LA LOGIQUE D'ENSEMBLE DU PROGRAMME	29
 2. LES INTENTIONS STRATEGIQUES LOCALES EN MATIERE DE CONTINUITE EDUCATIVE	30
2.1. LES ENJEUX EDUCATIFS IDENTIFIES A L'ECHELLE DES CINQ CITES ETUDIEES	30
2.1.1. <i>Une population jeune et pauvre</i>	30
2.1.2. <i>Les diagnostics territoriaux fondant le besoin de renforcer la continuité éducative</i>	33
2.2. LA PLACE DE LA CONTINUITE EDUCATIVE DANS LES PROJETS DES CITES EDUCATIVES	37
2.2.1. <i>L'appropriation locale des objectifs nationaux</i>	37
2.2.2. <i>Les attentes vis-à-vis de la continuité éducative</i>	40
2.3. COMPARAISON AVEC LE LOGIGRAMME NATIONAL	45
2.3.1. <i>L'état des lieux</i>	45
2.3.2. <i>Les intentions (leviers de changement présumés opérants)</i>	47
2.3.3. <i>Les moyens (architecture opérationnelle du programme)</i>	49
2.3.4. <i>Les effets attendus</i>	50

3. LES MOYENS DEPLOYES LOCALEMENT ENTRE APPROCHES PROCEDURALE ET SUBSTANTIELLE 51

3.1. CHANGER LES MANIERES DE TRAVAILLER ENSEMBLE : LES MODES D'ACTION DES CITES EDUCATIVES	51
3.1.1. <i>Organisation, fonctionnement et périmètre de la gouvernance locale</i>	51
3.1.2. <i>La construction des « alliances éducatives »</i>	59
3.2. RENOUVELER L'OFFRE DESTINEE AUX JEUNES ET AUX FAMILLES : LES PROGRAMMES D' ACTIONS DES CITES EDUCATIVES	73
3.2.1. <i>La méthode d'élaboration des programmes</i>	73
3.2.2. <i>La continuité éducative dans les revues de projet : exploration d'un panel de 30 Cités éducatives</i>	78

4. LES EFFETS DES ACTIONS SUR LA CONTINUITE EDUCATIVE DU POINT DE VUE DES PROFESSIONNEL.LES ET DES BENEFICIAIRES 84

4.1. LES EFFETS SUR L'OFFRE EDUCATIVE : RENFORCEMENT ET DIVERSIFICATION DE L'ENVIRONNEMENT EDUCATIF DES ELEVES	84
4.1.1. <i>La continuité éducative à l'échelle des actions : une logique de comblement des manques de l'école</i>	84
4.1.2. <i>Les intentions poursuivies dans les actions évaluées : alliances éducatives, prise de distance avec la forme scolaire et réduction des inégalités</i>	92
4.2. DES EFFETS PEU SIGNIFICATIFS SUR LES REPRESENTATIONS ET PRATIQUES DES PROFESSIONNEL.LES	103
4.2.1. <i>La confortation des principes et méthodes de l'éducation non formelle</i>	103
4.2.2. <i>Des alliances institutionnelles avec l'Éducation nationale plutôt que des alliances éducatives ?</i>	111
4.3. DES EXPERIENCES TRES POSITIVES DU POINT DE VUE DES BENEFICIAIRES, MAIS UN IMPACT DIFFICILE A EVALUER PAR LES PROMOTEURS DES ACTIONS	121
4.3.1. <i>Des bénéficiaires qui valorisent les relations nouées avec d'autres jeunes et avec les adultes encadrants</i>	121
4.3.2. <i>Des professionnel.les en difficulté pour mesurer l'impact de leurs actions sur le public</i>	128

CONCLUSION 135

Présentation

L'objet de l'évaluation : analyser la mise en œuvre et les effets de la continuité éducative dans le programme national des Cités éducatives

Les Cités éducatives se présentent comme un programme national de soutien aux communautés éducatives locales engagées dans des démarches de prise en charge des enfants et des jeunes dans et autour de l'école. Mises en place dans certains quartiers prioritaires de la politique de la ville depuis 2019, les Cités éducatives sont guidées par la conviction que l'école ne peut pas agir seule en faveur de la réussite éducative, ni même de la réussite scolaire des enfants et des jeunes, et qu'il convient d'y associer aussi les collectivités locales, les associations, les divers intervenants socio-éducatifs dans les quartiers, ainsi que les familles et les jeunes bénéficiaires eux-mêmes.

Objet du présent rapport d'évaluation, **la continuité éducative constitue le cœur du programme des Cités éducatives**. Peu ou prou, chacune des dimensions de ce programme d'action publique vise à consolider des « alliances éducatives » afin de donner forme à une continuité entre les espaces-temps éducatifs des enfants et des jeunes.

L'évaluation de la mise en œuvre du principe de continuité éducative **vise ainsi un double objectif** :

- d'une part, **apprécier la plus-value des Cités éducatives sur le déploiement et la dynamique des réseaux territoriaux d'acteurs et d'actrices impliqué.es dans les processus éducatifs** ;
- d'autre part, **éclairer les effets des Cités éducatives sur les enfants et jeunes bénéficiaires**.

Ces deux volets sont en réalité intimement liés car c'est en fabriquant des « territoires éducatifs » mobilisant une diversité de parties prenantes (les « alliances éducatives ») que les Cités éducatives doivent produire des effets sur les enfants et les jeunes.

Méthodologie de la démarche d'évaluation

L'évaluation s'est déroulée en trois phases successives entre juillet 2021 et septembre 2023.

La phase 1 de l'évaluation (juillet 2021 à avril 2022) a consisté tout d'abord à caractériser les intentions nationales à l'œuvre dans le programme des Cités éducatives. Nous avons conduit des entretiens semi-directifs avec cinq personnalités ayant contribué à la conception du programme :

- Loïc Bourdin, DSDEN 91, ayant participé à la mise en place du « Grand projet éducatif » de Grigny (Essonne), source d'inspiration important du programme national des Cités éducatives ;
- Frédéric Bourthoumieu, Coordonnateur national des Cités éducatives à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ;
- Vincent Léna, concepteur et ancien coordonnateur national des Cités éducatives à l'ANCT ;
- Richard Merre, membre du Comité national d'orientation et d'évaluation des Cités éducatives (Cnoe) et acteur de la Cité éducative de Gennevilliers ;
- Thierry Tesson, Coordonnateur national des Cités éducatives à la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du ministère de l'Éducation nationale.

À l'issue de ces entretiens, complétée par une analyse documentaire incluant notamment le *Vade-mecum des Cités éducatives* publié en avril 2019, nous avons construit un logigramme donnant à voir la logique d'ensemble du programme autour de quatre entrées reliées entre elles : « état des lieux », « intentions », « moyens » et « effets attendus ».

En parallèle, nous avons effectué un « coup de sonde » sur la mise en œuvre du programme dans les territoires, en resserrant la focale sur la façon dont les opérateurs locaux s'approprient et mettent en œuvre la notion de continuité éducative. Ces modalités d'appropriation ont d'abord été approchées quantitativement, au travers d'une exploitation des revues de projet relatives à l'année 2020, dont nous avons extrait un échantillon semi-aléatoire de 30 Cités (la moitié a été choisie de manière aléatoire et l'autre moitié parce qu'elles participent à l'évaluation nationale).

Ce « coup de sonde » s'est également appuyé sur une enquête exploratoire conduite auprès des 5 Cités du lot n°1. Cette enquête exploratoire a consisté en une analyse des documents produits par chaque Cité, sur un entretien collectif mené avec les coordonnateurs de la Cité, et un entretien individuel conduit avec l'évaluateur de la Cité. Cette première exploration a conduit à la rédaction de « pré-monographies » commençant à dessiner l'appropriation et la mise en œuvre de la continuité éducative dans ces 5 sites.

La phase 2 de l'évaluation (mai 2022 à janvier 2023) a été consacrée à une analyse plus approfondie de la continuité éducative dans les 5 Cités de notre panel. En accord avec le comité de suivi de l'évaluation nationale, le choix a été fait d'anonymiser les 5 Cités étudiées. Elles ont été rebaptisées Cités Bleue, Carmin, Cyan, Ocre et Verte.

Nous avons tout d'abord cherché à caractériser les intentions locales, en analysant les enjeux éducatifs identifiés à l'échelle de chacune de ces Cités, en interrogeant la place de la continuité éducative dans les projets initiaux et l'appropriation de cette notion par les acteur.ices des troïkas, en vérifiant enfin si les logiques d'action locales étaient conformes aux attendus nationaux ou s'en écartaient.

Nous avons ensuite examiné les principales réalisations des 5 Cités étudiées, en analysant les processus et modes d'action à l'œuvre dans chacune des 5 Cités étudiées (gouvernance, coordination et partenariat à l'échelle de la troïka et des « alliances éducatives »), puis en analysant les premiers programmes d'actions déployés, avec un regard particulier pour les actions contribuant à renforcer la continuité éducative. Nous avons enfin commencé à analyser les effets du programme sur les pratiques et postures professionnelles.

Outre l'exploitation d'un corpus documentaire propre à chacune des 5 Cités étudiées, nous avons conduit une série d'entretiens dans le cadre de cette phase 2. Au total, ce sont 74 personnes qui ont été interrogées (soit une moyenne de 15 personnes par Cité), en présentiel ou en distanciel et dans un format individuel ou (plus rarement) collectif. Les entretiens ont été conduits sur la base d'une grille d'entretien commune aux 5 Cités étudiées (voir la grille d'entretien en annexe). S'ajoutent 5 entretiens avec des acteur.ices de la Cité Ocre effectués en phase 3 de l'évaluation.

Outre les membres des troïkas, nous avons rencontré des acteur.ices des trois grands secteurs concernés par les Cités éducatives : personnels de l'Éducation nationale, des collectivités locales et du mode associatif. Ces entretiens ont été complétés par des temps d'observation de certaines réunions impulsées par les Cités éducatives.

La phase 3 de l'évaluation (février 2023 à septembre 2023) a été consacrée à l'analyse des effets des actions visant à renforcer la continuité éducative sur les professionnel.les d'une part, sur les enfants, les jeunes et leurs familles d'autre part. Pour ce faire, nous avons sélectionné 9 actions, avec l'appui des troïkas locales. Partant du constat que la continuité éducative peut prendre pour objet soit l'élève, soit l'enfant ou le jeune, nous avons retenu des actions illustrant deux finalités possibles de la continuité éducative : la réussite scolaire ou la réussite sociale et éducative. Les 9 actions étudiées ont les intitulés suivants :

- « Réussite scolaire des jeunes » (Cité Bleue)
- « Vivre le basket-ball » (Cité Bleue)
- « Accompagnement à la scolarité » (Cité Carmin)
- « Favoriser l'excellence des jeunes » (Cité Carmin)
- « Fournitures de rentrée » (Cité Cyan)
- « Randonnées urbaines et mémorielles » (Cité Cyan)
- « Dépistage et accompagnement vers l'accès aux soins des enfants présentant des TSA et TSLE de la maternelle au collège » (Cité Ocre¹)
- « Lutte contre le décrochage des lycéens » (Cité Verte) (cette action a été étendue à des collégien.nes en 2023)
- « Tutorat lycéens » (Cité Verte) (cette action concerne aussi des collégien.nes)

Outre l'analyse des documents se rapportant à ces actions, des observations ont été menées pour analyser les interactions entre intervenant.es et jeunes bénéficiaires. Des entretiens ont été également conduits avec 116 personnes, dont :

- personnels de l'Éducation nationale : 35
- associations et autres porteurs de projet : 33
- agents des collectivités locales : 9

¹ Une seconde action de la Cité Ocre intitulée « Groupe recherche-action sur la réussite éducative » a également fait l'objet d'une évaluation approfondie. Mais comme elle vise les professionnel.les et pas directement le public, elle a été présentée dans la partie du rapport concernant les alliances éducatives. Elle est présentée en détail dans les annexes, comme les autres actions de notre panel.

- autres acteur.ices : 6
- parents d'élèves : 9
- enfants et jeunes : 24, auxquels s'ajoutent 347 réponses à un questionnaire « ludique » rempli par des élèves d'écoles primaires (divisés en trois groupes dont un groupe-témoin) dans une action de la Cité Cyan.

Structuration du rapport final d'évaluation

Ce rapport final se décompose en quatre parties :

- **1. L'esprit des Cités éducatives** : il s'agit tout d'abord d'explorer l'architecture de la politique nationale afin de saisir comment, dans l'esprit de ses concepteurs, ainsi que dans les textes de cadrage, ses différentes composantes sont censées concourir à la visée d'alliance et de continuité éducatives.
- **2. Les intentions stratégiques locales en matière de continuité éducative** : il s'agit de vérifier si les logiques de l'action étudiées dans un panel de 5 Cités éducatives sont conformes aux attendus nationaux ou s'en écartent. Pour ce faire, nous présentons les enjeux éducatifs identifiés localement, la place de la continuité éducative dans les projets initiaux des Cités éducatives, et nous comparons les intentions locales avec les intentions nationales.
- **3. Les moyens déployés localement entre approches procédurale et substantielle** : nous analysons d'une part la gouvernance des Cités éducatives (coordination et partenariat à l'échelle des troïkas, alliances éducatives) et d'autre par les programmes d'actions mis en place dans les 5 Cités étudiées, et plus largement dans l'échantillon semi-aléatoire de 30 Cités.
- **4. Les effets des actions sur la continuité éducative du point de vue des professionnel.les et des bénéficiaires** : à partir de l'étude approfondie de 9 actions, nous analysons les effets des actions financées dans le cadre des programmations locales des 5 Cités, tant sur les pratiques professionnelles que sur les bénéficiaires et leurs familles.

En conclusion générale, nous récapitulons les principaux enseignements de l'évaluation de la continuité éducative dans le programme des Cités éducatives.

1. L'esprit des Cités éducatives

Cette première partie vise à saisir la logique d'action qui sous-tend la conception du programme au niveau national. Elle cherche à dénouer le réseau complexe des relations causales qui, dans l'esprit des concepteurs et acteurs nationaux, doivent lier leur diagnostic initial, l'architecture du programme et ses effets attendus.

1.1. La genèse du programme : des expérimentations locales au rapport Borloo

L'histoire des Cités éducatives offre un premier éclairage sur les orientations fondamentales qui seront finalement retenues lors de l'appel à projets lancé en 2019, puis poursuivies au fil du suivi opérationnel assuré conjointement par la Dgesco et l'ANCT.

Les Cités éducatives croisent une histoire longue et une histoire plus récente. **L'histoire longue est celle de la politique de la ville et de son articulation aux politiques éducatives.** Le début des années 1980 concentre deux événements fondateurs : la création des zones d'éducation prioritaire par Alain Savary, ministre de l'Éducation nationale, et la publication du rapport Dubedout « Ensemble, refaire la ville » qui sera l'un des fondements de la politique de la ville.

La circulaire du 9 juillet 1981 énonce l'objectif de « *corriger l'inégalité [sociale] par le renforcement sélectif de l'action éducative dans les zones et dans les milieux sociaux où le taux d'échec scolaire est le plus élevé* ». De son côté, le rapport Dubedout propose, dans le cadre de la politique de développement social des quartiers, de favoriser une dynamique endogène de mobilisation des forces et ressources des quartiers, afin d'en revitaliser la vie sociale. Cette philosophie générale trouve un terrain d'application dans le champ éducatif, déjà considéré comme central dans le rapport Dubedout, comme en témoigne cet extrait :

« La principale difficulté consiste à promouvoir, par un projet éducatif nouveau, une transformation de la démarche éducative à laquelle soient associés, aux côtés des enseignants et des responsables scolaires, l'ensemble du quartier et des partenaires éducatifs qui y vivent, y travaillent, y militent. (...) Il faut que l'école s'ouvre. Matériellement d'abord par l'accès à l'école et à ses activités. Mais qu'elle s'ouvre surtout aux préoccupations et aux pratiques des familles et des groupes sociaux et qu'elle travaille donc avec leurs représentants. Seule cette démarche permet d'établir un contact vivant avec la réalité sociale multiple dans laquelle s'inscrit l'action scolaire » (p. 63-64)

L'histoire plus récente est celle de la perception d'un échec, au moins partiel, de cette ambition de la politique de la ville, mais aussi du processus de territorialisation des politiques éducatives sous l'égide des collectivités et de la politique d'éducation prioritaire conduite par l'Éducation nationale. Nous reviendrons plus longuement, là aussi, sur les limites des politiques antérieures telles que perçues par les concepteurs du programme des Cités éducatives.

Une expérimentation a toutefois été remarquée dans la période récente, celle de Grigny, dans l'Essonne, qui va être une source d'inspiration majeure du programme des Cités éducatives. Fortement stigmatisée au plan médiatique, Grigny compte parmi les communes les plus pauvres de France, avec 45% d'habitant.es sous le seuil de pauvreté, appartenant à 89 nationalités, sur fond d'expansion démographique conférant un poids très important aux enfants et aux jeunes. Une conjoncture politique favorable se dessine cependant au cours des années 2010. Le maire de Grigny a à cœur de défendre les intérêts de sa ville, et avec six autres maires de banlieues un manifeste est rédigé, avec la contribution d'habitant.es, que ce groupe de maires ira présenter au Président de la République et au ministre de l'Intérieur.

Cette première démarche aboutit à un audit et à un rapport, connu comme le « rapport Aubin », mais non publié. Ce rapport dresse le constat (appuyé par les maires) d'une responsabilité forte de l'Etat dans la dégradation de la situation des quartiers populaires. Il pointe notamment la contradiction où se trouve enfermée l'Éducation nationale, à la fois premier acteur étatique présent dans les quartiers, mais aussi institution en difficulté ne parvenant plus à relever les défis de l'éducation dans les quartiers populaires.

Ces constats nourrissent ce qui deviendra l'expérimentation de Grigny : un délégué du gouvernement (nommé parmi dix autres chargés des mêmes missions dans d'autres villes) coordonnera un « grand projet éducatif », réunissant dans une convention quadripartite le Rectorat, la préfecture, le président du Grand Paris Sud, et bien sûr, la ville. Parmi les orientations de ce grand projet, qui préfigure pour une large part celles du futur programme des Cités éducatives, figure l'ambition de sécuriser les parcours des enfants et des adolescents. Il s'agit de travailler sur les ruptures scolaires et, surtout, sur l'articulation entre les divers intervenant.es gravitant dans un espace éducatif élargi (périscolaire, santé, etc.). Cet axe se nourrit de la réflexion du Haut Conseil de l'enfance et de l'adolescence qui considère que l'éducation ne se joue pas seulement à l'école, mais aussi dans des lieux et temporalités tiers. Il convient donc d'investir d'autres « espaces temps éducatifs » que celui de l'école. L'une des actions emblématiques du grand projet éducatif de Grigny est la

création d'un tiers lieu, conçu comme « *un lieu marqueur de l'alliance éducative du territoire* », selon l'expression d'un concepteur de cette expérimentation. S'y côtoieront, autour des enfants et des jeunes, les différents acteur.ices de la communauté éducative. Le renforcement de l'expertise de l'ensemble de la « communauté éducative » figure aussi parmi les priorités : pas seulement l'expertise des enseignant.es, mais celle aussi des personnels de la vie scolaire, des Atsem, animateur.ices du périscolaire, etc.

Au travers de cette expérimentation, l'une des idées fondatrices du programme des Cités éducatives se stabilise, celle de « l'alliance éducative », même si elle n'est pas encore désignée comme telle. Comme le précise un acteur du grand projet éducatif grignois, « *cela correspond à la volonté de faire ensemble en s'appuyant sur une méthode : on pose un diagnostic partagé, par exemple 10 % des jeunes sont inscrits dans club sportif alors qu'ils sont 30 % en moyenne nationale, et on se met autour de la table pour mutualiser des indicateurs. Le diagnostic a été en grande partie réalisé dans le cadre de l'audit qui a permis d'objectiver les difficultés de Grigny. Puis, à partir de ce diagnostic, on crée une synchronisation cognitive et on passe à une synchronisation opérationnelle* »².

Plusieurs enseignements de l'expérience grignoise retiennent plus particulièrement l'attention des acteurs rencontrés. Tout d'abord, **l'éducation suscite une mobilisation de la société civile locale, dont elle peut être un levier de participation** : « *C'est stupéfiant, quand on parle aux parents et qu'on leur dit "c'est l'avenir de vos enfants qui est en jeu", les yeux s'éclairent (...). À Grigny, le dernier forum associatif était aux couleurs de la Cité éducative. Il y avait un monde fou, toutes les familles étaient venues* ». Ensuite, **la mobilisation déborde le quartier lui-même** : « *Ce qui m'a fasciné dans l'expérience de Grigny, c'est qu'elle a intéressé le président de l'Université d'Évry, les ingénieurs du Grand Paris Sud, des startups locales, des étudiants venus faire du mentorat, etc. C'est une expérience qui intéressait des acteurs à une échelle plus large, dans un souci de mixité sociale et de mobilisation des ressources du territoire. On s'affranchissait donc des limites traditionnelles de la politique de la ville qui reste au niveau d'un quartier* ».

² Toutes les citations entre guillemets sont tirées, sauf indication contraire, des entretiens réalisés avec les acteurs nationaux. Nous avons fait le choix de ne pas identifier, dans la plupart des cas, ces acteurs dans les développements qui suivent.

Avec l'éducation, c'est donc la question des quartiers dans leur ensemble qui ressurgit et doit être retravaillée, à la fois dans leurs dynamiques internes, mais également dans leur position plus générale au sein de la ville et de l'espace urbain. L'expérience de Grigny montre aussi que la mobilisation autour de l'éducation « déborde » cette seule question, y compris à l'intérieur du quartier, puisque l'éducation s'articule à d'autres enjeux comme celui de la mixité sociale. Si **l'intuition initiale des promoteurs du projet grignois était que l'éducation pourrait revitaliser le quartier lui-même**, cette intuition a semblé trouver un début de confirmation à travers la mobilisation des familles et des associations. Cette dynamique n'est autre que celle que le rapport Dubedout cherchait à susciter.

La suite est mieux connue : le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) met en place un groupe de travail à la fin de l'année 2017, auquel participent des acteurs.ices de Grigny. Ce groupe de travail va alimenter le volet éducatif du rapport Borloo, intitulé « De l'école à la "Cité éducative" », largement inspiré par l'expérience de Grigny, mais aussi d'autres expériences de nature voisine.

L'évolution qui conduit d'une expérimentation locale au rapport Borloo s'accompagne aussi des apports propres de son auteur principal. Jean-Louis Borloo a en effet été l'artisan du Programme de réussite éducative (PRE), dispositif opérationnel qui, pour la première fois, était parvenu à rassembler les différent.es acteur.ices de la communauté éducative autour des enfants. *« Ça va dans l'idée d'une continuité éducative, souligne un acteur national. Borloo a inventé la réussite éducative en se disant qu'il faut voir combien de services s'occupent d'un enfant. Souvent, il en y a plus de dix !" ».*

Surtout, le Programme de réussite éducative apporte une réponse à une question névralgique, celle de la participation, toujours restée problématique, de l'Éducation nationale à un dispositif reposant sur le partenariat territorial, même s'il s'agit d'une réponse individualisée : *« 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 ».* L'un de nos interlocuteurs ira jusqu'à qualifier le programme des Cités éducatives de « PRE augmenté »...

En 2018, le CGET met en branle 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 à la labellisation de 80 territoires en 2020, 126 en 2021, puis 200 en 2022.

1.2. Les Cités éducatives dans le paysage des politiques locales

Le programme des Cités éducatives tire sa légitimité d'une analyse critique effectuée par ses concepteurs nationaux sur les expériences passées, celles de la politique de la ville et des politiques éducatives locales, et de la position de repli de l'Éducation nationale dans cet ensemble. Les développements qui suivent relèvent d'une reconstruction *a posteriori* du regard des acteurs nationaux, fondée à la fois sur les éléments recueillis en entretien, et sur l'architecture générale du programme, celle-ci permettant de formuler des hypothèses au sujet des « problèmes » qu'il cherche à résoudre.

1.2.1. L'école au carrefour des processus d'intégration

Dans la mesure où le programme des Cités éducatives propose de « placer l'école au centre », il présuppose que l'école constitue le carrefour où se croisent et se concentrent des difficultés multiples. Parmi les difficultés perçues figure en premier lieu la capacité de l'école à répondre aux enjeux de la démographie des quartiers, caractérisés à la fois par la jeunesse de leur population et par l'accueil de populations migrantes souvent allophones. Selon les acteurs interrogés, la démographie propre aux populations immigrées (qui migrent en famille ou font des enfants en France) implique des besoins importants en matière de scolarisation, l'école devenant le point de passage obligé des trajectoires d'intégration, car permettant (ou non) l'acquisition des repères et outils fondamentaux pour se repérer et participer pleinement à la société française. *« L'éducation s'impose comme priorité absolue car les habitants sont jeunes et les nouveaux arrivants sont souvent non francophones »*, souligne un acteur national. *« Ces quartiers sont des portes d'entrée de l'immigration et ça risque de perdurer, ajoute un autre acteur. Si on se dit que ça perdure, peut-être qu'il faut changer de paradigme »*.

Les acteurs interrogés sont par ailleurs conscients des attentes très fortes des populations elles-mêmes vis-à-vis de l'école. C'est sans doute pour cette raison que **l'école peut être un puissant facteur de mobilisation** et que les parents s'enthousiasment lorsqu'on évoque avec eux des projets susceptibles d'améliorer la scolarité de leurs enfants. Dans les productions écrites ayant accompagné la promotion des Cités éducatives, l'exemple des parents du quartier du Petit Bard à Montpellier a été cité en exemple de cette puissance mobilisatrice de la question scolaire. Dans ce quartier, ce sont les parents eux-mêmes qui se sont mobilisés en masse pour exiger davantage d'égalité de l'offre scolaire et de mixité dans l'espace scolaire, pour défendre leur droit à une éducation de qualité au moins égale à celle des autres territoires.

À propos de l'échec scolaire, le Vade-mecum des Cités éducatives publié en avril 2019 rappelle dès les premières lignes que ses causes sont à la fois sociales et environnementales :

« Plusieurs études montrent que les parcours scolaires en France sont fortement corrélés au niveau social des familles et à l'environnement proche de l'enfant, tandis que, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, la concentration de ces difficultés sociales accentue ces phénomènes » (p. 1).

Les acteurs nationaux interrogés ont pointé quant à eux **la distance entre les pratiques éducatives des familles et les attendus scolaires**, prenant *a contrario* l'exemple des catégories favorisées dont les pratiques culturelles et les apprentissages réalisés au sein de la famille, sans être directement scolaires, sont néanmoins convertibles en compétences scolaires. Les concepteurs du programme national ont également souligné l'importance de l'environnement urbain, en tant que ressource d'apprentissage, au travers par exemple des équipements culturels.

1.2.2. L'Éducation nationale « dépassée »

Si les difficultés de l'école apparaissent comme un enjeu central, **le diagnostic est aussi celui d'une école « dépassée »**, ce qui nourrit une sorte de fatalisme qu'il faudrait combattre par une impulsion nouvelle. *« À Grigny, plus personne ne s'étonnait qu'un gamin sur deux ne continue pas après le collège, déplore un acteur. La mairie avait abandonné le combat pour créer un nouveau lycée ».*

Les acteurs nationaux estiment que **les difficultés rencontrées par l'Éducation nationale pour accomplir sa mission ne s'expliquent pas par une trop grande perméabilité de l'école aux « problèmes » des quartiers, mais au contraire par les frontières érigées avec son territoire environnant**. Une étanchéité qui se traduirait par un syndrome de la « chaise vide », soit l'absence de l'école dans les systèmes 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. Moi, c'est quelque chose qui me préoccupait beaucoup, mais l'Éducation Nationale est très étanche. (...) Je leur dis : "vous vous battez, et au bout d'un moment, vous vous sentez seuls. Votre limite, c'est que vous êtes formidable, mais vous êtes seuls" ».* Dans le même sens, un autre acteur estime qu'*« on a oublié l'éducation dans la politique de la ville parce que c'est pas simple de travailler avec l'école. L'alliance école/commune est un mariage tumultueux »*. Le diagnostic inclut aussi les asymétries et rapports de pouvoir entre corps de métier, notamment entre

enseignants et professionnels de l'animation : *« Les acteurs de l'éducation populaire se sentent méprisés par les enseignants. Et l'éducation populaire s'est beaucoup affaiblie. Elle a largement perdu sa capacité de prescription morale ».*

Une première explication à ces éléments de diagnostic 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 paupérisés, le territoire est également considéré comme un espace « contre-éducatif », une source d'influence néfaste dont il faudrait extraire et protéger les enfants – soit la vision d'une « école sanctuaire » dressée contre le territoire.

Une seconde explication est de nature organisationnelle. **L'organisation de l'administration scolaire la maintient en dehors des rouages de l'administration territoriale.** *« Quand vous êtes inspecteur d'académie, le préfet n'est pas votre supérieur, rappelle un interlocuteur. C'est un cas unique dans l'administration ! ».* De fait, l'école obéit à une culture de la verticalité, où tout se joue dans des circulaires venus d'en haut, réduisant à la fois la marge d'autonomie et la capacité d'initiative et d'innovation des échelons inférieurs.

En revanche, **l'inégalité territoriale de l'offre scolaire a été moins abordée par nos interlocuteurs nationaux.** Le curseur est resté davantage positionné sur la figure d'une école débordée que sur celle d'une école inégalitaire : *« L'Éducation nationale est tellement en difficulté, qu'elle ne peut pas répondre à la promesse de l'éducation égalitaire ».* Le thème de l'école inégalitaire n'est pas pour autant absent des propos et analyses des acteurs. L'inégalité peut être appréhendée au prisme de l'instabilité des équipes enseignantes dans des établissements prioritaires, où les conditions de travail peuvent être éprouvantes : *« Je savais dans mon établissement que j'avais intérêt à me transformer en établissement de formation continue d'enseignants qui seront partis dans trois ans. Il fallait remettre sans cesse l'ouvrage sur le métier ».* Notons aussi à ce stade que la question de la reproduction des inégalités sociales par l'école et les pratiques scolaires est restée quasiment absente du diagnostic posé par les acteurs nationaux.

1.2.3. Une offre éducative locale dépourvue de cohérence

Un constat fait l'unanimité parmi les acteurs interrogés : l'Éducation nationale n'a pas le monopole de l'éducation. Une offre éducative importante s'est développée grâce à la montée en charge du rôle des collectivités locales, au travers notamment de la politique de la ville. De fait, l'environnement où opère l'école est souvent riche d'une multitude d'acteur.ices engagé.es dans l'action éducative : *« Il y a beaucoup de choses sur les territoires, beaucoup d'acteurs, beaucoup de dispositifs, et donc beaucoup de complexité. C'est presque une partie du problème »*.

Dès lors, l'enjeu de la coordination et de la cohérence éducatives s'impose. En termes de coordination, le programme de réussite éducative est considéré comme un acquis car il a permis de faire travailler de concert des intervenant.es qui concourent tous et toutes, à un degré ou un autre, à l'action éducative : *« Le gamin vit dans un quartier, il rencontre plein d'acteurs (...). Dans les cellules de veilles éducatives du PRE, les acteurs se rendaient compte qu'ils bossaient tous sur le même gamin que jusque-là ils avaient "saucissonnés" »* ; *« Le gamin qui vit dans un quartier, il rencontre pleins d'acteurs, et il gagnerait à ce que ces acteurs se parlent »*. Mais au-delà du PRE, la cohérence n'est pas forcément au rendez-vous, car la multitude des acteur.ices en présence sur un territoire risque de transmettre des messages discordants, voire antagonistes, à l'enfant ou au jeune : *« Les enfants sont confrontés aux discours contradictoires des éducateurs, lorsque les discours sont différents à l'école, au club de sport, à la maison... »*.

Selon les acteurs rencontrés, ce déficit de cohérence serait pour partie imputable à la tendance au repli de l'Éducation nationale sur son pré-carré : *« Dans les PEL et les PEDT, il y a des choses remarquables. Mais le problème à chaque fois est celui de l'articulation avec l'école. On coordonne, sauf l'école, et 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 »* ; *« La place des enjeux éducatifs dans la politique de la ville a été un peu oubliée dans les années récentes (...) Je suis très frappé qu'il n'y ait pas de volet éducatif dans les Contrats de ville alors que l'éducation s'impose comme une priorité absolue »*. Toutefois, **l'école ne porte pas seule la responsabilité de ce défaut de cohérence. Les politiques éducatives locales et la politique de la ville souffrent d'un syndrome, celui de « l'effet de guichet »**. Se trouve ici pointée l'instrumentalisation des dispositifs par les structures concernées, qui n'y voient qu'une opportunité pour accéder à des financements supplémentaires afin de développer leurs actions habituelles. Au-delà des opportunités financières qu'ils offrent, ces dispositifs ne seraient pas parvenus à susciter des coalitions autour d'un projet véritablement partagé.

1.3. Les intentions : les leviers de changement à activer

Le statut méthodologique des développements qui vont suivre relève d'une approche par les « chaînes causales ». Celle-ci constitue une alternative intéressante aux méthodes randomisées de mesure d'impact impliquant des groupes-tests ou groupes-témoins. Elle consiste à retracer les liens de causalité entre les actions mises en œuvre et leurs effets attendus. Cette approche déplace la question « est-ce que ça marche ? » pour répondre à la question « comment ça marche, et dans quels cas cela marche le mieux ? ».

La reconstitution des chaînes causales applique les principes de l'« évaluation basée sur une théorie de l'action » (*theory-based evaluation*). Tout programme d'action, qu'il provienne d'un acteur public ou associatif, comporte toujours une « théorie implicite du changement social », c'est-à-dire une représentation anticipée des mécanismes par lesquels l'action est censée produire l'effet escompté. L'évaluation basée sur la théorie consiste à expliciter cette « théorie implicite » et à l'évaluer, c'est-à-dire à rechercher si la chaîne causale qu'elle postule se vérifie empiriquement dans la mise en œuvre de l'action.

Cette partie propose d'exposer les résultats de l'étape initiale de cette démarche, consistant à reconstruire le plus fidèlement possible la « théorie implicite de l'action » qui fonde le programme des Cités éducatives : Quels enjeux doivent être traités et quels objectifs leurs concepteurs fixent-ils au programme ? Comment conçoivent-ils la chaîne de causalité censée mener de son architecture opérationnelle à des résultats concrets, pertinents et cohérents au regard des enjeux et des objectifs ?

Nous proposons une sorte de « feuille de route » qui servira de guide pour la conduite de l'évaluation du volet « continuité éducative » du programme. Nous pourrions préciser les leviers de changement que les concepteurs et acteurs nationaux ont choisi d'activer pour produire les résultats escomptés. En observant ces leviers à l'œuvre sur les territoires et en vérifiant s'ils sont opérants, l'évaluation permettra, lors des étapes ultérieures, de dégager des éléments d'explication des forces et des faiblesses de la mise en œuvre et des effets du programme.

1.3.1. Placer l'école au centre

Des entretiens réalisés avec des acteurs nationaux, il ressort que **le programme des Cités éducatives repose sur une intuition centrale : l'école étant au carrefour des problèmes des quartiers, c'est par l'école que le changement souhaitable doit advenir :**

« Il faut donner à l'Éducation nationale une clef centrale et la remettre au cœur des enjeux ».

« Si c'est très scolaire, ça ne me choque pas. Le choix de poser la Cité éducative dans un collège, ça veut dire que c'est scolaire ».

« La politique de la ville était tellement peu scolaro-centrée qu'on se demandait où était l'école. Pourtant, c'est un passage obligé ».

« Ce sont des territoires fragiles où les questions éducatives sont prégnantes. Il faut que la diversité des acteurs soit mobilisée avec l'école comme pivot, ce qui est une approche très différente des dispositifs antérieurs ».

L'école que nos interlocuteurs appellent de leurs vœux est celle qui rétablit la méritocratie républicaine, perçue comme un ciment de la cohésion sociale. L'école doit ainsi être placée au centre parce qu'elle représente l'institution garante de la « promesse républicaine » : *« C'est l'idée que l'ascenseur social puisse encore exister. C'est la promesse républicaine : ouvrir les possibles grâce à l'école »* ; *« Les quartiers doivent être des tremplins républicains et il y a un effort massif à fournir »*. Dans ces conditions, le cœur de cible du programme est bel et bien l'école, et le principe de continuité éducative est d'abord posé en référence à l'école, même si cette continuité éducative ne peut devenir effective qu'en articulant l'espace scolaire avec d'autres espaces de l'environnement de l'école.

Les acteurs interrogés sont d'autant plus convaincus de la centralité de l'école que les problèmes sociaux en général, et ceux du quartier en particulier, peuvent s'expliquer, pour partie au moins, par ses défaillances :

« La question scolaire est la clé de tout dans ce pays, face au chômage, etc. ».

« Les Cités éducatives, c'est un territoire en difficulté qui bénéficie d'un pilotage intégré pour réduire les difficultés du territoire ».

1.3.2. Faire du territoire une ressource éducative

Si les Cités éducatives doivent placer l'école en leur centre, elles doivent aussi travailler l'interaction entre école et territoire. Mais dans la conception des Cités éducatives, **le rapport entre territoire et éducation est assez complexe car il est de nature circulaire** : le territoire doit devenir « éducatif », et ainsi permettre renforcer la réussite scolaire, mais il faut en même temps que le territoire se renforce lui-même, grâce à

la réussite scolaire, pour devenir plus attractif, moins pathogène, ce qui, au final, renforcera davantage encore sa qualité éducative.

Cette dialectique vertueuse se repère en maints endroits du Vade-mecum, dont un passage fait explicitement référence aux enjeux de ségrégation urbaine et d'attractivité territoriale :

« La démarche des "Cités Éducatives", mentionnée dans le rapport "Vivre ensemble – Vivre en Grand" établi par Jean-Louis Borloo, consiste en un programme national d'appui aux dynamiques locales de coopération éducative dans les quartiers à faible mixité sociale. (...) La "cité éducative" a pour objectif de permettre aux acteurs éducatifs des territoires concernés de lutter encore plus résolument contre la ségrégation, et de renforcer leur attractivité vis-à-vis des habitants » (p. 2).

L'ancrage institutionnel des Cités éducatives les place également à l'interface des questions scolaire et territoriale :

« Les cités éducatives labellisées constitueront les piliers du volet éducatif des contrats de ville » (p. 4).

L'articulation des enjeux scolaires et territoriaux est tout aussi clairement énoncée dans les critères de labellisation :

« 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) » (p. 6).

Trois thèmes se dégagent ainsi de ces extraits du Vade-mecum :

- **1. L'école est le pivot de la qualité éducative du territoire** : la qualité de l'offre scolaire, mais surtout le maillage territorial assuré autour d'une « école pivot » par la diversité des acteurs.ices de l'éducation opérant sur le territoire (professionnel.les de l'animation, associations, équipements culturels et de santé, mais aussi simples citoyens, parents, habitant.es, etc.) permettront de transformer le territoire en un espace « apprenant », un espace de socialisation contribuant, dans la diversité de ses lieux, à accroître la réussite des enfants et des jeunes. Comme l'explique Vincent Léna, cheville ouvrière du programme, les Cités éducatives visent à « *bâtir ensemble un "village éducatif" pour mieux faire grandir les enfants, dans lequel les adultes ne*

détourneront plus le regard face aux jeunes, mais au contraire les inviteront, sans complaisance, à prendre toute leur place dans la société »³.

- **2. L'éducation est un vecteur de mobilisation et de citoyenneté au sein du territoire** : on retrouve ici l'esprit pionnier du rapport Dubedout qui entendait « refaire la ville » au moyen de la participation des habitants.es. 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 n'est plus un mot d'ordre générique. Elle se trouve adossée à l'enjeu éducatif, dont on a vu combien il apparaissait « mobilisateur » aux yeux des acteurs nationaux : *« L'horizon des Cités éducatives, c'est de réussir à faire de ces enjeux éducatif 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 ».*
- **3. L'attractivité du territoire est corrélée à sa qualité éducative** : le programme des Cités éducatives doit s'articuler avec l'ambition d'accroître la mixité sociale et le désenclavement des quartiers, au cœur du PNRU. Améliorer l'offre éducative doit concourir à atteindre ces objectifs, en renforçant l'attractivité du territoire pour les acteurs.ices extérieur.es aux quartiers autant que pour leurs habitant.es. C'est sans doute une raison pour laquelle la thématique de *l'excellence* est si présente dans les propos des acteurs et dans les documents supports. Il s'agit, au fond, de lutter contre la stigmatisation des quartiers en passant du palliatif au positif : *« C'est un projet positif et non pas un dispositif de compensation des faiblesses. Les quartiers sont pensés comme une avant-garde. Il faut inventer un modèle nouveau qui devrait tirer vers l'excellence, et ça c'est mobilisateur pour tout le monde, y compris les parents, travailleurs sociaux, habitants, etc. »* Dans cet esprit, la labellisation « Cité éducative » est à comprendre comme un « label d'excellence » : *« La Cité est une sorte de label d'excellence, pour que les parents retrouvent confiance dans l'école et les institutions »*. Les Cités éducatives portent ainsi la promesse d'une reconfiguration urbaine à large spectre : une revitalisation des quartiers, une déstigmatisation et une amélioration de leur qualité éducative capable de favoriser la mixité, de changer le statut du quartier en facilitant le passage de zone de relégation vers un espace d'expérimentation et d'innovation.

³ Léna, V. (2019), « "Cités éducatives" : l'invention de la société éducationnelle », *Administration & Éducation*, vol. 164, n°4, p.117-118.

1.3.3. Assurer la continuité éducative en articulant les différents espaces

Si l'école est au centre, le « pourtour » de ce centre – le « village éducatif » – est tout aussi important. Le territoire lui-même doit être éducatif et contribuer à la réussite de l'action scolaire : *« On sait que l'école ne peut pas tout faire. L'école, ce n'est que 24 heures par semaine. L'école peut pas tout. C'est la société qui doit se poser ces questions. Par exemple, sur la question des écrans. C'est une question que la société doit se poser dans son ensemble ».*

Le « village éducatif » qu'il s'agit de faire advenir constitue le levier essentiel de la continuité éducative. Voici les principales réflexions des acteurs nationaux à ce sujet :

- **1. L'éducation englobe toujours une multitude d'acteur.ices** : s'il faut organiser le « village éducatif », ses composantes sont déjà là et sont déjà des sources d'influences sur les enfants et les jeunes.
- **2. Les sources d'influence des enfants et des jeunes manquent de cohérence** : les contradictions éventuelles entre ces sources d'influences sont considérées comme des freins à la dynamique d'éducation : *« Il peut arriver qu'un éducateur sportif témoigne de son désamour de l'école devant un jeune. Il faut qu'il arrive à dire au jeune que l'école c'est important ».* Il faut donc travailler à mieux les coordonner, comme dans le (légendaire) village africain où tous les adultes sont alignés autour d'un même modèle culturel et éducatif : *« Il y a un proverbe africain qui dit "il faut tout un village pour éduquer un enfants", c'est ça la grande idée ».*
- **3. La discontinuité des normes et des pratiques éducatives est l'une des sources des inégalités devant l'école** : les enfants des catégories favorisées, on l'a déjà mentionné, non seulement acquièrent un capital culturel dans leur environnement familial, mais développent aussi les compétences permettant de convertir ce capital culturel en capital scolaire. La continuité éducative devra par conséquent viser l'acquisition d'un capital culturel au sein du « village éducatif », mais aussi la capacité à réinvestir ce capital dans les apprentissages scolaires : *« Les enfants des milieux les moins dotés, sont dans des milieux décalés. (...) La continuité éducative, ce serait d'opérer des transferts d'un champ éducatif à un autre. Et même hors de l'école. C'est ça le vrai sujet ».*
- **4. Le développement de l'enfant et des jeunes implique une diversité de compétences, formelles et non-formelles** : au-delà même de l'école, la variété des espaces éducatifs peut apporter une plus-value : *« Je pense que c'est la diversité qui*

produit de la réussite, assure un acteur national. Rien de pire qu'un programme qui serait prédigéré et qui araserait la créativité ».

L'ensemble de ces observations conduit les acteurs nationaux à **parier sur la continuité éducative comme levier de changement essentiel** : *« Je crois que s'il reste des marges de manœuvre, elles sont sur la pertinence d'un territoire sur lequel toute la force publique travaillerait la main dans la main, sans buter sur la compétence de tel ou tel. »*

1.3.4. Parier sur la gouvernance comme levier de transformation

Le dernier pari au principe de l'architecture du programme des Cités éducatives est celui de la gouvernance. L'un des principaux postulats du programme est celui-ci : la Cité éducative doit fournir des modes d'emplois plutôt que proposer des programmes d'actions. Un acteur estime ainsi qu'*« on ne change pas les profs ! Une bonne réforme de l'Éducation nationale, ce n'est pas une réforme des programmes, c'est transformer la structure. (...) Il s'agit de poser un cadre et de faire le pari que les acteurs vont s'en saisir ».*

On peut transposer ce raisonnement aux Cités éducatives. **Le « mode d'emploi » proposé aux acteurs doit être « procédural » plutôt que « substantiel ».** La transformation des actions viendra de la créativité des acteurs.ices de terrain, dès lors qu'ils et elles auront été placés.es dans les « bonnes » conditions. Si la question des actions à financer n'est pas négligée dans les Cités éducatives, elles ne constituent pas pour autant le cœur du programme : *« Ce qui est important c'est moins les actions, qui sont souvent des actions politique de la ville assez stéréotypées, que le pilotage et la gouvernance ».*

Il s'agit donc moins de susciter de nouvelles actions que de transformer les manières de faire. C'est pour cette raison que les Cités éducatives ne sont pas présentées comme un *dispositif* (de plus), mais comme une *démarche* qui n'a pas vocation à ouvrir un guichet supplémentaire aux acteurs publics ou associatifs : *« La Cité éducative ne doit pas être une super REP, un super PEDT, une super politique de la ville. Il faut avant tout une gouvernance bien construite ».* Et les budgets dégagés pour les Cités ne devraient pas être prioritairement destinés au développement de nouveaux projets : *« Une Cité éducative, ça doit être une part plus importante allouée à la gouvernance qu'aux actions ».*

1.4. Les moyens (architecture opérationnelle du programme)

L'instrumentation du programme des Cités éducatives est précisée dans le cahier des charges soumis aux sites candidats à l'appel à projets national. Celui-ci, composé du Vade-mecum et d'un référentiel, opérationnalise les « leviers de changement » sur lesquels repose le « pari » des acteurs nationaux quant à l'efficacité du programme (cf. section précédente). En croisant le cahier des charges avec les propos tenus lors des entretiens, on peut distinguer trois grands volets de cette architecture opérationnelle : l'alliance éducative, l'offre éducative et la gouvernance.

1.4.1. La constitution d'une alliance éducative

L'alliance éducative désigne l'organisation concrète du réseau des acteurs.ices de l'éducation d'un territoire et de leurs interrelations. **L'alliance éducative se présente donc comme l'instrument idoine de la continuité éducative.**

Pour les concepteurs du programme, cette alliance doit être la plus large possible. Elle doit s'étendre, dans l'idéal, à l'ensemble du « village éducatif », cette figure métaphorique vers laquelle le quartier doit tendre pour devenir une véritable Cité éducative. Comme l'annonce d'emblée le Vade-mecum, cette alliance élargie consiste à « *mettre en synergie la responsabilité des familles, l'engagement des collectivités locales, la richesse du tissu associatif, le dynamisme de sa jeunesse et l'investissement des professionnels qui y travaillent* » (p. 1).

Cette alliance est appelée à s'élargir au-delà du cercle des professionnel.les, ce qui reflète l'ambition forte des Cités éducatives en matière de participation, les Cités devant être « l'affaire de tous et toutes » :

« Dès le début du processus, en s'appuyant sur les réseaux experts en la matière, il conviendra de veiller à associer systématiquement les parents, les jeunes et les habitants concernés, à travers notamment les associations de parents d'élèves, les autres associations, en particulier celles qui œuvrent au soutien à la parentalité, et les conseils citoyens, pour faire de la "cité éducative" une ambition partagée. Il conviendra particulièrement de veiller à la participation des enfants et des jeunes (délégués de classe, conseils de vie lycéenne, conseils de jeunes, consultation, etc.) à l'élaboration de ce projet éducatif » (p. 3).

Les actions de communication préconisées dans le Vade-mecum doivent soutenir cette mobilisation large, en facilitant l'émergence de la question éducative comme question publique et citoyenne. « *La communication est importante parce que la Cité éducative doit devenir un objet assumé politiquement et publiquement* », souligne un interlocuteur national.

L'alliance ne se décrétant pas, **les acteurs nationaux ont également identifié l'espace spécifique où les acteurs du territoire seront invités à la construire : celui des temps de rencontre et de discussion**. Les « temps de concertation », mais aussi les « formations croisées », ou encore l'élaboration collégiale d'une « charte de valeurs partagées », doivent intensifier les interactions, développer les interconnaissances et ainsi faciliter la mise en place d'actions partenariales.

Loin d'être présentée comme un « dispositif de plus », **la Cité éducative doit fonctionner sur le terrain comme un instrument d'acculturation collective capable d'accompagner la formation d'une culture commune**. L'insistance sur les notions de « projet commun » et de « valeurs partagées » vise à conjurer la perception du programme comme simple « guichet financier ». « *Les raisons qui font que les acteurs entrent dans une politique publique sont très diverses*, explique un acteur national. *Pour certains, c'est un opportunisme financier* ». Pour prémunir le programme contre ce syndrome, le défi est alors d'asseoir l'alliance éducative sur un projet, des valeurs et des réussites communes : « *Il faut que les cultures s'entremêlent via des projets en commun, et des réussites en commun* ».

1.4.2. Une offre éducative cohérente et visant l'excellence

L'offre éducative que les sites devront mettre en œuvre répond tout d'abord à l'orientation générale du programme en faveur de la continuité éducative. La description de ses modalités concrètes oscille, dans le Vade-mecum, entre **continuité « synchronique »** (complémentarité des pratiques des acteurs éducatifs dans les différents espaces du territoire) et **continuité « diachronique »** (continuité temporelle des parcours des jeunes, prévention des ruptures, accompagnement des transitions, etc.). La définition de l'alliance éducative recouvre bien les deux orientations :

« *Cette alliance éducative permettra l'accompagnement personnalisé des enfants vers la réussite depuis le plus jeune âge jusqu'à l'insertion professionnelle, dans tous les temps et espaces de vie* » (p. 2).

Les entretiens montrent cependant que **les deux acceptions de la continuité éducative sont appréhendées séparément**, et qu'elles n'ont pas forcément le même poids dans le discours des acteurs nationaux. Ainsi, pour certains interlocuteurs, « *on est dans*

l'affiliation des PRE de Borloo, et donc on est plutôt sur le diachronique, dans l'idée de parcours ». D'autres personnalités interrogées penchent plutôt du côté de la continuité synchronique : « La continuité éducative, c'est lutter contre les contradictions du monde des adultes. On est dans la continuité spatiale. Tous les adultes d'une ville sont des éducateurs à un moment ou un autre ». Pour d'autres encore, les deux options correspondent à des stratégies distinctes : « On a cherché à faire les deux. Le projet éducatif de Grigny, c'était les deux aspects dès le départ. Par exemple, on s'est posé la question des ruptures scolaires, du passage en 6ème et au lycée. On a mis en place des contrats d'accompagnement pour s'engager à ce que l'élève soit accompagné jusqu'au bac. Idem pour le passage au second degré. Mais, en même temps, on a cherché la complémentarité éducative au quotidien, dans les activités proposées, mais aussi le discours tenu aux jeunes ».

À propos de l'offre éducative, on relève aussi que **la notion d'excellence est mentionnée à plusieurs reprises dans le Vade-mecum, sans pour autant occuper une place centrale.** Le lexique employé tout au long du document et des entretiens, tout comme les exemples proposés, y renvoient pourtant constamment. De façon transversale, il nous semble que le programme des Cités, en s'affirmant comme « positif » plutôt que « palliatif », porte en lui un projet de lutte contre la stigmatisation des quartiers, dont l'excellence constituerait l'antidote. Les Cités Educatives sont ainsi décrites comme une « *stratégie éducative ambitieuse* » (Vade-mecum, p. 2) et la communauté éducative doit s'incarner à travers des « *parcours de réussites ou de personnalités reconnues issues du quartier* » (p. 3).

Pour autant, le programme n'est pas spécifiquement destiné à financer des actions nouvelles ou innovantes. Il est présenté comme un cadre de travail permettant d'articuler les actions éducatives existantes plutôt que comme un dispositif voué à enrichir l'offre locale. « *Au-delà des dispositifs et moyens mis en œuvre* » (Vade-mecum, p. 2), le programme vise à « *assurer une plus grande coordination des dispositifs existants pour les élèves et les enfants dans les quartiers* » (p. 4). C'est pourquoi « *il s'agira en priorité de mobiliser les moyens existants, et de s'appuyer sur les financements de droit commun* » (p. 4). **Tout au long du Vade-mecum, l'arsenal des dispositifs existants se trouve mentionné, mais assorti d'une invitation à les perfectionner au moyen d'un travail plus collectif et collaboratif. Pour cette même raison, et même si la labellisation des Cités est assortie d'enveloppes budgétaires, celles-ci ne doivent alimenter de nouvelles actions que dans des proportions limitées.**

1.4.3. Une gouvernance transformatrice

Le parti pris stratégique central du programme est celui d'un cadre organisationnel susceptible de produire une transformation des pratiques, en suscitant un « partenariat obligé » entre l'Éducation nationale et ses partenaires territoriaux. 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.

La troïka doit être à la fois pluripartite (Éducation nationale, préfecture, collectivité) et engager des acteurs « de haut niveau » : *« La gouvernance locale envisagée du dispositif devra être précisée. Chacun des trois principaux acteurs désignera un responsable référent de haut niveau : principal de collège pour le rectorat, représentant du préfet pour la préfecture, cadre de haut niveau pour la collectivité »* (Vade-mecum p. 3).

Cette formule répond à plusieurs préoccupations des acteurs nationaux. Elle vise tout d'abord à éviter le syndrome du « décideur solitaire », rencontré dans d'autres dispositifs, comme ces « *contrats de ville souvent écrits par une ou deux personnes* ». La pluralité des acteurs en présence doit au contraire aider à rendre l'action plus transversale, à structurer « par le haut » l'alliance éducative qui devra s'organiser parallèlement sur le terrain.

La forme prescrite de la troïka inclut notamment un principal de collège « chef de file ». La stratégie « procédurale » consistant à induire une transformation par la voie de la gouvernance trouve ici sa première traduction : **l'Éducation nationale, « maillon faible » des partenariats éducatifs locaux, est d'emblée enrôlée.** Seconde pièce du puzzle, le principal chef de file appelé à gérer le « fond Cité éducative » destiné à développer des projets partenariaux entre l'école et les acteurs du territoire, est probablement la plus significative de cette stratégie : *« Le "fonds de la Cité Éducative" est aux mains du principal du collège pour financer des projets extérieurs, précise un acteur national. C'est un levier pour faire entrer l'Éducation nationale dans la logique des Cités, car ce fonds est destiné à financer des actions extérieures au collège ».*

Ce choix traduit celui de placer l'école au centre : *« Conforter le rôle de l'école, c'était une façon d'envoyer un message aux enseignants : "votre rôle est fondamental" »*, poursuit cet interlocuteur. Bien que non explicitée comme telle, on peut aussi formuler l'hypothèse que le collège est généralement le plus haut niveau de représentation de l'Éducation nationale au sein des QPV. Ainsi, les lycées étant le plus souvent « physiquement » absents des QPV, il n'était pas envisageable d'accorder le chef-de-filât à leurs proviseurs.

Les équilibres institutionnels sont respectés, car il ne s'agit pas non plus de faire des Cités éducatives un dispositif « maison » de l'Éducation nationale, même si la notion de « collège chef de file » n'est pas dépourvue d'ambiguïté. La préfecture et la collectivité ont en effet la charge de désigner un « *chef de projet opérationnel, choisi sur profil dans les équipes locales et co-mandaté par l'État et la collectivité* » (Vade-mecum, p. 4). Le rôle de ce chef de projet reste toutefois peu explicité par le Vade-mecum.

Enfin, **une évaluation en continu vise à rapprocher les partenaires institutionnels locaux** qui devront s'accorder sur des indicateurs de réussite communs, exprimant une stratégie partagée. L'enjeu est aussi d'acculturer l'Éducation nationale à l'évaluation. Comme le souligne un acteur, « *culturellement, l'Éducation nationale montre toujours les réussites. Elle n'a pas la culture de l'auto-critique des projets qu'on met en œuvre* ». À l'échelle nationale, il revient au Comité national d'orientation et d'évaluation (Cnoe) d'assurer à la fois l'évaluation à l'échelle globale du programme, mais aussi d'apporter une guidance aux partenaires locaux pour les aider à conserver « l'esprit » des Cités éducatives. Un acteur s'en explique : « *Quand le Cnoe se réunit, on reçoit 2-3 Cités éducatives. On voit des Cités qui ont bien compris, d'autres qui ont compris mais qui n'ont pas les moyens, et d'autres encore qui n'ont rien compris. Le Cnoe a un rôle de conseiller. On va sur le terrain, on regarde ce qui s'y passe. On rédige des choses, là où l'on considère qu'on est sur le bon chemin ou quand il y a des dérives* ».

1.5. Les effets attendus

L'ambition de « mobiliser les énergies » du territoire en plaçant « *l'enjeu éducatif au cœur de l'émancipation de la jeunesse des quartiers populaires* » (Vade-mecum, p. 3) est le principal objectif des Cités éducatives telles qu'elles ont été pensées au niveau national. Le vade-mecum n'évoque pas les effets attendus du programme, mais propose un « *référentiel indicatif pour la labellisation des Cités éducatives* » (p. 9). **Les finalités du programme telles que décrites par le Vade-mecum se déclinent en 3 grands objectifs, déclinés dans une grande diversité de thématiques :**

- **1. Conforter le rôle de l'école :**
 - Rechercher une meilleure mixité sociale et scolaire.
 - Améliorer le bien-être de tous et toutes, élèves et personnels.
 - Renforcer le suivi personnalisé des élèves en amont et sur la durée.
 - Encourager l'ambition scolaire.
 - Encourager la coopération avec les parents.
 - Renforcer les alliances éducatives à l'interne et avec les partenaires.

- **2. Promouvoir la continuité éducative :**

- Socialisation précoce des enfants.
- Implication des parents et amélioration des conditions d'exercice de la parentalité.
- Prévention santé-hygiène.
- Persévérance scolaire, réussite éducative et lutte contre le décrochage.
- Promotion de l'éducation artistique et culturelle.
- Développement du sport scolaire, de la pratique sportive et des activités de bien-être corporel.
- Diffusion de la culture scientifique et technique.
- Élargissement des plages et des formes d'interlocution éducative.
- Cordées de la réussite, parcours d'excellence et accompagnement personnalisé des jeunes.
- Promotion des valeurs collectives et prévention des risques.

- **3. Ouvrir le champ des possibles**

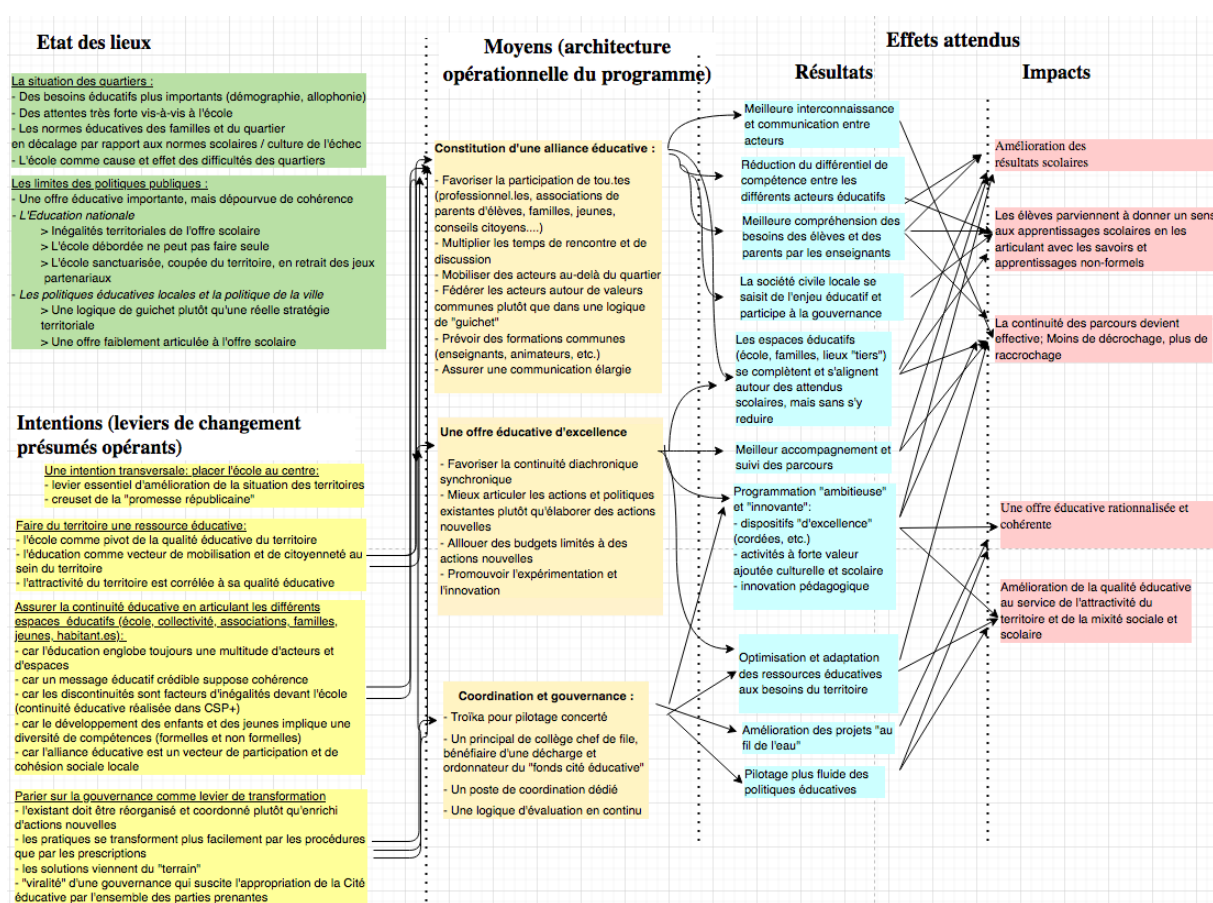
- Stage de 3ème, découverte des filières de formation et du monde du travail.
- Offre linguistique et lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme.
- Insertion professionnelle des jeunes sans qualification.
- Mobilité, rencontres.
- Ouverture culturelle et citoyenne.
- Cité numérique.
- Droit à la ville.

L'aspect « catalogue » du référentiel national contribue sans doute à diluer l'objectif central des Cités éducatives, à savoir qu'« *au-delà des dispositifs et moyens mise en œuvre, seule une stratégie locale ambitieuse, un engagement continu ainsi qu'une coordination étroite des acteurs éducatifs, peuvent contrer les logiques de ségrégation et de décrochage à l'œuvre dans les grands quartiers à mixité sociale limitée* » (Vade-mecum, p. 3). Un acteur national explique ce choix : « *Au démarrage, pour que tout le monde y comprenne quelque chose, les ministères ont proposé des thèmes "bateaux" très "Éducation nationale", dans lesquels les personnes se retrouvaient. Pour moi, la première thématique qu'il fallait imposer, c'est comment construire la méthode d'une Cité éducative. Mais on ne pouvait pas poser la méthode comme ça, car ça aurait donné un truc d'intellos que personne n'allait comprendre. Il fallait donner des gages* ».

1.6. Un logigramme donnant à voir la logique d'ensemble du programme

Le logigramme présenté ci-après retrace la logique d'ensemble du programme, en distinguant 5 registres reliés entre eux :

- **L'« état des lieux »** (ou diagnostic) posé au démarrage du programme à la fois sous l'angle de la situation des quartiers vis-à-vis de l'enjeu éducatif et des limites des politiques publiques menées jusqu'à présent.
- **Les « intentions »**, c'est-à-dire les leviers de changement identifiés par les acteurs nationaux.
- **Les « moyens »**, c'est-à-dire l'architecture opérationnelle du programme, correspondant aux réalisations attendues.
- **Les « effets attendus »** du programme, en distinguant les « **résultats** » (effets sur les pratiques des acteur.ices), et les « **impacts** » (effets sur les bénéficiaires et sur l'offre éducative).



2. Les intentions stratégiques locales en matière de continuité éducative

2.1. Les enjeux éducatifs identifiés à l'échelle des cinq Cités étudiées

2.1.1. Une population jeune et pauvre

Les cinq Cités se situent toutes dans des villes moyennes, parmi lesquelles trois ont entre 27 000 et 30 000 habitant.es et deux entre 70 000 et 75 000 habitant.es. Toutes ces villes ont pour caractéristique commune **la jeunesse de leur population**, dont le poids est nettement supérieur à la moyenne nationale : alors que les moins de 30 ans représentent 35% la population nationale, ils sont 49% dans la Ville Cyan, 47% dans la Ville Verte et 42% dans la Ville Carmin et la Ville Ocre (chiffres 2019).

Les chiffres ne sont pas connus pour la Ville Bleue, localisée en outre-mer, mais il s'agit du département le plus jeune de France avec environ 70% de moins de 30 ans, les moins de 17 ans représentant plus de la moitié de la population départementale. La croissance démographique exponentielle de la Ville Bleue, et plus largement du département, place les équipements scolaires sous une tension extrême, beaucoup d'enfants ne pouvant par exemple être accueillis en maternelle.

La part de la population municipale vivant en QPV est très contrastée entre les cinq territoires étudiés. Dans trois villes, cette part est très élevée, avec 77% de la population communale en QPV dans la Ville Verte, 73% dans la Ville Cyan et 61% dans la Ville Bleue. À l'opposé, on ne compte que 17% de la population communale dans la Ville Carmin et 27% dans la Ville Ocre.

La population de ces quartiers est très jeune, avec une part de moins de 25 ans représentant 60% de la population du QPV de la Cité Bleue, 47% dans la Cité Carmin, 46% dans la Cité Cyan, 41% pour la Cité Verte et 40% pour la Cité Ocre. La population résidant dans les QPV concernés se caractérise également par **un faible niveau de revenus**, avec un taux de pauvreté de 59% dans la population concernée par la Cité Ocre, 57% dans la Cité Carmin, 52% dans la Cité Cyan et 39% dans la Cité Verte. Le chiffre n'est pas connu pour la Cité Bleue, mais il s'établit vraisemblablement à près de 80%.

La population de ces QPV peut être décrite comme particulièrement vulnérable. Quel que soit l'indicateur utilisé, on note une forte sur-représentation dans ces quartiers des familles pauvres et monoparentales et des jeunes non scolarisés sans emploi ni formation. La part des adultes pas ou peu diplômés, ainsi que leur position socioprofessionnelle, signalent un capital économique et culturel peu favorable à la réussite scolaire des enfants et des jeunes. Les données du QPV de la Cité Bleue sont particulièrement alarmantes, avec un grave déficit de formation initiale (près de la moitié des personnes de 15 ans ou plus n'a jamais été scolarisée), des difficultés très marquées d'accès au marché du travail, des conditions de logement très précaires de type bidonville, et des problèmes sanitaires endémiques avec la sous-nutrition d'une partie importante de la population du quartier.

Le QPV de la Cité Bleue se caractérise aussi par l'importance de la population étrangère en situation irrégulière, avec près de la moitié de la population (non recensée) en situation de clandestinité et la présence substantielle de jeunes migrants non francophones. À l'exception notable de la Cité Carmin qui compte moins de 3% d'étrangers, les QPV des autres Cités étudiées sont également caractérisés par **une proportion très significative de populations étrangères**, notamment dans la Cité Cyan (42%), et dans une moindre mesure dans la Cité Ocre (26%) et la Cité Verte (24%).

Dans ce contexte, la réussite scolaire des élèves apparaît globalement faible. Le taux de réussite au Diplôme national du brevet (DNB) varie de 73 à 84% au sein des cinq Cités, contre 89,1% en moyenne nationale en 2023. Les enfants sont peu lecteurs et peu scripteurs, particulièrement dans la Cité Bleue (31% de maîtrise insuffisante du français en 6^{ème} ; 40% en mathématiques). L'orientation post-3ème est moins favorable et davantage axée sur la filière professionnelle (notamment à Carmin, où 46 % des orientations se font vers cette filière).

Indicateurs de contexte

Nom de la Cité éducative	Part des moins de 25 ans dans la population	Part des 16-25 ans non scolarisés et sans emploi	Part des étrangers dans la population (%)	Part de familles monoparentales (%)	Taux d'emploi des femmes (%)	Écart entre le taux d'activité des hommes et celui des femmes âgées de 15 à 64 ans (en points de %)
Carmin	43,3	45,8	3,1	38,7	22	25,6
Cyan	46	26,3	40	25,5	35,5	19,7
Bleue	Non disponible	Non disponible	Estimation 50 % de clandestins	Non disponible	Non disponible	Non disponible
Ocre	41	36,4	29,6	21,1	23,8	23,3
Verte	41,1	23,7	23,9	26,9	47,3	13,2
Ensemble des cités éducatives de France métropolitaine	40,5	28,7	25,3	30,0	37,8	14,3
Ensemble des QPV de France métropolitaine	39,1	29,4	21,8	31,7	40,0	12,9
Ensemble France métropolitaine	29,9	16,6	6,7	15,3	61,0	5,8
Indicateurs de contexte pour les 80 Cités éducatives de la première génération Sources : Insee, Recensement population (RP) 2016 - estimations démographiques Pôle Emploi-Dares, STMT - Demandeurs d'emploi au 31 décembre 2019 (données annuelles) - Géoréférencement Insee						

Réussite scolaire et PCS des élèves du 1^{er} degré

Nom de la Cité éducative	Nb d'écoles membres de la Cité (revues de projet 2020)	Effectifs d'élèves du 1 ^{er} degré		Taux de retard par niveau (en %)		PCS élèves de CM2
		Total maternelle	Total élémentaire (CP-CM2)	Taux de retard en CP	Taux de retard en CM2	Ouvriers et inactifs
Carmin	17	1 165	1 752	4,7	10,2	73,2
Cyan	23	1 598	2 620	7,3	10,5	58,8
Bleue	7	2 139	4 575	1,0	8,4	25,4
Ocre	10	634	1 038	2,6	2,5	62,2
Verte	22	1 684	2 647	3,0	11,7	52,2

Réussite scolaire et PCS des élèves de collège

Nom de la Cité éducative	Nb de collèges membres de la Cité (revues de projet 2020)	Effectif total d'élèves de niveau collège + enseignement adapté	Répartition des élèves de sixième - niveau de maîtrise en français "insuffisant"	Répartition des élèves de sixième - niveau de maîtrise en mathématiques "insuffisant"	Taux de réussite brut au DNB	Taux de passage post 3ème vers 2nde pro	PCS Ouvriers et inactifs
Carmin	3	1 220	1,1	4,5	78,0	46,2	77,9
Cyan	3	1 928	2,9	8,3	81,0	27,9	61,3
Bleue	2	2 657	30,6	39,8	84,0	18,6	22,3
Ocre	2	689	1,1	3,2	73,0	22,4	65,2
Verte	3	1 775	1,9	5,9	79,0	26,2	62,0

2.1.2. Les diagnostics territoriaux fondant le besoin de renforcer la continuité éducative

Sans forcément recourir explicitement à la notion de continuité éducative, les diagnostics sur lesquels sont appuyés les projets des cinq Cités éducatives étudiées, ainsi que les entretiens réalisés avec les acteurs.ices localement, dessinent une situation doublement problématique : celle d'une discontinuité des parcours (dans un registre diachronique) et celle d'une déconnexion des espaces éducatifs (dans un registre synchronique).

La discontinuité des parcours

La discontinuité des parcours des enfants et des jeunes s'illustre tout d'abord par **le phénomène de décrochage scolaire et post-scolaire, souligné dans toutes les Cités étudiées**. Ce phénomène est particulièrement marqué dans la Cité Bleue où, du fait des « décasages » (démolition de l'habitat de fortune), on constate des déménagements régulièrement suivis de décrochages scolaires. Les acteurs.ices de la Cité Cyan mettent également un fort accent sur cette problématique, la Mission locale estimant à 35% le nombre de jeunes de 15 à 24 ans sans emploi et sans contact avec aucune institution (un chiffre bien au-dessus de la moyenne nationale, les données de l'INSEE estimant la part des 16-25 ans non scolarisés et sans emploi à 16,6% en France métropolitaine).

Dans quatre des cinq Cités éducatives se trouve pointé le manque de passerelles entre établissements scolaires des différents degrés, rendant difficile le travail sur les parcours et la continuité éducative diachronique. Le manque d'accompagnement des élèves est souligné aussi bien pour le passage du CM2 au collège que pour l'orientation en fin de troisième ou après le lycée. Les diagnostics pointent parfois aussi les mécanismes d'auto-censure et une orientation déficiente des jeunes à l'issue de leur scolarité. À noter toutefois

que seule la Cité Ocre met l'accent sur les discriminations frappant les jeunes des quartiers populaires dans leur phase d'insertion professionnelle.

La construction des parcours s'amorce aussi dès le plus jeune âge et **deux des cinq Cités (Bleue et Verte) soulèvent le problème de la scolarisation des très jeunes enfants**. Dans la Cité Bleue, par exemple, les enfants de 3 ans scolarisés ne représentent que 15% des élèves de maternelle du fait d'un manque de classes ; les enfants de maternelle ne sont d'ailleurs scolarisés qu'à mi-temps afin de pouvoir accueillir l'ensemble des effectifs.

Dans quatre des cinq Cités se trouve également signalé un déficit d'accompagnement des enfants en situation de handicap (lorsque cette problématique n'est pas posée explicitement dans le diagnostic, on peut la déduire des actions prévues dans ce champ). Dans les Cités Cyan, Ocre et Verte, cette question est l'objet d'un axe thématique à part entière, en lien avec les questions de santé.

Enfin, au regard de la stabilité des parcours, on constate que **trois des cinq Cités (Bleue, Cyan, Verte) soulèvent la question du turn-over des personnels**, au sein de l'Éducation nationale comme dans d'autres espaces éducatifs (collectivités et associations). Il s'agit de territoires considérés comme peu attractifs pour les professionnel.les. Dans la Cité Bleue, l'instabilité chronique des agents en poste se manifeste dans tous les secteurs professionnels concernés par la Cité éducative, avec par exemple un taux d'ancienneté moyen des enseignants de deux ans à peine. Dans la Cité Cyan, ce taux s'établit à moins de 5 ans. À l'inverse, la Cité Carmin se singularise par la stabilité de ses professionnel.les et un faible turn-over, notamment des équipes enseignantes.

Le manque d'articulation entre espaces éducatifs

Les diagnostics réalisés en amont des projets de Cités éducatives et/ou les propos des acteur.ices interrogé.es pointent 4 grands enjeux venant souligner un manque de continuité éducative synchronique.

Le premier enjeu identifié dans toutes les Cités est celui de l'implication de l'Éducation nationale dans l'espace partenarial des politiques locales. Avant l'arrivée des Cités éducatives, le partenariat territorial avec l'Éducation nationale apparaissait peu développé, butant notamment sur la rigidité de l'institution scolaire, dont la culture laisse peu de marges d'autonomie aux agents locaux et rend difficile l'inscription de ceux-ci dans une logique de projet territorial.

Le territoire de la Cité Carmin était ainsi marqué par une quasi-absence de collaboration entre l'Éducation nationale et les autres acteur.ices, qu'il s'agisse de la Ville de Carmin – dont le Contrat de ville ne permettait pas d'intervenir sur le temps scolaire – ou des acteurs.ices de l'éducation non formelle qui ont souligné le manque de dialogue avec l'Éducation nationale, redoublé par le sentiment de n'être pas reconnu.es comme acteur.ices de l'éducation aussi légitimes que les enseignant.es.

Le déficit de partenariat avec l'Éducation nationale a également été mis en avant dans la Cité Cyan où les acteur.ices de l'Éducation nationale reconnaissent leur méconnaissance du réseau associatif local. Jusqu'à l'arrivée de la Cité éducative, l'Éducation nationale se positionnait davantage comme consommatrice des activités proposées par les associations que comme véritable partenaire. Un constat similaire a été posé dans la Cité Verte, même si certains établissements scolaires (essentiellement ceux du premier degré) apparaissaient plus ouverts que d'autres aux partenariats avec des structures extérieures, selon les dispositions individuelles des principaux.ales et directeur.ices. Dans la Cité Ocre, l'Éducation nationale était formellement engagée dans différentes politiques contractuelles portées par la municipalité, mais là aussi en position de consommatrice davantage que comme partenaire d'une collectivité qui imprimait fortement sa marque sur les politiques éducatives locales.

C'est seulement dans la Cité Bleue que des complémentarités étaient déjà affirmées avec l'Éducation Nationale qui, au vu des problématiques « hors normes » du territoire, apparaissait en demande de liens avec son environnement. Dans le quartier concerné par la Cité éducative, c'est plutôt la politique municipale qui apparaissait en retrait et il n'existait pas vraiment d'habitudes de co-construction de démarches communes entre la Ville et l'Éducation nationale.

Le second enjeu en matière de continuité éducative synchronique, pointé dans les cinq Cités, est celui du manque de coordination entre les mondes de l'éducation formelle et non formelle, et au sein de ce dernier. La tension entre éducation formelle et non formelle a déjà été évoquée à propos de la Cité Carmin, avec des acteur.ices de l'éducation populaire ayant le sentiment que les spécificités de leur démarche éducative et pédagogique n'est pas reconnue par l'Éducation nationale. Si tous les territoires étudiés sont confrontés à cette problématique, les personnes interrogées ont surtout insisté, dans les autres Cités, sur le double phénomène de fragmentation de l'offre éducative périscolaire et de déficit d'articulation avec l'offre proposée sur les temps scolaires.

Dans la Cité Ocre, le diagnostic du Projet éducatif local avait mis en évidence, dès 2008, l'hétérogénéité des propositions périscolaires. Si des partenariats institutionnels préexistaient à la Cité éducative, les acteur.ices interrogé.es expliquent que des efforts restaient à faire afin de les améliorer au niveau des opérateurs de terrain. Des phénomènes de concurrence entre opérateurs, préjudiciables aux coopérations partenariales, sont notamment soulignés.

Ce même phénomène est également pointé dans les Cités Cyan et Verte, où la présence d'un tissu associatif très dense s'accompagne aussi de logiques concurrentielles pour l'accès aux ressources financières, sur fond de méconnaissance entre professionnel.les et d'illisibilité de l'offre destinée aux enfants et aux jeunes. Dans ces deux Cités, les acteur.ices signalent aussi des écarts entre les discours éducatifs émanant du champ associatif et ceux du corps enseignant (par exemple sur l'égalité filles-garçons). Les acteur.ices interrogé.es insistent enfin sur le manque d'appropriation par ses bénéficiaires potentiels (notamment les collégien.nes) de l'offre éducative proposée par les associations. Ce dernier point est également évoqué par les acteur.ices de la Cité Bleue, mais dans ce territoire extrêmement défavorisé, l'enjeu est d'abord celui du comblement d'un déficit structurel d'offre éducative périscolaire.

Le troisième enjeu soulevé localement est celui la mission éducative des parents.

Dans quatre des cinq Cités étudiées, les acteur.ices interrogé.es insistent essentiellement sur un décalage culturel jugé problématique entre l'école et les familles, y compris sur les notions de « valeurs de la République » et de laïcité. Ce décalage est attribué tout à la fois aux difficultés économiques des familles résultant de leur situation de pauvreté, et à leurs difficultés linguistiques liées à la présence importante de familles étrangères qui engendrerait des « troubles » dans la communication avec les institutions et les associations. Dans la Cité Carmin, caractérisée par une présence résiduelle des familles étrangères, le manque de dialogue entre l'école et les familles n'en est pas moins jugé problématique.

Un dernier enjeu traverse l'ensemble des Cités étudiées, celui de l'importation des « problèmes des quartiers » dans l'espace scolaire. Ce n'est pas ici la déconnexion des différents espaces de vie des enfants et des jeunes qui se trouve au cœur des préoccupations locales, mais au contraire leur interpénétration. Pauvreté, chômage, délinquance, violences, trafics de drogue, déficit de mixité sociale et parfois emprise d'un Islam rigoriste, sont signalés dans l'ensemble des 5 Cités comme des éléments venant perturber les processus éducatifs, notamment au sein de l'enceinte scolaire où le climat est souvent décrit comme peu propice aux apprentissages.

2.2. La place de la continuité éducative dans les projets des Cités éducatives

2.2.1. L'appropriation locale des objectifs nationaux

La construction des projets de Cités éducatives

Dans l'ensemble des territoires étudiés, le principal défi a été celui de la co-construction « égalitaire » des projets de Cités éducatives par le triptyque composé de l'Éducation nationale, de la collectivité et de la préfecture.

Dans trois des cinq Cités étudiées, l'élaboration du dossier de candidature à la labellisation nationale a représenté une opportunité nouvelle pour établir des liens préfigurant la future « troïka ». Dans la Cité Bleue, le projet a été co-construit par la Ville, l'Éducation nationale et la préfecture. La collaboration Ville/Éducation nationale avait un caractère relativement inédit, la Ville s'étant surtout mobilisée jusqu'alors pour la rénovation des bâtiments scolaires. La candidature de la Cité d'Ocre a également fait l'objet d'une co-construction par les membres de la future troïka (déléguée du Préfet, coordinateur REP+, DGA de la Ville). Mais à l'inverse de la Cité Bleue, ce travail commun a permis de rompre avec une certaine hégémonie de la Ville sur les politiques éducatives locales qui préexistait jusqu'alors. Dans la Cité Verte, l'Éducation nationale collaborait ponctuellement avec la Ville sur la base de relations inter-individuelles établies entre certains cadres des deux institutions. L'élaboration du projet de Cité éducative a été l'occasion de consolider ces liens entre responsables hiérarchiques (collège chef de file et l'IEN du premier degré pour l'Éducation nationale, DGS, DGA, coordonnatrice PRE et responsable de la politique de la ville pour la municipalité).

La configuration a été moins favorable dans deux autres Cités en raison d'un manque d'implication initiale de l'Éducation nationale. Dans la Cité Cyan, un déséquilibre est apparu d'emblée, la Ville prenant en charge l'élaboration du projet via la directrice des politiques éducatives de la Ville ; la faible mobilisation de l'Éducation nationale s'explique pour partie par le turn-over des personnels, caractéristique de ce territoire. À Carmin, l'implication des services de l'Éducation nationale semble également avoir été timide dans un premier temps (seuls les directeurs de collège étaient mobilisés, les inspectrices de circonscription ne se mobilisant que dans un second temps). Ici, la lutte « à couteaux tirés » décrite par les personnes interrogées a plutôt mis aux prises l'autorité préfectorale et l'Éducation nationale. Les acteur.ices de celle-ci suspectaient une tentative de prise de pouvoir de la part du ministère de la Ville et exprimaient le sentiment que « tout était ficelé ».

Ils ou elles redoutaient aussi de voir la spécificité de l'éducation prioritaire se dissoudre dans la Cité éducative.

Si l'élaboration des projets locaux a reposé en grande partie sur un nombre restreint d'acteur.ices institutionnels, le processus a pu être ponctuellement élargi à d'autres acteur.ices des territoires. À Carmin, une concertation minimale (une demi-journée de travail) a eu lieu avec professionnel.les de terrain. Dans les Villes Cyan et Bleue, une démarche plus ambitieuse d'ateliers de concertation a été menée avec des associations, habitant.es ou parents d'élèves. Dans les Villes Verte et Ocre, en revanche, l'élaboration du projet de Cité éducative est restée l'affaire d'un petit nombre d'acteur.ices institutionnel.les qui allaient former la troïka.

Partout, les personnes interrogées regrettent le caractère précipité de la mise en place des Cités éducatives et le temps trop court laissé à une réflexion collective qu'ils auraient voulu ouvrir plus largement aux acteur.ices territoriaux, voire aux jeunes eux-mêmes. Dans la Cité Carmin, les agents locaux n'ont pas même eu le temps de poser un véritable diagnostic auquel adosser les objectifs opérationnels du projet. Dans le contexte de pandémie, les acteur.ices de la cité de Cyan relatent également la complexité de préparer la mise en place de la Cité « en visio », pendant la période de confinement.

La définition des priorités locales entre conformation au cadrage national et territorialisation des objectifs

Le « vade-mecum » des Cités éducatives publié en avril 2019 proposait un cadrage précis des objectifs des Cités éducatives. Il était demandé aux candidats territoriaux de concevoir une « *stratégie éducative ambitieuse et innovante, visant à répondre aux objectifs suivants : conforter le rôle de l'école (objectif 1) ; promouvoir la continuité éducative (objectif 2) ; ouvrir le champ des possibles (objectif 3)* ». Ces trois objectifs étaient ensuite déclinés en 23 sous-objectifs.

Trois des cinq Cités étudiées ont structuré leur projet autour des trois objectifs nationaux sans véritablement prendre appui sur des éléments de diagnostic propres à leur territoire. C'est le cas de la Cité Carmin, dont le diagnostic initial était pour le moins succinct et n'a pas permis d'engager une réflexion approfondie sur les enjeux proprement locaux. C'est le cas aussi de la Cité Bleue, qui a néanmoins prévu un quatrième axe relatif à la coordination suite à un diagnostic pointant la faible cohérence des interventions associatives. Enfin, la Cité Verte est sans doute celle qui est restée la plus proche des attendus nationaux, la quasi-totalité des 23 sous-objectifs du vade-mecum national ayant été repris à la lettre dans le projet local. Les priorités ont néanmoins été réajustées à la faveur

de la revue de projet 2020 qui a structuré un programme d'actions autour de 10 axes combinant entrées thématiques et entrées méthodologiques.

Seules deux des cinq Cités étudiées se sont partiellement affranchies du cadrage national pour proposer un projet véritablement indexé sur les enjeux territoriaux. Les acteur.ices de la Cité Ocre ont ainsi organisé leur projet autour de quatre axes – santé-handicap et protection de l'enfance ; maîtrise de la langue ; parentalité ; égalité des droits et lutte contre les discriminations – qu'ils jugeaient plus précis et pertinents au regard des réalités de leur territoire que les trois orientations générales du programme.

Le projet de la Cité Cyan s'articule quant à lui autour de cinq grands enjeux : « *enrichir et élargir le capital social des jeunes* » ; « *permettre une continuité éducative plurielle* » ; *faire de la ville un territoire d'expérimentations valorisantes et valorisables* » ; « *l'école pour tous et le droit à la ville éducative (bien-être/inclusion)* » ; « *faire baisser la tolérance à la violence sur le territoire* ». Qui plus est, ces objectifs définis au plus proche des besoins du territoire, ont été réajustés à la lumière de la crise sanitaire, laquelle a fait émerger d'autres besoins plus pressants encore : l'aggravation des situations de pauvreté sur le territoire et les difficultés d'accès au numérique. La cible du public prioritairement visé a également été recentrée sur les enfants et jeunes scolarisés de 3 à 18 ans (une réflexion est néanmoins en cours avec les acteur.ices du territoire en charge de la petite enfance et des jeunes adultes).

Les cinq projets étudiés ne s'apparentent donc pas tous à une véritable stratégie territoriale, au sens où les objectifs seraient d'abord définis en fonction du diagnostic des enjeux territoriaux. Cependant, **les entretiens menés avec les acteur.ices des Cités éducatives montrent qu'ils se sont pleinement approprié l'intention nationale consistant à privilégier une approche « procédurale »**, c'est-à-dire centrée sur les manières de faire ensemble, **plutôt que « substantielle »**, c'est-à-dire centrée sur le contenu des actions destinées aux jeunes et aux familles. Comme il a été vu dans la partie précédente, l'existant en matière d'actions éducatives peut être considéré comme suffisamment riche dans les quartiers de la politique de la ville, au risque de prendre la forme d'un « mille-feuilles ». Sans négliger la question des actions à mener, c'est l'accent sur les modes de faire qui a justifié de présenter les Cités éducatives comme une « démarche » et non un « dispositif » de plus.

L'idée de consolider l'offre existante destinée aux jeunes et aux familles, et de l'enrichir le cas échéant par de nouvelles offres, est néanmoins mise en avant par les acteur.ices des Cités Bleue, Verte et Ocre. Ce qui peut s'expliquer dans les deux premières Cités par un contexte territorial très défavorisé. Dans la Cité Verte, par exemple, les personnes interrogées se montrent particulièrement sensibles aux enjeux de réduction

des inégalités et d'ouverture des opportunités dans une logique d'égalité des chances. De fait, l'ouverture du « champ des possibles » (objectif national n°3) semble davantage retenir leur attention que celui de « continuité éducative » (objectif national n°2). Selon une actrice municipale, l'objectif est de « *permettre à des enfants et leurs parents qui sont en éducation prioritaire d'avoir accès aux mêmes activités que dans des villes qui peuvent les financer elles-mêmes* ». La mise à disposition de moyens nouveaux, permettant notamment de financer des postes, est ainsi perçue comme l'un des points forts du programme.

Reste qu'aucune des Cités étudiées n'a négligé, du moins au plan des intentions, la dimension des processus collectifs. Les notions d'interconnaissance, de partenariat, de décloisonnement, de cohérence, de coordination, de coopération ou d'éco-système sont partout considérées comme les conditions de réussite des Cités en général et de l'objectif de continuité éducative en particulier. Amener les acteur.ices engagé.es dans les processus éducationnels des enfants et jeunes à travailler différemment ensemble, doit servir aussi bien à articuler les différents espaces éducatifs qui rythment la vie des enfants et des jeunes, qu'à organiser et accompagner leurs parcours de réussite.

2.2.2. Les attentes vis-à-vis de la continuité éducative

Une compréhension parfois incertaine ou partielle de la notion de continuité éducative

Alors qu'elle est centrale dans le cadrage national du programme des Cités éducatives, **la notion de continuité éducative se voit peu mobilisée, de façon spontanée, par les acteur.ices des territoires étudiés**, même s'ils peuvent en partager la philosophie. Dans le cas de figure le plus général, la notion est peu usitée et elle n'a pas été réellement travaillée.

Seule la Cité Cyan, qui en a fait sa première priorité stratégique, propose une définition de la continuité éducative, laquelle doit être « *plurielle* » et doit s'appuyer « *sur un système d'acteurs et le développement d'une dynamique de coopération de l'ensemble de la communauté éducative, qui se fonde sur la continuité de l'offre éducative via la valorisation du parcours global sur tous les temps et dans la durée, ainsi qu'une prise en compte des moments passerelles entre les différents cycles* ».

Ailleurs, **la notion de continuité éducative est souvent considérée comme « floue », notamment par les professionnel.les de terrain.** Comme le dit une actrice de la Ville Verte, « *c'est peut-être un terme un peu flou pour les partenaires. Des associations voyaient la Cité éducative comme un dispositif proposant des financements, mais pas forcément la philosophie qu'elle porte* ».

Les acteur.ices institutionnel.les les plus au fait des attendus nationaux mêlent spontanément les dimensions diachroniques (continuité des parcours) et synchroniques (articulation des espaces scolaires, périscolaires et extrascolaires) de la continuité éducative. Le plus souvent, ils ou elles évoquent pêle-mêle les notions de parcours et d'accompagnement des enfants et des jeunes, les passerelles entre établissements scolaires de différents degrés, la prévention du décrochage, les accueils périscolaires, l'accès à l'offre culturelle et sportive, la mission éducative des parents, et plus généralement la mise en cohérence des différentes sphères d'influence qui entourent l'enfant ou le jeune.

Certain.es interlocuteur.ices insistent cependant davantage sur une dimension plutôt qu'une autre. On relève ainsi que **l'acception diachronique de la continuité éducative est plus souvent privilégiée par les acteur.ices de l'Éducation nationale**, plus familier.es de la notion de « parcours », qui correspond à une rhétorique insistante de leur ministère, et plus enclins à vouloir établir des liaisons entre premier et second degrés, puis entre collège et lycée, là aussi en conformité avec le discours de leur institution. Cette priorisation de la continuité diachronique permet aussi à ces acteur.ices de mettre au second plan la question de l'articulation de l'école au territoire qui n'est pas centrale dans leur culture. Autant la notion de parcours renvoie à une progression pouvant être évaluée périodiquement, à l'instar de la réussite scolaire, autant le territoire renvoie à des particularismes locaux auxquels l'école républicaine a tenté de s'opposer tout au long de son histoire.

Dans la Cité Bleue, la logique des parcours est ainsi organisée autour de quatre dimensions (parcours citoyen, parcours santé, parcours culturel, parcours avenir) facilement appropriables par les enseignant.es. Dans la Cité Verte, le projet initial a été reformulé à la faveur de la première revue de projet. Le « plan prévisionnel d'actions » est désormais organisé en 10 axes stratégiques qui font une large place aux « parcours » (citoyenneté et mobilité, culturel, égalité, vers l'insertion...). L'objectif, à travers ce plan d'actions, est *« d'imaginer l'enfant et ses parents dès la grossesse et de penser ce que pourrait être un parcours de réussite éducative jusqu'à l'insertion professionnelle »*. Dans la Cité Carmin, la définition des priorités locales a donné lieu à une négociation complexe avec l'Éducation nationale. Les priorités finalement retenues portent la marque de ces tractations. Dans l'intitulé de l'orientation stratégique n°3, le terme de parcours a été préféré à celui de continuité éducative parce qu'il permettait à l'institution scolaire d'être en phase avec l'orientation des politiques scolaires. Les quatre parcours éducatifs qui organisent l'axe n°2 – *« avenir », « de santé », « d'éducation artistique et culturelle », « citoyen »*, auxquels le sport a été ajouté – reprennent ainsi la philosophie des parcours de l'Éducation nationale, celle qui

consiste à « *suivre le travail de l'élève dans ces différents domaines tout au long de sa scolarité* »⁴.

L'acception synchronique de la continuité éducative renvoie à une dimension horizontale des interactions qui fait davantage sens chez celles et ceux qui œuvrent dans le champ de l'éducation non formelle. À leurs yeux, les différents univers de socialisation des jeunes doivent être interconnectés grâce aux actions conjuguées d'acteurs.ices appelés à mieux se connaître et à coopérer au sein de réseaux partenariaux horizontaux.

Dans le discours des acteur.ices interrogé.es, les deux acceptions de la continuité éducative peuvent toutefois converger si l'on considère que la construction des parcours nécessite elle aussi d'articuler les ressources scolaires avec les ressources non scolaires du territoire. On n'en constate pas moins une prédilection des acteur.ices de l'Éducation nationale pour la perspective diachronique, davantage scolaro-centrée, et une prédilection des autres acteur.ices des territoires pour la perspective synchronique.

Entre réussite scolaire et réussite éducative : des tensions entre interprétations « scolaro-centrée » et « scolaro-décentrée » de la continuité éducative

L'intention transformatrice des Cités éducatives concerne potentiellement l'ensemble des « co-éducateurs », y compris les parents. Tou.tes les acteurs.ices interrogé.es s'accordent à dire qu'un partenariat réussi suppose que les compétences et prérogatives de chacun.e soient respectées. Mais ce postulat suppose que les parties prenantes de la communauté éducative soient placées sur un pied d'égalité du point de vue de leur légitimité à intervenir dans les processus éducatifs. Or, **cette notion de partenariat égalitaire risque de se trouver en porte-à-faux avec l'intention nationale consistant à « placer l'école au centre »** (voir la 1^{ère} partie du rapport) **que les acteur.ices de l'Éducation nationale peuvent être tenté.es de réinterpréter comme celui de « placer l'école au-dessus ».**

De fait, **la vision « procédurale » de la continuité éducative peut soulever des résistances du côté des agents de l'Éducation nationale.** De nombreux propos rapportés témoignent de la réticence d'une partie d'entre eux ou elles à s'inscrire dans la dynamique horizontale d'un projet territorial. **Parmi les Cités étudiées, la Cité Carmin est sans doute celle où ces résistances s'expriment avec le plus de force,** y compris aux échelons

⁴ Voir la page intitulée « Les parcours éducatifs à l'école, au collège et au lycée » sur le site web Eduscol : <https://eduscol.education.fr/676/les-parcours-educatifs-l-ecole-au-college-et-au-lycee>.

hiérarchiques supérieurs. Le principe de continuité éducative ne se trouve pas contesté en tant que tel, mais son acception est exclusivement scolaro-centrée : l'extension des partenariats est simplement envisagée comme un prolongement de l'action scolaire par d'autres moyens. Prenant au pied de la lettre l'objectif national de « *conforter le rôle de l'école* », ces acteur.ices placent l'agenda scolaire (discipline, curiosité intellectuelle, réussite...) au carrefour des projets des autres acteur.ices du réseau partenarial local.

Il est d'ailleurs à noter, dans la Cité Carmin comme dans d'autres Cités, que **l'interprétation « scolaro-centrée » de la Cité éducative structure souvent le discours des acteurs.ices scolaires, mais qu'elle peut se voir également appropriée par d'autres acteur.ices** pour qui la continuité éducative doit avant tout permettre d'améliorer les résultats scolaires par la prise en charge des dimensions de la vie des enfants et des jeunes qui échappent à l'école.

Tout en validant l'organisation du programme des Cités éducatives autour des attentes et besoins de l'école, **certain.es acteur.ices de l'éducation non formelle ne manquent pas de rappeler les spécificités de leur culture éducative et pédagogique.** De leur point de vue, les méthodes et les finalités de cette culture non scolaire ne sauraient se réduire à celles de l'école. Très présente chez les professionnel.les de terrain œuvrant dans le champ de l'éducation populaire, **l'interprétation « scolaro-décentrée » de la continuité éducative signale ainsi une permanence de la distinction classique entre l'instruction** – soit l'acquisition réglée de connaissances scolaires validées par des examens et des notes – **et l'éducation** – plus attentive au développement du jeune et de l'élève, à son engagement dans un parcours de formation de soi et d'insertion dans le monde social, d'ouverture culturelle et de développement personnel.

Du point de vue des praticien.nes de l'éducation non formelle, il s'agit moins d'opposer deux champs de pratiques que de penser leur complémentarité, l'approche scolaire ne devant pas se placer en surplomb ni tenter d'entrôler l'approche éducative. Ces acteur.ices escomptent en fait de la Cité éducative qu'elle contribue au dépassement des clivages traditionnels entre l'école et son environnement, c'est-à-dire entre l'éducation formelle et l'éducation non formelle.

Même si l'école a connu ces dernières années, des évolutions significatives, avec notamment la mise en place du « socle commun » visant à faire toute sa place à « l'enfant » sans viser le seul « l'élève », ces deux approches continuent d'organiser les pratiques et les représentations des acteurs.ices. Ces deux approches sont bel et bien distinctes et leurs critères de réussite ne se confondent pas : critères scolaires dans un cas (résultats, comportement, habitudes de travail, contribution positive au climat scolaire,

etc.) ; critères de réussite éducative dans l'autre cas, moins facile à objectiver sur la base d'indicateurs s'il s'agit de construire des parcours personnels et des personnalités.

Alors que l'école évalue incessamment les élèves et les met en compétition, l'éducation non formelle met l'accent sur l'apprentissage et la solidarité entre pairs, ainsi que la réussite de projets collectifs plutôt que la performance individuelle. Face aux « perdants » de la compétition scolaire, l'éducation non formelle développe des interventions visant bien souvent à « réparer » l'enfant de ses traumatismes scolaires (retour de l'estime de soi, redécouverte de ses propres compétences par-delà les aptitudes scolaires, etc.). Dans cette logique, une intervention n'améliorant pas ou peu la persévérance scolaire, mais où le jeune construit un chemin de vie satisfaisant en contournant l'école, constitue un succès, alors qu'elle pourra être perçue comme un échec depuis une perspective scolaro-centrée.

Ces divergences d'approche peuvent être illustrées par la Cité Ocre, au sein de laquelle les acteur.ices de la collectivité et du monde associatif pointent une confusion régnante entre réussite scolaire et réussite éducative. Comme dans la Cité Carmin, ils ou elles redoutent que ce nouveau programme de l'État ait pour visée de placer les acteurs.ices non scolaires au service des objectifs de l'école. Ils ou elles notent au passage que les ex-services Jeunesse et Sports de l'État ont été absorbés par l'Éducation nationale. Cette évolution institutionnelle traduirait une tendance de fond que viendraient conforter les Cités éducatives qui positionnent un établissement scolaire comme « chef-de-file », avec les ambiguïtés afférentes à ce terme (s'agit-il d'un établissement scolaire chargé de représenter les autres établissements ? s'agit-il d'affirmer le leadership de l'Éducation nationale sur la Cité éducative dans son ensemble ?).

Pour les agents de l'Éducation nationale rencontrés dans cette même Cité Ocre, la continuité éducative vise aussi à mettre de la cohérence entre les différentes propositions et interventions à visée éducative. Pour ces acteur.ices scolaires, la continuité éducative consiste à articuler les espaces et temps de vie des enfants et des jeunes afin d'œuvrer plus efficacement à l'acquisition des compétences. Toutefois, ils ou elles se démarquent de leurs partenaires des collectivités et du champ associatif en estimant que ces compétences doivent être réappropriées dans le cadre scolaire afin de permettre la réussite des élèves et garantir leur insertion future.

2.3. Comparaison avec le logigramme national

Nous avons confronté les stratégies déployées dans les cinq Cités étudiées avec la stratégie nationale telle qu'elle ressort des entretiens avec les concepteurs du programme et l'analyse du Vade-mecum des Cités éducatives. Il ressort de cette comparaison que **les stratégies locales sont globalement conformes aux attendus nationaux** en ce qui concerne l'état des lieux, les moyens à mettre en œuvre et les effets attendus.

Toutefois, **les stratégies locales s'écartent assez substantiellement de la stratégie nationale en ce qui concerne l'intention transversale de « placer l'école au centre », ou celle de « faire du territoire une ressource éducative », cette dernière intention faisant l'objet de reformulations locales.** Les deux autres intentions nationales – assurer la continuité éducative et parier sur la gouvernance comme levier de transformation – suscitent en revanche une forte adhésion locale.

2.3.1. L'état des lieux

La situation des quartiers

Conformément aux éléments de diagnostic posés au plan national, **les cinq Cités étudiées convergent toutes pour décrire des besoins éducatifs accentués par les difficultés sociales des habitant.es des quartiers.** Les analyses locales insistent toutefois davantage que les acteur.ices de niveau national sur la dimension de la pauvreté des familles, qualifiée d'extrême dans les Cités Bleue et Cyan.

Les constats locaux et nationaux convergent aussi autour d'une lecture « déficitaire » des populations en place, dont les normes éducatives et culturelles seraient trop décalées par rapport aux normes scolaires. L'importance des populations allophones est perçue localement comme un paramètre important de ce décalage. La Cité Cyan est la seule à ne pas présenter explicitement la présence de populations allophones comme un enjeu en soi, et la Cité Ocre est la seule à souligner la prégnance des discriminations visant les habitant.es des quartiers. Ajoutons que le diagnostic national formulé en termes de déficits des populations se trouve enrichi localement par la prise en compte, dans plusieurs Cités, de l'état de santé des populations.

Comme dans le logigramme national, les déficits des jeunes et des familles sont considérés comme une cause majeure des difficultés de l'école dans les QPV. Les personnes interrogées localement insistent toutefois davantage sur la question de la violence, qui vient fragiliser le climat scolaire et amplifier les risques de décrochage.

Si les quartiers sont unanimement considérés comme une cause des difficultés de l'école, la réciproque, affirmée dans le logigramme national, ne se vérifie pas dans les diagnostics locaux ou dans les discours des personnes interrogées à l'échelle des Cités. L'école se trouve ainsi à l'abri des critiques locales, ce qui peut s'expliquer par le poids de ses acteur.ices dans l'élaboration des projets.

On note également **une différence d'appréciation sur les dispositions des jeunes et des familles vis-à-vis de l'école**, entre la Cité Bleue qui souligne, à l'instar du logigramme national, leurs attentes très fortes vis-à-vis de l'école, et les Cités Carmin et Verte qui pointent au contraire un manque d'ambition scolaire du public des quartiers.

Les limites des politiques publiques

Les constats locaux rejoignent parfaitement les constats nationaux en ce qui concerne la variété de l'offre éducative locale, mais aussi sa fragmentation et sa faible cohérence, sur fond de méconnaissance entre des professionnel.les œuvrant sur les mêmes territoires. Les acteur.ices de la Cité Verte y ajoutent également le manque de lisibilité de cette offre, pour les familles comme pour les professionnel.les.

Si l'offre éducative est souvent décrite comme pléthorique, les Cités Bleue et Verte mettent néanmoins l'accent sur **des déficits quantitatifs en termes de moyens humains mobilisables pour l'accueil et l'accompagnement** des enfants et des jeunes. Les Cités Cyan et Verte sont également les seules à pointer le manque d'**inclusion des enfants en situation de handicap**.

Concernant l'Éducation nationale, on observe que **les inégalités territoriales de l'offre ne sont pas évoquées localement**, alors que ce constat était posé au niveau national. Tout se passe comme si les acteur.ices nourrissaient peu d'espoir, localement, dans la capacité des Cités éducatives à résorber ces inégalités, surtout quand elles concernent les moyens de l'Éducation nationale, une institution qui ne se laisse pas facilement interpellé sur cette question par ses partenaires.

L'idée que l'école se trouve « débordée » et dans l'incapacité d'accomplir ses missions sans prendre appui sur les ressources externes de son environnement est surtout affirmée dans les Cités Bleue et Verte. Toutes les Cités (sauf la Cité Bleue et dans une moindre mesure la Cité Ocre) convergent en revanche autour du **constat d'une école plus ou moins sanctuarisée**, c'est-à-dire coupée du territoire et en retrait des jeux partenariaux. Les Cités Cyan et Verte soulignent le positionnement de l'école comme consommatrice d'activités et

de projets plutôt que comme partenaire territorial, ce point ne figurant pas dans le logigramme national.

Le diagnostic national se trouve également enrichi localement par **des constats sur le turnover des personnels de l'Éducation nationale** (ce constat est étendu à la collectivité voire aux associations dans les Cités Cyan et Verte), ainsi que sur **le manque de liens et de passerelles entre établissements scolaires de différents degrés**.

Concernant les politiques éducatives locales et de la ville, **l'idée qu'une logique de guichet prévaut sur de réelles stratégies territoriales est rarement énoncée localement**, peut-être parce que certaines Cités fonctionnent sur ce même modèle.

À la différence du logigramme national, **ces politiques peuvent faire l'objet de constats plus positifs** (notamment dans les Cités Ocre et Verte) concernant leur capacité à produire des diagnostics et des habitudes de travail sur lesquels les Cités éducatives ont pris appui.

2.3.2. Les intentions (leviers de changement présumés opérants)

Placer l'école au centre

L'intention transversale de « placer l'école au centre » n'apparaît pas dans ces termes dans les stratégies locales. Si comme on le verra, l'Éducation nationale est le pivot de plusieurs Cités éducatives, et si les personnes interrogées s'accordent le plus souvent sur la nécessité de conforter le rôle de l'école, le consensus local n'est pas suffisant pour afficher l'intention de « placer l'école au centre » compte tenu du débat qui traverse les Cités éducatives entre approches « scolaro-centrées » et approches « scolaro-décentrées ».

Faire du territoire une ressource éducative

L'intention de « faire du territoire une ressource éducative » ne recouvre pas non plus les mêmes contenus qu'au niveau national. Si l'idée d'ensemble d'une mise en valeur des ressources éducatives des territoires est largement partagée localement, l'école n'est pas envisagée comme le pivot de la qualité éducative puisqu'il s'agit d'enrichir plus largement l'offre éducative et d'assurer des complémentarités entre l'espace scolaire et les espaces non-scolaires.

De même, l'idée de faire de l'éducation un vecteur de mobilisation et de citoyenneté au sein du territoire n'est pas affirmée localement avec la même force qu'au niveau national. S'il s'agit bien de mobiliser l'ensemble des intervenants au sein de la chaîne éducative, la dimension participative et citoyenne (au sens de la participation des

habitants.es) apparaît relativement secondaire dans les projets locaux (à l'exception relative de la Cité Bleue).

Enfin, **la corrélation établie au niveau national entre attractivité du territoire et qualité éducative n'a pas fait l'objet de réflexions poussées au niveau local**. Alors que les programmes de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine mettent fortement l'accent sur la mixité sociale dans l'habitat, ce qui suppose d'enrayer le départ des jeunes ménages de la classe moyenne, cette dimension est absente de la démarche des Cités éducatives. Même si les programmes de renouvellement urbain (PRU) peuvent aider ponctuellement à rénover les bâtiments scolaires, on note de manière générale que les acteur.ices impliqué.es dans les Cités éducatives sont largement coupés des PRU (seule la Cité Carmin et, dans une moindre mesure, la Cité Bleue font exception).

Assurer la continuité éducative

Les personnes interrogées localement se retrouvent assez largement dans l'objectif de continuité éducative, comprise comme l'articulation des différents espaces éducatifs, y compris familial. Tout au plus peut-on remarquer que ce consensus porte surtout sur l'idée de co-éducation par une diversité d'acteur.ices et au sein de différents espaces, et sur la nécessaire harmonie des messages éducatifs.

L'articulation des compétences formelles et non formelles est également jugée nécessaire, mais nous avons souligné les ambiguïtés de cette ambition entre les tenants d'une approche scolaire et les tenants d'une approche éducative de la réussite des enfants et des jeunes.

Enfin, la notion d'alliance éducative est assez peu référée localement aux enjeux de participation et de cohésion, comme c'est le cas au niveau national.

Parier sur la gouvernance

À l'instar de l'intention posée au plan national, **les pilotes locaux des Cités éducatives se retrouvent parfaitement dans l'idée d'une gouvernance agissant comme un levier de transformation**. C'est sur cette intention que l'adéquation est la plus forte entre le niveau national et les territoires étudiés.

Les autres intentions locales

Parmi les intentions affichées au plan local, mais non au plan national, on relève l'objectif de lutte contre la pauvreté des familles et de développement du capital social des jeunes (Cité Cyan), celui d'école inclusive pour les enfants en situation de handicap (Cités Cyan et Verte) ou encore la **réduction des violences** (Cités Bleue, Cyan et Verte).

2.3.3. Les moyens (architecture opérationnelle du programme)

La constitution d'une alliance éducative

Les stratégies locales sont parfaitement conformes au logigramme national en ce qui concerne le besoin de constituer une « alliance éducative » de nature à permettre la participation de tou.tes, la multiplication des temps de rencontre, la mobilisation d'acteur.ices au-delà du quartier, le partage de valeurs communes (ou tout du moins de messages éducatifs plus cohérents) ; les stratégies locales soulignent aussi le besoin de formations inter-professionnelles et d'une communication élargie.

Une offre éducative d'excellence

La notion d'excellence est affichée dans toutes les Cités étudiées (sauf dans la Cité Ocre où cette notion ne fait pas consensus entre les tenants de la réussite scolaires et les tenant de la réussite éducative). Toutefois, **alors que les acteurs nationaux entendaient surtout favoriser la réussite des meilleurs et permettre les mobilités sociales ascendantes prenant exemple sur des réussites exemplaires, les personnes interrogées localement donnent à la notion d'excellence éducative une acception qui renvoie davantage aux caractéristiques des territoires** : le fait de favoriser la continuité à la fois diachronique et synchronique (même si, on l'a noté, certain.es acteur.ices penchent pour l'une ou l'autre de ces acceptions de la continuité éducative) ; le fait de mieux articuler les actions et politiques existantes plutôt qu'élaborer des actions nouvelles, même si certaines Cités (notamment la Cité Bleue) consacrent une partie substantielle des financements à des actions nouvelles ; ou encore le fait de promouvoir l'expérimentation et l'innovation (une dimension fortement mise en avant dans la Cité Cyan).

Coordination et gouvernance

C'est sur cette dimension opérationnelle du programme que l'adéquation est la plus forte entre les attendus nationaux et locaux. Toutes les Cités ont mis en place une « troïka », désigné un principal de collège chef de file et créé un poste de coordonnateur.ice dédié.e. Toutes les Cités ont également prévu un dispositif d'évaluation en continu, mais nous verrons que cette ambition est le plus souvent restée lettre morte.

2.3.4. Les effets attendus

Les résultats attendus localement sur les pratiques des acteur.ices sont dans leur ensemble très proches de ceux du logigramme national. La seule différence notable concerne la mobilisation de la société civile locale et sa participation à la gouvernance des Cités éducatives, très peu mise en avant localement alors que c'est une dimension du discours national.

Les impacts attendus localement des Cités éducatives sur les bénéficiaires recoupent en partie seulement les attendus nationaux. S'il est attendu des Cités éducatives qu'elles contribuent à donner un sens aux apprentissages scolaires grâce à une meilleure articulation entre apprentissages formels et non formels, et si la diminution des phénomènes de décrochage font bel et bien partie des ambitions locales, les acteur.ices interrogé.es se veulent pragmatiques et ils ou elles n'escomptent pas forcément une amélioration des résultats scolaires (sauf dans la Cité Ocre et partiellement dans la Cité Carmin) ou un renforcement de l'attractivité des territoires à l'issue du programme (sauf dans la Cité Ocre).

On relève aussi que d'autres indicateurs peuvent être mis en avant localement, comme l'amélioration de l'état de santé et du bien-être des enfants, des jeunes et de leurs familles (affichée dans 4 des 5 Cités), l'inclusion des enfants en situation de handicap (Cité Cyan), la socialisation précoce des enfants (Cités Ocre et Verte), l'insertion professionnelle des jeunes sans qualification (Cités Ocre et Verte) ou la réduction des violences (Cités Bleue, Cyan, Ocre et Verte).

Enfin, s'agissant des impacts attendus sur l'offre éducative, on note que si toutes les Cités mettent l'accent sur la mise en cohérence de l'offre, dans plusieurs Cités (notamment les Cités Cyan et Verte) **l'objectif d'attractivité territoriale et de mixité sociale mis en avant par le projet national des Cités éducatives, n'est pas considéré comme opérant** dans ces villes ou des quartiers spécialisés d'un point de vue social comme ethnique.

3. Les moyens déployés localement entre approches procédurale et substantielle

3.1. Changer les manières de travailler ensemble : les modes d'action des Cités éducatives

3.1.1. Organisation, fonctionnement et périmètre de la gouvernance locale

Une organisation conforme au schéma national

Le modèle de gouvernance adopté dans les cinq Cités éducatives étudiées est très proche. Toutes se sont alignées sur les préconisations du « Vade-mecum » national, tout en les adaptant à la marge.

Le pivot de la gouvernance locale est la « troïka », fondée sur le triptyque Éducation nationale/État/collectivité. Dans les Cités étudiées l'Éducation nationale est toujours représentée par le ou la principal.e du collège « chef de file » et l'État par le ou la délégué.e du préfet. La représentation de la municipalité est variable. Il peut s'agir d'un.e chef.fe de projet politique de la ville (Carmin) ou, plus souvent, d'un poste dédié de chef.fe de projet Cité éducative.

Dans les Cités Cyan et Verte, la composition de la troïka ne s'est stabilisée que très progressivement. Dans la Cité Cyan, il a fallu 18 mois pour que l'ensemble des postes soient pourvus, les acteur.ices les plus investi.es dans l'écriture du projet ayant quitté leur poste assez rapidement. Ce turn-over a empêché de capitaliser sur la réflexion engagée par les personnes initialement en charge du dossier. Dans la Cité Verte, trois chef.fes de projet se sont succédé, avec de longues périodes de vacance sur ce poste. La coordonnatrice PRE et la directrice de l'éducation de la Ville, qui avaient participé à l'élaboration du projet de Cité éducative, ont également quitté leur poste. Du côté de l'État, deux délégués du préfet se sont succédé.

Dans certaines Cités, la désignation du ou de la principal.e de collège « chef de file » a été une source de tensions. Dans la Cité Carmin, cette tension a été interne à l'Éducation nationale, les IEN et chef.fes d'établissement s'inquiétant de recevoir des directives de la part d'un principal de collège. Dans la Cité Bleue, ces tensions ont concerné la Ville et l'Éducation nationale, la acteur.ices de la municipalité redoutant que l'étiquette « chef.fe de file » puisse être prise au pied de la lettre et ne pas concerner seulement les établissements

scolaires, mais le pilotage d'ensemble de la Cité. Dans la Cité Ocre, le principal de collège chef de file a eu du mal à asseoir son leadership face une collectivité qui pilote de manière volontariste les politiques éducatives locales.

Partout, la troïka dite « restreinte » a rapidement été étoffée pour intégrer d'autres acteur.ices. Dans la Cité Ocre, la troïka se confond avec un « comité de pilotage restreint » comprenant 11 personnes dont une majorité de représentant.es de l'Éducation nationale. Ailleurs, la troïka dans sa configuration « élargie » peut inclure des agents de l'Éducation nationale (IEN, coordonnateur.ice REP+, principaux.ales d'autres collèges, proviseur de lycée...) ou de la collectivité (DGA, chef.fe de projet politique de la ville, chef de projet PRE, service animation...), voire des acteur.ices du monde associatif (Cyan), mais jamais des représentant.es des parents ou des habitant.es. Dans la Cité Cyan, la troïka élargie (appelée comité de pilotage restreint) peut inclure, le maire, des représentant.es du conseil départemental ou de la Caf. Dans la Cité Bleue, la représentation de l'État s'étend à l'Agence régionale de santé (ARS), la Délégation régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et aux sports (Drajes) et la Direction des affaires culturelles (Drac).

En dehors de la troïka, restreinte ou élargie, les instances de pilotage des Cités éducatives étudiées comportent toujours un comité de pilotage et des comités techniques. Classiquement, le comité de pilotage a vocation à rassembler une ou deux fois par an les décideurs locaux (préfet.e ou préfet.e délégué.e à l'égalité des chances, maire, Dase et éventuellement Recteur, directeur de la Caf, etc.). Le rôle du comité de pilotage consiste le plus souvent à rendre des arbitrages sur la programmation des actions, sans véritablement définir ou redéfinir le « sens » de la Cité éducative. Le comité technique se réunit plus fréquemment et peut représenter une strate intermédiaire entre la troïka et le comité de pilotage.

Pour assurer le travail quotidien d'animation et de coordination des différentes instances de gouvernance, chaque Cité éducative prend appui sur des postes dédiés. Les modèles sont variables selon que cette fonction est assurée par un agent de l'Éducation nationale (Carmin, Ocre) ou par un agent de la ville (Cyan, Verte). La Cité Bleue a adopté un système mixte avec deux postes de coordination, l'un émanant de la Ville, l'autre de l'Éducation nationale.

L'enjeu de la coordination est d'abord interne aux troïkas, auxquelles il revient d'évoquer toutes les problématiques afférentes aux Cités éducatives. La fréquence des réunions des troïkas est assez importante, d'une à plusieurs fois par mois selon l'actualité (à l'exception de la Cité Ocre où elle ne se réunit que tous les deux mois). Ainsi appelés à collaborer très

régulièrement, les membres des troïkas décrivent dans la plupart des Cités un fonctionnement harmonieux, permettant d'araser les rivalités entre Éducation nationale, Ville et État. **Le ou la chef.fe de projet des Cités éducatives joue à cet égard un rôle essentiel de « liant »**. Car hormis le ou la chef.fe de projet qui travaille à plein temps sur la Cité éducative, les autres membres de la troïka effectuent ces tâches en parallèle d'autres missions. Leur disponibilité peut s'en trouver réduite.

Que le poste de coordonnateur.ice soit vacant et c'est la dynamique d'ensemble de la Cité éducative qui en souffre, comme cela s'est vu dans la Cité Verte où trois chef.fes de projet se sont succédé. Pour prendre l'exemple de la Cité Carmin, le rôle de la coordonnatrice comporte de multiples facettes : assurer la gestion administrative de la troïka (invitation, préparation des ordres du jour, rédaction des compte rendus de séance, etc.) ; rédiger des comptes-rendus pour la troïka ; rassembler les informations et rédiger la revue de projet ; monter les appels à projets et participer à leur sélection ; assurer le suivi de toutes les actions financées par la Cité éducative ; participer aux comités de pilotage et comités techniques, ainsi qu'aux comités techniques des chacune des actions portées par l'Éducation nationale (dont la coordonnatrice issue) et, dans la mesure du possible, de celles portées par d'autres structures ; représenter son chef d'établissement dans toutes les instances où il est empêché par son agenda... Une part importante de son activité relève également de l'information et de la communication avec les partenaires. Elle conseille, met en lien les acteurs.ices, et se rend disponible pour répondre aux questions par téléphone, mails, ou à l'occasion de rencontres sur le terrain.

L'implication de l'Éducation nationale dans la gouvernance : un atout des Cités éducatives, mais une « hégémonie » redoutée par ses partenaires

Les troïkas se présentent avant tout comme des espaces de négociation et de production du consensus entre institutions appelées à s'accorder sur un programme d'actions. **Dans toutes les Cités étudiées, la forte présence des agents de l'Éducation nationale au sein de la gouvernance est perçue comme une avancée notable** en comparaison de l'implication aléatoire de l'institution scolaire dans d'autres politiques éducatives locales (Projet éducatif de territoire et Contrat de ville notamment). Grâce à la gouvernance des Cités éducatives, il devient possible pour les villes et les préfetures de pénétrer la « forteresse » de l'école et d'intervenir dans le choix des structures œuvrant sur le temps scolaire.

Cette avancée peut être soulignée par exemple dans la Cité Verte où la Cité éducative a institutionnalisé le partenariat entre l'Éducation nationale et la Ville. Comme l'explique la responsable de la politique de la ville, *« la Cité éducative nous a permis de travailler avec l'Éducation nationale. C'est ce qu'il y a de plus positif. Jusqu'à là je n'avais aucune relation avec l'Éducation nationale »*. Même constat dans la Cité Carmin où la principale valeur ajoutée de la gouvernance de la Cité réside dans le renforcement des liens partenariaux. Comme le souligne la déléguée du préfet, *« il y a un meilleur respect des fonctions des uns des autres. Chacun reconnaît le travail de l'autre et comprend mieux ce qui se passe dans le quartier. Il y a de meilleurs liens entre les dispositifs »*. Dans la Cité Ocre, la gouvernance de la Cité éducative a également permis de porter à un niveau inédit la coopération transversale avec l'Éducation nationale. Comme le dit le DGA de la Ville d'Ocre, *« plutôt que de couper le gâteau en trois, et que chacun fasse les choses de son côté, on a souhaité mettre les choses en commun »*.

Les effets de la gouvernance sur le travail en transversalité avec l'Éducation nationale sont moins probants dans la Cité Cyan, du fait d'un changement du principal de collège chef de file. Dans la Cité Bleue, le choix d'une double coordination Ville et Éducation nationale risque de reproduire la bipartition entre les actions portées par l'Éducation nationale d'un côté, et les actions associatives soutenues par la Ville de l'autre. Un manque de concertation autour de certaines actions intéressant le temps scolaire est ainsi regretté par certain.es acteur.ices de la municipalité.

Quelle que soit la nature des collaborations engagées dans le cadre de la troïka, et à l'exception de la Cité Cyan où la Ville semble assurer le leadership de la Cité éducative (dont elle porte plusieurs projets phares), **les partenaires de l'Éducation nationale pointent partout les « tentations hégémoniques » de cette dernière**. Si nos interlocuteur.ices ont bien davantage insisté sur les réussites que sur les difficultés rencontrées au sein de la gouvernance, cette crainte transparaît dans certains propos. Par exemple au sein de la Cité Bleue : *« Ma critique sur la coordination ? Le Rectorat... Il y a une difficulté sur leur positionnement. Ils sont les chefs et ça pose de petites difficultés... Je crains que la gestion ne soit pas équilibrée, que l'argent aille plus aux établissements scolaires qu'aux associations... »*. Ou dans la Cité Verte : *« Aujourd'hui, je vois le besoin de s'affranchir un peu de l'Éducation nationale pour que la dimension éducative ne soit pas systématiquement portée par l'Éducation nationale. La Cité éducative ne doit pas se faire qu'avec eux »*. Alors que l'Éducation nationale est restée peu mobilisée dans la phase d'écriture du projet de la Cité Carmin, ses acteur.ices ont par la suite tenté d'imposer leur leadership, au prix de

tensions avec la Ville et la préfecture : « *Aujourd'hui, la Cité éducative est vécue comme quelque chose de piloté par l'Éducation nationale* », déplore un acteur municipal.

Au cœur de la problématique du leadership se trouvent les asymétries de pouvoir entre l'Éducation nationale et ses partenaires. L'institution scolaire était le partenaire le plus attendu des Cités éducatives, jouissant d'un surplus de légitimité en matière de compétences éducatives. Parce que la Cité éducative ne peut pas se faire sans elle, l'institution scolaire demeure celle qui peut imposer ses conditions à ses partenaires. Dans ce contexte, et afin d'éviter un choc de légitimité trop frontal entre Éducation nationale et municipalités, il revient souvent aux préfectures de monter en première ligne pour résister aux tentatives d'appropriation des Cités éducatives par l'institution scolaire. C'est le cas par exemple de la Cité Carmin où une alliance Ville/préfecture a permis à celle-ci de conserver un droit de regard sur l'allocation des financements. De même, dans la Cité Verte, le préfet délégué à l'égalité des chances n'hésite pas à mettre tout son poids dans les choix de programmation.

Une programmation parmi d'autres dans le champ des politiques éducatives locales ?

Programme éducatif le plus récent proposé par la politique de la ville, les Cités éducatives doivent trouver leur place au sein des multiples dispositifs partenariaux que l'on peut dénombrer dans les quartiers dits prioritaires. Les personnalités nationales que nous avons interrogées avaient insisté sur le fait que les Cités éducatives ne devaient pas être « un dispositif de plus », mais une « démarche » qui n'avait pas vocation à ouvrir un guichet supplémentaire. Dans la Cité Bleue, par exemple, sont régulièrement affirmés les enjeux d'articulations et de coordination des différentes politiques publiques, pour que la Cité éducative ne soit pas une « couche de plus » sur le « millefeuille » dispositifs. En pratique, cependant, le niveau d'intégration des différentes politiques éducatives apparaît très inégal d'un territoire à l'autre. **Nos observations sur la gouvernance des Cités éducatives montrent que celles-ci ne se sont pas affirmées, dans le cas le plus général, comme une démarche englobante, mais plutôt comme un guichet supplémentaire.**

S'agissant de l'articulation des Cités éducatives avec les politiques éducatives du ministère de l'Éducation nationale, en particulier avec l'éducation prioritaire, les situations locales apparaissent contrastées. Dans la Cité Bleue, les liens sont facilités par le fait que le copilotage de la Cité éducative incombe au seul collège REP+ du quartier. Dans la Cité Carmin, où la totalité des établissements scolaires inclus dans le périmètre de la Cité est inscrite en REP+, les deux programmes se recouvrent pour une bonne part, la

Cité éducative étant qualifiée de « *super réseau d'éducation prioritaire* » par un coordonnateur REP+. Les coordonnateur.ices REP+ de Carmin sont impliqué.es dans le travail de coordination de la Cité : ils ou elles informent les membres du réseau d'éducation prioritaire (enseignant.es, vie scolaire...) sur les possibilités qu'offrent la Cité éducative et sur les projets en cours ; ils ou elles accompagnent les enseignant.es dans le montage de projets et participent aux réunions de la troïka ainsi qu'aux comités techniques des projets qu'ils suivent.

Dans d'autres Cités, les conditions apparaissent moins propices à l'articulation de la Cité éducative et de l'éducation prioritaire. Dans la Cité Verte, la coordonnatrice d'un REP+ a été associée à la rédaction du dossier et participait dans un premier temps au comité technique de la Cité. Puis elle n'a plus été conviée à ces réunions. Dans la Cité Ocre, les personnes interrogées notent qu'il est difficile de faire cohabiter la gouvernance et les dynamiques du REP+ avec ceux de la Cité éducative. Le REP+ propose deux projets qui réunissent 12 établissements dans un pilotage interne à l'Éducation nationale. Malgré leur axe « partenariat », les processus déployés au sein du REP+ restent donc largement internes à l'Éducation nationale. Dans la Cité Cyan, enfin, même si le comité de pilotage restreint de la Cité éducative intègre les coordinatrices REP+, les deux dispositifs continuent de cheminer sur des voies parallèles.

L'articulation avec les politiques éducatives pilotées par les collectivités représente un autre défi pour les Cités éducatives. **La question se trouve posée à propos des Projets éducatifs de territoire (PEDT). Ici aussi, les situations locales sont contrastées. Les Cités Carmin et Ocre constituent des modèles opposés, la Cité éducative absorbant le projet éducatif de territoire dans le premier cas, ce dernier cheminant aux côtés la Cité éducative dans le second cas.** Dans la Cité Carmin, le PEDT porté par la Ville entre 2016 et 2019 a été mis en sommeil, si bien que les frontières n'ont pas eu à être délimitées avec la Cité éducative qui s'y est en partie substituée. Dans la Cité Ocre, au contraire, le Projet éducatif local (PEL), mis en œuvre depuis 2008 et réactualisé en 2018, bénéficie d'une organisation partenariale très structurée qui associe l'Éducation nationale. Sa philosophie est proche de celle que porte la Cité éducative, l'un des objets du PEL étant de mettre en lien les établissements scolaires et les acteur.ices éducatif.ves du territoire et de croiser leurs approches éducatives. Le PEL ne dépend pas d'un dispositif contractualisé et se veut, aux dires de la collectivité, le cadre englobant de toutes les démarches éducatives du territoire. Dans ce contexte, la Cité éducative ne saurait jouer un rôle d'ensemblier, ce rôle étant déjà tenu par le PEL. En pratique, la coordination des deux démarches se réalise pour l'essentiel

par la présence des mêmes acteur.ices institutionnel.les au sein de leurs instances de gouvernance respectives.

Dans les autres territoires, le schéma qui prévaut est plutôt celui de la fragmentation des dispositifs. Dans la Cité Cyan, malgré la volonté « *de simplifier le millefeuille de dispositif et de contractualisations multiples préexistantes concernant "l'éducatif"* » (dossier de candidature à la labellisation de la Cité éducative), on observe peu de liens explicites entre le PEDT et la Cité éducative. Dans la Cité Bleue, même si la Cité éducative est rattachée à la Caisse des écoles qui gère plusieurs programmes éducatifs pilotés par la municipalité, la Cité n'est qu'un programme parmi d'autres.

Dans la Cité Verte, enfin, les objectifs de la Cité éducative sont très proches de ceux du Projet éducatif local, transformé en Projet éducatif de territoire depuis l'été 2021. La revue de projet 2021 souligne une grande similarité avec la Cité éducative « *notamment en ce qui concerne le décroisement des pratiques, l'ouverture culturelle et le soutien à la parentalité* ». En pratique, la répartition fonctionnelle des tâches incombant aux deux programmes se perçoit malaisément. La principale différence pourrait résider dans la priorité donnée par le PEDT aux enfants de 3 à 11 ans, alors que la Cité éducative a une cible potentiellement plus large (0 à 26 ans). Mais la Cité éducative s'adresse pour une bonne part à ce même public. Certain.es acteur.ices présentent le PEDT comme un dispositif de droit commun que la Cité éducative viendrait compléter au titre de la politique de la ville. C'est pourtant le PEDT qui est venu en appui de la Cité éducative afin de « *combler certains "manques" repérés lors du premier bilan de la Cité éducative* », lit-on dans la revue de projet 2021. Malgré la création en juin 2021 d'une délégation « à l'éducation et aux "cités éducatives" » confiée à une adjointe au maire, il semble y avoir des logiques de concurrence entre les deux dispositifs dans une municipalité qui compte pas moins de 6 élu.es en charge des questions éducatives et/ou scolaires.

L'intégration des Cités éducatives avec les Contrats de ville et Programmes de réussite éducative semble a priori plus simple à réaliser, les Cités éducatives ayant été impulsées dans le cadre de la politique de la ville. Pourtant, **dans la majorité des cas, les Cités ne se sont pas complètement affirmées comme le volet « éducation » des Contrats de ville.** La spécificité des Cités éducatives reste bien l'intervention sur le temps scolaire qui restait la frontière implicite des Contrats de ville et des Programmes de réussite éducative.

Dans la Cité Ocre, le besoin d'articuler la démarche de la Cité éducative avec les dispositifs de la politique de la ville est régulièrement affirmé. Pour autant, sur le terrain, un des freins identifiés réside dans le positionnement de la Cité éducative qui ne représente toujours pas le volet éducatif du Contrat de ville (cette fonction est aujourd'hui dévolue au PRE).

Dans la Cité Bleue, la Cité éducative se présente comme une émanation du diagnostic du Contrat de ville. Si des liens organiques ont été mis en place (les acteur.ices du Contrat de ville sont toujours en copie des comptes-rendus de réunion de la troïka), certain.es interlocuteur.ices soulignent le besoin de renforcer davantage ces liens.

Dans la Cité Verte, le projet de Cité éducative a également pris appui sur le diagnostic réalisé lors de l'écriture du Contrat de ville. Malgré cette proximité d'objectifs, la Cité éducative n'est pas devenue le volet « éducation » du Contrat de ville, dont la programmation est constituée pour moitié d'actions éducatives mais qui intervient très peu sur le temps scolaire (des agents municipaux s'efforcent néanmoins de coordonner les deux programmations et des porteurs de projet ont été auditionnés conjointement par les responsables des deux dispositifs). Il faut souligner aussi l'éclatement de la Cité éducative, du Contrat de ville et du PRE entre 3 DGA de la collectivité. Cette organisation témoigne du fait que la Cité éducative n'est pas le cadre englobant le PRE et volet « éducation » du Contrat de ville, mais une programmation parmi d'autres. Une actrice municipale, regrette que *« la Cité éducative bosse dans son coin. On aurait pu faire en sorte que la Cité éducative soit la gouvernance de l'éducation sur le territoire, mais on ne va pas dans la bonne direction. La division du travail n'est pas claire aujourd'hui »*.

Dans la Cité Cyan, la difficulté à lier Cité éducative et Contrat de ville renvoie au caractère intercommunal de ce dernier. Le dossier de labellisation avait pointé le problème : *« Le contrat de ville étant intercommunal, la question de la programmation Cité éducative comme volet éducatif d'un Contrat de ville alors que la ville X n'est pas éligible au label Cité éducative se pose et peut se révéler peu cohérente »*.

Le seul exemple d'intégration forte est celui de la Cité Carmin dont l'imbrication avec le Contrat de ville paraît aboutie, la première étant clairement positionnée comme le volet éducatif du second. Dans ce cadre, la Cité éducative se présente comme une sorte de « super Programme de réussite éducative », lequel constituait le principal précédent en matière de partenariat éducatif. Des acteurs.ices qui participaient déjà au PRE décrivent la Cité éducative comme une généralisation et une systématisation de la démarche du PRE, lequel fait désormais partie intégrante de la Cité éducative.

3.1.2. La construction des « alliances éducatives »

Les démarches mises en œuvre pour favoriser l'émergence des alliances

Afin d'intégrer plus largement la communauté éducative du territoire, des démarches et outils sont déployés pour donner corps aux « alliances éducatives » promues par le niveau national. Ces alliances ne doivent pas se limiter au cercle restreint des acteur.ices impliqué.es dans la gouvernance des Cités éducatives, ni se réduire à un dialogue avec les associations émergeant à la programmation de la Cité éducative autour des appels à projets.

Dans toutes les Cités éducatives, les espaces de rencontres et de dialogue sont le principal vecteur utilisé pour fédérer les acteur.ices de la communauté éducative au-delà d'un simple rapport financeurs/prestataires.

Toutes les Cités ont également prévu des formations visant à fournir un socle commun de connaissances et de valeurs aux partenaires des « alliances éducatives ».

Toutefois, si certaines de ces formations ont un caractère inter-professionnel, d'autres s'adressent à une catégorie spécifique d'acteur.ices, notamment les enseignant.es, et non à la communauté éducative dans son ensemble. Dans la Cité Bleue, une formation interne aux personnels de l'Éducation nationale a été dispensée afin d'assurer une diffusion de la culture « Cité éducative ». Dans la Cité Carmin, une formation des acteur.ices a été assurée à l'échelon régional par l'Irev (centre de ressources de la politique de la ville) et des sessions thématiques ont été organisées localement sur l'illettrisme ou la méthodologie de projet. L'évaluateur local a également assuré diverses sessions de formation destinées à faire monter en compétences les partenaires et opérateurs de la Cité. Dans la Cité Cyan, plusieurs formations ont été organisées en direction de professionnel.les qui ne travaillent pas ensemble habituellement (atelier philosophie) et étendues aux parents (formation sur la laïcité) ; se sont ajoutées des formations spécifiquement destinées aux enseignants d'école maternelle et élémentaire, mais des ajustements ont été opérés afin que les formations atteignent une plus grande diversité de publics. Dans la Cité Verte ont été organisées des formations conjointes d'enseignant.es et d'Atsem sur le langage des tous petits, et des formations enseignant.es du premier degré et club sportifs ; s'est ajoutée une formation à destination des parents d'élèves élus. Enfin, dans la Cité Ocre, une formation initiée par les bibliothèques et intitulée « Des livres à soi », était destinée aux personnels de crèches, aux professionnel.les des associations, aux enseignant.es et aux Atsem. Des formations ont été également organisées à destination des enseignant.es par l'Institut de formation en orthophonie. On relève aussi la mise en place d'un groupe de professionnel.les d'horizons divers qui travaillent collectivement la notion de réussite éducative et des notions connexes (y compris la continuité éducative).

Grâce aux espaces de dialogue et aux formations, l’alliance éducative paraissait en voie de constitution et commençait à déployer ses effets, au minimum en favorisant l’interconnaissance des acteur.ices, dans trois des cinq Cités étudiées au début de l’année 2023. Dans la Cité Cyan, la volonté des membres de la troïka est de faire en sorte que la Cité éducative ne soit pas uniquement « liée à l’argent ». La nécessité de « communiquer » sur la cité éducative et ses intentions générales, ainsi que sur le sens de la continuité éducative, est régulièrement réaffirmée par le coordonnateur qui souhaite organiser prochainement une journée en direction de l’ensemble des acteurs.ices. Cette journée prévue en septembre 2022 a été reportée. D’autres espaces et lieux de rencontres ont vocation à faire émerger une « communauté apprenante ». Parmi les formes de rencontres privilégiées figurent tout à la fois l’idée d’ouverture de l’école (par exemple dans le cadre d’un café des parents) et de déplacement de l’école dans un espace de la ville (par exemple à la ludothèque). Un « Espace Services Jeunesse », co-financé par la Cité éducative, la collectivité et le PIA « établissement de services », est également ouvert à tou.tes les acteurs.ices du territoire selon une modalité de coopération de type « FabLab ».

La Cité Bleue n’a pas véritablement suscité d’outils propres puisqu’elle prend surtout appui sur les outils existants (Contrat de ville, PEDT, Maison du projet NPNRU, opération « école ouverte »...) pour accentuer l’accompagnement du tissu associatif dans l’objectif de diversifier l’offre éducative et la prise en charge des jeunes. La labellisation comme Cité éducative aura surtout permis de renforcer l’interconnaissance et la mutualisation des moyens entre associations. Des habitudes de travail en commun se sont également développées entre l’école et son environnement. Si les services de la Ville sont bien mobilisés et que des actions sont prévues en direction des parents, on note néanmoins l’implication insuffisante des enseignant.es du premier degré.

Dans la Cité Carmin, c’est au contraire l’acculturation des collèves qui a constitué l’enjeu principal de la formation d’une alliance éducative. Au départ peu réceptifs, les personnels des collèves ont fait l’objet de réflexions et d’actions spécifiques visant à les sensibiliser à l’intérêt d’une Cité éducative. Les autres acteur.ices ont été mobilisé.es par les réseaux habituels de la politique de la ville, cela dès l’étape de la préfiguration de la Cité avec l’organisation d’ateliers à laquelle avaient participé près de 80 acteur.ices du territoire issu.es de la Ville de Carmin, des centres sociaux, du secteur associatif au sens large et de l’Éducation nationale (chefs d’établissements des collèves et du lycée, IEN, coordonnateurs REP+ et directeur.ices d’écoles du premier degré). Si, de manière générale, la Cité éducative semble avoir été un vecteur de renforcement des interactions et d’intensification des relations partenariales, il faut rappeler, comme dans la Cité Bleue, que les politiques

éducatives locales mises en œuvre avant l'arrivée du programme des Cités éducatives, constituaient un socle de départ sur lequel la Cité éducative a pu prendre appui.

Dans deux autres Cités, la constitution de l'alliance n'en était encore qu'à ses balbutiements au début de l'année 2023. Dans la Cité Ocre, les espaces de réflexion se situent à l'échelle des actions plutôt qu'à l'échelle globale de la Cité éducative. Aucune instance de réflexion nouvelle n'a en effet été formalisée à cette dernière échelle, au-delà du dispositif de pilotage. Un comité de pilotage élargi regroupe bien l'ensemble des opérateurs de la Cité éducative, le plus souvent sur une demi-journée par an. Mais cet espace reste insuffisant et trop « descendant » dans son approche pour permettre la construction d'alliances éducatives innovantes. Ainsi, les acteur.ices rencontré.es se réfèrent aux espaces préexistants (PEL, PRE, etc.), mais sans forcément établir de lien avec la Cité éducative. Plusieurs des personnes interrogées se sont d'ailleurs montrées très critiques concernant cette absence d'espace propre qui freine, à leurs yeux, la production d'une réflexion de fond sur les enjeux éducatifs du quartier et la construction d'une alliance éducative de nature à traiter ces enjeux.

Une des faiblesses de la Cité d'Ocre est d'avoir introduit un nouveau dispositif institutionnel à la technicité complexe, donnant le sentiment à nombre d'acteur.ices d'une « bulle technocratique » supplémentaire. Des acteur.ices regrettent ainsi que le modèle retenu soit directement calqué sur celui des appels à projets de la politique de la ville qui instaurent une frontière étanche et hiérarchique entre financeurs et opérateurs : *« Au final, j'ai eu le sentiment d'être dans un appel à projets plus que dans une dimension politique. Cet outil aurait pu devenir un vrai objet politique, mais c'est devenu un catalogue lambda. Quand on regarde, on est exactement dans le même schéma que celui de la politique de la ville »*. Un autre ajoute : *« Naïvement, je pensais qu'on allait enfin être sur quelque chose où l'on serait sur du transversal et de l'horizontal, avec un travail de fond. Moi, j'imaginais des commissions de travail, des commissions thématiques de réflexion, par exemple sur la question sur le lien entre décrochage scolaire et délinquance, le lien entre l'apprentissage du français et l'insertion, etc. (...) Et puis, j'ai vite déchanté : j'ai vu une organisation très hiérarchique avec un comité de pilotage (...) qui prend des décisions, mais qui en plus contrôle si les fiches-actions sont bien menées par les structures. Mais il n'y a aucun lien. Pour moi, c'est un pantin désarticulé ! »*.

Dans la Cité Verte, des interactions ont pu se nouer au sein de certains groupes thématiques (notamment ceux portant sur la santé des jeunes et l'égalité filles-garçons, ou encore au sein de la cellule de veille éducative), mais pas véritablement à l'échelle de la Cité dans son

ensemble. Une soirée de lancement de la Cité éducative était prévue en 2020, mais elle a été annulée en raison de la pandémie. Les associations porteuses d'actions n'ont été réunies qu'une fois, en septembre 2021, au sein du collège chef de file. Chaque association a présenté son projet en quelques minutes. Si certaines structures ont pu nouer des liens à cette occasion, la nature des participant.es (institutions financeurs et porteurs de projet) et la teneur des échanges s'apparentaient plus à une réunion de suivi de la programmation qu'à la formalisation d'une alliance éducative. *« Je ne sens pas du tout la notion d'alliance éducative »*, confie la responsable d'une structure associative. *« La Cité éducative, c'est un tableau de programmation, regrette une actrice municipale. On finit par se retrouver dans les mêmes travers que dans les autres dispositifs. On reste dans logique action par action. Toutes les actions sont individuellement pertinentes, mais elles ne font pas sens globalement »*. L'« assemblée des acteurs » de la Cité Verte ne s'est finalement réunie qu'en octobre 2022. La réunion a cette fois porté sur des questionnements thématiques, au-delà des seules actions financées.

Dans cette même Cité, des espoirs étaient fondés sur une « cartographie relationnelle » des professionnel.les travaillant auprès des enfants et des jeunes. Réalisée en format numérique et destinée aux partenaires comme aux familles, cette cartographie devait contribuer à proposer une vision globale des ressources existantes sur le territoire, ainsi qu'à l'interconnaissance des acteurs.ices et au décloisonnement des pratiques. Mais de l'aveu des personnes interrogées, cette cartographie, qui s'apparente à un simple répertoire, n'a pas été un levier de la mise en synergie des partenaires.

Des alliances éducatives qui diffusent peu sur le terrain et qui se déploient sans les parents

Dans la totalité des Cités étudiées, des actions de communication visant à faire connaître la Cité éducative ont été menées en direction des professionnel.les et/ou des habitant.es. Dans la Cité Carmin, c'est le service politique de la ville qui assure une communication élargie à destination des professionnel.les et des habitant.es ; un reportage vidéo a par exemple été réalisé. Dans la Cité Cyan, la troïka communique régulièrement auprès des professionnel.les du territoire, le principal chef de file prenant en charge la communication auprès des personnels de l'Éducation nationale, le coordonnateur et la déléguée du préfet communiquant auprès des acteurs.ices de la collectivité et du monde associatif. La presse locale a également relayé certaines actions phares de la Cité éducative. Dans la Cité Bleue, des outils de communication (flyers, bloc-notes, stylos...) ont été commandés à un prestataire. Dans la Cité Ocre, la communication est réalisée au moyen

d'une newsletter semestrielle. Enfin, dans la Cité Verte, un dossier sur la Cité éducative a figuré dans le journal municipal.

Il convient néanmoins de souligner **l'existence dans toutes les Cités de groupes ou comités thématiques, structurés en fonction des axes du projet**. Dans la Cité Carmin, par exemple, de tels comités ont été créés et déclinés selon les quatre parcours définis par l'Éducation nationale (« accompagnement / scolarité » ; « citoyenneté / discrimination / insertion / intégration » ; « santé / pratiques sportives » ; « culture, art et sciences »).

Les comités ou groupes thématiques constituent souvent des espaces d'échange avec les porteurs de projet. C'est le cas par exemple de la Cité Verte où des groupes thématiques, animés par un binôme Éducation nationale/Ville, ont été mis en place pour approfondir le diagnostic, définir les priorités, échanger et contribuer à l'interconnaissance entre les acteur.ices. Cependant, seuls quelques groupes thématiques de cette Cité semblent avoir trouvé leur rythme de croisière.

Pour autant, les Cités restent encore assez largement méconnues des acteur.ices de terrain. Dans certaines Cités, les dynamiques partenariales nouvelles qui se sont développées au sein des troïkas, peinent à diffuser jusqu'aux associations. C'est le cas de la Cité Cyan où les membres de la troïka ont progressivement réussi à créer une culture « Cité éducative », mais cette culture ne diffuse pas encore à l'échelle des acteurs.ices de terrain qui en perçoivent surtout l'aspect financier. Même constat dans la Cité Verte où le projet de Cité éducative fait sens au sein de la troïka et de certains groupes de travail, sans que ce projet soit partagé, ni même connu de la plupart des autres opérateurs du territoire. *« C'est juste des fonds en plus, en réalité on n'a jamais de lien avec personne »*, regrette un acteur associatif.

Les alliances éducatives sont censées s'ouvrir aux parents et les reconnaître dans leur rôle d'éducateurs. En pratique, seules deux des cinq Cités étudiées ont réussi, partiellement, à mobiliser des parents dans le cadre de ce nouveau programme. C'est surtout le cas la Cité Bleue où de nombreux leviers sont mobilisés : cafés des parents, sorties scolaires, chorale, cours de français, etc. S'ajoute l'intervention d'un adulte-relais qui s'efforce de faire connaître la Cité éducative aux parents. Dans la Cité Cyan, le vecteur essentiel de mobilisation des parents est un « café des parents » installé dans l'un des collèges de la Ville, mais qui s'adresse aussi aux parents d'élèves de l'école élémentaire. À terme, le principal chef de file souhaiterait installer le café des parents dans d'autres espaces de vie du quartier.

Le bilan est beaucoup plus maigre dans les trois autres Cités. Dans celle de Carmin, les acteurs.ices interrogé.es reconnaissent que les familles n'ont pas d'autre statut que celui de bénéficiaires des actions, hormis une bourse aux projets leur permettant de proposer des actions. Les personnes interrogées évoquent un manque de « culture de la participation » du côté des professionnel.les et institutions du territoire (une réflexion est cependant en cours sur ce sujet et un évènement de quartier était prévu pour présenter la Cité aux habitant.es et tenter de les mobiliser).

Dans la Cité Verte, la Cité éducative reste un objet largement méconnu par les parents. Ces derniers ont été conviés à des « assises de l'éducation » organisées sous les auspices du PEDT, mais non de la Cité éducative dans un contexte de concurrence entre les services de la Ville. Comme le reconnaît un membre de la troïka, *« la première année on n'a pas pensé à associer les parents. On était sur des objectifs de gouvernance. On a une fâcheuse tendance à penser faire le bien à la place des autres »*. Diverses actions engagées par la suite, sous la forme de cafés des parents, se sont soldées par des échecs. Faute de réelle impulsion par la Cité éducative, ce sont des associations portant des actions en lien avec la parentalité qui ont créé de leur propre chef un collectif permettant des échanges inter-associatifs sur ce sujet. Une actrice associative participant à ce collectif pointe la difficulté structurelle des institutions à s'affranchir *« d'une représentation des familles comme handicapées socialement. On devrait partir des ressources, des transmissions familiales, des valeurs transmises. Beaucoup de chemin à faire sur la question des représentations »*.

Les constats sont identiques dans la Cité Ocre : *« On est dans du programme, on n'est pas dans du projet partagé. On n'associe pas les gens à ce qui est proposé »*, déplore un acteur. Si la participation des habitant.es et des familles peut être effective dans certaines actions portées par les associations, elle ne l'est pas à l'échelle du pilotage de la Cité. Seuls quatre opérateurs associatifs émargent à la programmation, ce qui prive la Cité éducative de relais auprès des habitant.es. On relève cependant une initiative intitulée « Groupe recherche-action sur la réussite éducative », impulsée et animée par l'évaluateur embarqué de cette Cité éducative. Partant du constat d'une absence de prise en compte de l'expression des bénéficiaires, mais aussi de l'absence d'espace de réflexion partenariale pluri-acteurs, des binômes de professionnel.les issu.es d'institutions différentes ont été constitués pour conduire des entretiens auprès des bénéficiaires – enfants, jeunes et parents – afin de solliciter leur avis sur les actions auxquelles ils ou elles participent. À ce jour, sur la quinzaine d'actions que compte la Cité Ocre, environ la moitié a fait l'objet d'un entretien avec des bénéficiaires dans le cadre de cette initiative (voir la présentation détaillée de cette action en annexe).

Une ouverture de l'école partielle et sous conditions

Relevé dans la totalité des Cités étudiées, le premier effet du programme est d'avoir favorisé un rapprochement opérationnel entre le monde scolaire et les autres acteur.ices des territoires. Ces propos de personnes interrogées localement en témoignent : « *L'offre éducative, sa cohérence, est montée d'un cran. Il y a une meilleure implication de l'école (...). Les gens travaillent mieux ensemble, les informations passent mieux* » (Coordonnateur REP, Cité Carmin) ; « *On sent qu'il y a une plus grande ouverture de l'Éducation nationale. C'est surtout de ce côté que ça bouge* » (Délégué du préfet, Cité Verte).

Si ouverture de l'Éducation nationale il y a, elle reste néanmoins conditionnée à une forme de sanctuarisation de l'espace scolaire. L'institution scolaire accepte de s'engager dans des partenariats opérationnels à condition qu'ils n'empiètent pas sur ses prérogatives et qu'ils s'articulent à ses exigences, c'est-à-dire qu'ils « collent » aux programmes scolaires. La vigilance à l'égard des projets proposés est donc très forte. Dans la Cité Carmin, par exemple, avant d'être acceptées, les actions font l'objet d'une procédure de validation interne qui passe par les inspectrices et les conseillers pédagogiques. Ne sont en outre considérées comme éligibles que les actions à l'élaboration desquelles les enseignant.es ont significativement contribué. De même, leur pertinence pédagogique et les compétences des intervenant.es extérieur.es sont-elles étroitement surveillées, comme l'explique une personne interrogée dans cette Cité : « *Par exemple, dans un projet de mise à disposition de livres, il y a des allers-retours sur le choix des livres (...). Les partenaires doivent être validés, des conventions ou un agrément sont nécessaires. N'importe qui ne peut pas être partenaire de l'Éducation nationale* ». Les précautions prises témoignent ainsi d'une méfiance à l'égard des autres acteur.ices du territoire : « *Il faut que ce soit cadré. On ne peut pas faire venir un intervenant extérieur sans bien savoir ce qu'il va faire et comment* ».

Dans la Cité Verte, les acteur.ices de l'Éducation nationale veulent aussi avoir un droit de regard poussé sur les interventions extérieures. Il s'agit de rompre avec les pratiques antérieures où les principaux.ales de collèges et directeur.ices d'établissement se contentaient de choisir des intervenant.es à partir d'un catalogue d'actions proposé par la Ville. « *Il y a trois ans, j'étais sur-sollicitée par des associations qui voulaient me vendre des trucs*, explique l'IEN du premier degré. *Elles ont compris que ça devait maintenant se faire de manière concertée* ». Il s'agit désormais d'aller chercher des intervenant.es en fonction des besoins formalisés dans le projet d'établissement et d'inviter les associations à « *mieux comprendre le fonctionnement de l'école et son cadre réglementaire* », comme le précise le principal du collège chef de file.

Dans la Cité Cyan, le principal du collège chef de file s'interroge sur les projets qui ne sont pas centrés sur des compétences scolaires : *« J'ai une grosse crainte du projet qui ne construit rien scolairement. On a des élèves si éloignés des compétences scolaires qu'ils ne font pas le transfert avec les compétences qu'ils acquièrent en dehors de la scolarité »*.

Dans ce contexte, la perception de l'ouverture du monde scolaire par les acteur.ices extérieur.es n'est pas toujours idyllique. Dans la Cité Ocre, par exemple, les personnes interrogées au sein de la collectivité et du monde associatif s'inquiètent de voir l'ouverture de l'école s'accompagner de leur « mise sous tutelle » par l'institution scolaire. Dans d'autres Cités, des acteur.ices estiment que l'ouverture de l'école n'est que partielle. Dans la Cité Carmin, par exemple, un centre social qui organise une action de soutien scolaire, déplore le manque de communication avec l'Éducation nationale sur le contenu des programmes scolaires. Même sentiment du côté des éducateurs spécialisés, partenaires du collège pilote, qui regrettent que l'établissement ne leur adresse pas d'élèves potentiellement concernés par un dispositif d'alternative aux sanctions et par un dispositif de prise en charge des élèves exclus temporairement. Constat identique dans la Cité Verte, où un acteur de la prévention spécialisée regrette aussi le faible nombre d'orientations par les CPE.

Le corollaire de ces constats est que **le cœur de métier des enseignant.es reste largement inchangé.** La principale plus-value des partenariats initiés par les Cités serait de pouvoir externaliser les problèmes de l'école et de permettre à celle-ci de se recentrer sur son cœur de métier : le temps de classe et les programmes. Comme le souligne un acteur de la Cité Verte, *« on donne un tout petit peu de fric pour régler les problèmes de l'Éducation nationale. Est-elle là pour changer des pratiques productrices d'inégalités ? L'Éducation nationale n'a pas envie. Gérer un programme d'actions est plus facile. L'argent de la politique de la ville a vocation à transformer les pratiques, sauf qu'en réalité, les moyens mis en œuvre c'est du pansement »*.

Si du point de vue de l'Éducation nationale la Cité éducative peut contribuer à améliorer la scolarité et les apprentissages, elle ne saurait se substituer aux enseignant.es ni imposer de l'extérieur des orientations et des pratiques éducatives qui leur seraient étrangères. Comme le souligne une IEN de la Cité Carmin, *« sur le temps scolaire, c'est l'Éducation nationale qui a les rênes. Dans le temps scolaire, les programmes d'enseignement doivent être appliqués. Les projets doivent être cohérents avec les programmes. C'est même pas envisageable qu'ils ne le soient pas »*. Lorsque les projets ne concernent pas directement les programmes, ils visent alors à gérer des problèmes que l'institution ne parvient pas à résoudre en interne : discipline, sanctions, harcèlement, tensions dans les relations aux familles, etc. : *« Quand un*

gamin est repéré, avec la Cité éducative, on peut l'orienter vers des actions externes pour éviter qu'il zone et pour qu'il bénéficie d'une offre éducative extra-scolaire ». C'est le cas par exemple d'un des projets parmi les plus plébiscités de cette Cité éducative, qui consiste en un partenariat entre le collège chef de file et une association de prévention spécialisée. Cette dernière développe, entre autres, un dispositif de prise en charge des élèves exclus, et propose des méthodes de médiation permettant d'apaiser le « climat scolaire ». Dans les Cités Cyan et Verte, des actions de lutte contre le harcèlement et d'amélioration du climat scolaire sont également proposées dans le cadre de la Cité éducative.

Des enseignant.es mobilisé.es sur une base volontaire

L'effet d'acculturation d'enseignant.es à d'autres perspectives éducatives et d'autres pratiques, perçues comme des expériences professionnelles enrichissantes, est signalé dans certaines Cités. L'IEN de la Cité Carmin estime ainsi qu'il est « *important d'avoir ces regards croisés. Les moments où on travaille en croisant les regards, c'est riche parce que des habitudes se sont créées dans les réseaux qui gagnent à s'enrichir en regardant ce qui se passe ailleurs* ». Selon la coordinatrice de la Cité éducative, il y aurait de la part des enseignant.es « *une prise de conscience qu'il y a l'enfant dans sa globalité, et c'est palpé vraiment au travers des actions* ». Les acteurs.ices scolaires de la Cité Carmin seraient d'autant plus enclins à « s'ouvrir » que la continuité éducative est perçue comme une manière de diversifier les points d'appuis permettant aux enfants et aux jeunes de progresser dans leurs apprentissages. En se décentrant vers le territoire, les enseignant.es pourraient revisiter leur rapport aux élèves, passer en quelque sorte de « l'élève » à « l'enfant » ou au « jeune ». L'amélioration de la qualité de la relation servirait la scolarité et la persévérance en permettant de pacifier des rapports qui peuvent facilement engendrer des réactions de méfiance et se révéler stigmatisants pour les jeunes et leurs familles, aboutissant parfois à de véritables blocages, comme l'avance ce coordonnateur REP+ :

« Par exemple, l'association de prévention a organisé une sortie dans un parc de loisirs un samedi pour les enfants et les familles. Des profs et des personnels sont venus. Ils ont revisité leurs relations. C'était des échanges à la bonne franquette. Ça a permis de rattraper des situations difficiles, comme un enfant qui était déscolarisé et qui est revenu. D'habitude, on a le "protocole absentéisme", on envoie des courriers administratifs un peu froids. Ici on a pu discuter avec la maman. Elle est venue avec le gamin, elle a bu un café dans le bureau de la coordinatrice. Et elle voyait qu'on travaille bien avec les éducateurs en qui elle a confiance ».

Dans la Cité Verte, le principal du collège chef de file témoigne lui aussi d'un effet d'acculturation lié à la participation directe d'enseignant.es à des actions partenariales : *« On forme par exemple l'enseignant sur un sport pour qu'il accompagne aussi les enfants pendant l'intervention de l'association. L'idée c'est que l'enseignant soit acteur avec l'association sur le temps d'intervention de l'association. Au niveau de l'axe culturel, les enseignants sont associés à l'élaboration de la saison culturelle. Les enseignants jouent le jeu et il y a maintenant une vraie demande de leur part. On n'est pas sur de la prestation externalisée. C'est pas juste "j'achète une prestation". La Cité éducative commence à faire sens pour eux : les enseignants commencent à intégrer le fait que les actions de la Cité éducative s'intègrent au parcours de l'élève et ne sont pas quelque chose "en plus" ; la notion de complémentarité s'installe ».*

Autre exemple tiré de la Cité Verte, celui de la « Commission Toutes Petites Sections » qui met autour de la table des acteur.ices de l'Éducation nationale, de la collectivité et des Atsem recrutés par la Ville. Selon l'IEN du premier degré, la formation conjointe enseignant.es/Atsem aurait permis *« une montée en compétence de chacun sur la nécessité d'améliorer le langage des élèves et de construire des outils communs de diagnostic sur le langage des élèves ».*

Mais le cas de figure général est celui d'une mobilisation d'enseignant.es volontaires, sans doute déjà acquis.es au partenariat avec des acteur.ices extérieur.es, et qui auraient de toute façon développé des initiatives plus modestes sans les moyens de la Cité. Ce constat est par exemple formulé dans la Cité Carmin : *« On s'est appuyé sur les forces vives, au risque de les épuiser »*, reconnaît la coordinatrice de la Cité. Cette même interlocutrice ne croit d'ailleurs guère à l'effet « tache d'huile » de l'engagement d'une minorité d'enseignant.es qui finiraient par entraîner leurs pairs : *« Si je suis réaliste, sur le second degré non, on s'appuie sur ceux qui faisaient déjà et qui font plus. Sur le premier degré, je pense que ceux qui ont élargi à la bourse sont aussi ceux qui faisaient déjà ».*

Même constat dans la Cité Verte où des interlocuteur.ices doutent que l'ensemble des enseignant.es s'ouvrent à d'autres pratiques que celle de la classe, à l'instar de cet acteur associatif selon qui *« pour les enseignants, l'essentiel c'est le travail à l'école. Quand on fait des voyages ou des sorties en groupe, des enseignants y trouvent une vraie plus-value. Mais d'autres sont moins ouverts. Ils veulent du scolaire. Il faut leur expliquer que le ludique ou les ateliers d'expression ont leur importance. C'est le rôle de la Cité éducative de faire ça ».* Les acteur.ices de l'Éducation nationale au sein de la troïka de la Cité Verte estiment que les directeur.ices d'école *« commencent à appréhender la philosophie de la Cité*

éducative et à en parler dans leur projet d'école dans l'objectif de mieux coopérer avec les familles et d'assurer le développement complet de l'enfant pour qu'il soit en capacité de réussite scolaire grâce à un meilleur accès à la culture ». Mais ces notions restent à diffuser auprès de la majorité des enseignant.es :

« Les directeurs d'école sont bienveillants. Mais on a beaucoup d'enseignants néo-titulaires qui n'ont pas la bonne représentation. Ils se perçoivent comme des maîtres tout puissants, par exemple quand ils reçoivent les parents. Je me bats là-dessus. Au niveau des compétences des élèves, ça ne peut être qu'une plus-value si on arrive à faire comprendre aux enseignants qu'on n'apprend pas en faisant des exercices toute la journée, mais à partir de la collaboration, etc. S'ils étaient formés, ils comprendraient que la pédagogie de projet est une plus-value pour le fonctionnement des élèves. Mais ça ne se fait pas du jour au lendemain dans les pratiques des enseignants ».

Plusieurs Cités se caractérisent en outre par **un important turn-over des personnels en poste dans les diverses institutions et structures. Ce phénomène ne joue pas en faveur de l'appropriation d'une culture commune, notamment par les enseignant.es.** Dans la Cité Bleue, par exemple, les enseignant.es sont globalement peu mobilisé.es. Comme le souligne un membre de la troïka, *« on travaille avec des enseignants un peu innovants, mais toujours les mêmes. Ce sont des gouttes d'eau, on ne fait pas un travail structurant »*. La coordonnatrice de la Cité étant basée au collège, l'implication des enseignant.es de maternelle ou d'élémentaire apparaît globalement faible à ce jour. Autre exemple, celui de la Cité Verte, où le principal du collège chef de file n'est pas parvenu à entraîner ses homologues au sein des autres collèges marqués par un turn-over des principaux, mais aussi des enseignant.es. La mobilisation des directeur.ices d'école est un peu plus forte, grâce à l'implication de l'Inspectrice de l'Éducation nationale du 1^{er} degré qui tente de les amener à renoncer à une posture consumériste vis-à-vis des projets associatifs. Mais comme le souligne un membre de la troïka, *« pour les enseignants, la Cité éducative n'est pas incarnée. Ils ne savent pas ce que c'est au-delà de telle ou telle action. Ils ne s'identifient pas à la Cité éducative »*.

La Cité Carmin constitue une exception sur ce plan. Les pilotes « Éducation nationale » de la Cité éducative avaient anticipé des risques d'incompréhension du programme par les enseignant.es, en raison de son décalage avec la culture de l'institution scolaire. Leur acculturation a donc été un enjeu essentiel ayant fait l'objet d'une réflexion et d'actions spécifiques (tables rondes réunissant l'ensemble des acteurs du quartier travaillant autour de

l'élève, en organisant des ateliers par tranches d'âge). Par ailleurs, le collège tête de file a pris l'initiative d'organiser, l'année du démarrage de la Cité éducative, une réunion plénière avec l'ensemble des personnels de l'établissement pour présenter le programme. Enfin, les coordinateurs REP+ se chargent d'informer leurs collègues en utilisant des supports numériques ou en distribuant des livrets explicatifs.

Pour les acteur.ices non-scolaires, un enjeu de légitimation dans des rapports de pouvoir qui restent asymétriques

Pour les acteur.ices de l'éducation non formelle, le principal enjeu des Cités éducatives est la reconnaissance de leur légitimité comme acteur.ices de l'éducation placé.es sur un pied d'égalité avec les acteur.ices du monde scolaire. La question de la légitimité est centrale et rejoint l'observation classique d'une inégalité de prestige et de statut entre le monde scolaire et celui des animateur.ices, clubs de sports, de loisirs, etc. L'enjeu des Cités éducatives était d'aplanir ces disparités par la recherche de complémentarités, plutôt que d'établir un rapport de sujétion d'un type d'acteur.ices par un autre. **Dans la plupart des Cités étudiées, ce pari semble encore loin d'être gagné.**

Dans la Cité Carmin, les acteur.ices de l'éducation non formelle revendiquent la légitimité de leurs méthodes et pratiques pédagogiques face au modèle frontal et transmissif de l'école. Cette actrice d'un centre social estime par exemple que dans sa structure *« le relationnel est pas le même, on est sur une démarche volontaire de la part des enfants. Il n'y a pas de volet notes/sanctions. On est plus sur un chemin de progression que dans la visée d'une réussite »*. Même cette légitimité n'apparaît pas encore acquise. Ainsi, pour la coordonnatrice de la Cité Carmin, les acteur.ices de l'éducation non formelle *« devraient être au même niveau parce que la construction du jeune se fait dans tous les temps de fonctionnement dans et hors école »*. Cependant, s'empresse-t-elle d'ajouter, *« cette idée n'est pas acquise pour tout le monde... »*, invoquant plus particulièrement les acteur.ices de l'Éducation nationale. Une actrice de l'éducation populaire abonde : *« Il y a toujours eu l'Éducation nationale versus l'éducation populaire. Il y a toujours eu cette difficulté à se concerter et s'articuler. On a notre place, mais peut-être pas assez... Peut-être qu'il faudrait prévoir des temps avec l'Éducation nationale, les familles, nous... pour essayer ensemble de débloquer des choses. Là, on a l'impression que chacun est un peu à part. Il faudrait expliquer l'importance de fréquenter des structures extérieures à l'école »*.

Dans la Cité Ocre, le pari d'instaurer des pratiques partenariales nouvelles et innovantes, permettant de dépasser le clivage entre réussite scolaire et réussite éducative, ne semble pas non plus gagné. Les acteur.ices de la Ville croient dans l'égale légitimité des

praticien.nes de l'éducation formelle et non-formelle. Il ne s'agit pas d'aligner les pratiques des un.es sur celles des autres, mais de travailler sur leur complémentarité. Un acteur municipal relativise à cet égard les avancées permises par la Cité éducative : *« Je vois les gens travailler ensemble comme ils travaillaient avant. Il y a encore des incompréhensions et des préjugés entre l'école, les associations et les services de la Ville ».*

Les constats sont proches dans la Cité Verte où un acteur n'est pas convaincu par l'émergence d'une véritable communauté éducative signalant le rapprochement entre éducation formelle et non formelle : *« A-t-on des discours communs, une cohérence éducative ? Ça reste une chimère car tout le monde n'a pas envie de tirer dans le même sens. Tout le monde veut que les gamins réussissent, mais tout le monde ne pense pas aux mêmes solutions. Il y a l'éducation formelle et non formelle, scolaire et extra-scolaire, la réussite individuelle ou les logiques collectives... Quand on parle de réussite, tout le monde ne la définit pas pareil. La continuité éducative, c'est se sentir appartenir à la communauté éducative. Mais en pratique, ce n'est pas une communauté éducative ».* Des acteur.ices associatif.ves de la Cité Verte abondent dans le même sens :

« Ça ne fait pas sens pour tout le monde. Je n'ai pas vu quelque choix de flagrant où l'on travaillerait vraiment ensemble avec les enseignants. Chacun suit ses gamins ».

« Le modèle de réussite de l'Éducation nationale reste le même : avoir des bonnes notes, même s'ils savent que 95% des élèves ne réussiront pas. Il n'y a pas de discours pour ces élèves ».

« Le projet est beau. Je suis le premier à vouloir me mettre autour d'une table. Mais il y a des points de tension. On n'arrive pas forcément à dépasser des barrières institutionnelles avec ceux qui disent "ça c'est pas ma mission". Il serait intéressant de trouver des articulations, des complémentarités. Il y a des acteurs qui travaillent avec un même public, mais ils ne sont pas en lien. La réussite scolaire et la réussite sociale ne tiennent pas qu'à ce qui se passe à l'Éducation nationale ou à la maison, mais dans différents lieux ».

Pour autant, **on ne note aucun refus de principe, chez ces acteur.ices, de s'adosser aux programmes scolaires et aux besoins de l'école afin de rechercher les complémentarités de nature à assurer une réelle continuité éducative. Mais les avancées imputables aux Cités éducatives paraissent très limitées à ce stade.** En quête de la reconnaissance par l'institution scolaire de leur légitimité d'éducateur.ices, les

acteur.ices de l'éducation non formelle ne perçoivent pas de changements systémiques du côté de l'école.

Dans la Cité Carmin, par exemple, des acteur.ices du périscolaire souhaitent que l'importance de leur contribution éducative soit pleinement reconnue et espèrent que la Cité éducative permettra de contrebalancer le statut de subsidiarité qu'ils ou elles pensent occuper face à l'école. Alors que les acteurs.ices de l'institution scolaire défendent le cœur du « sanctuaire scolaire » des intrusions extérieures, ces acteur.ices tentent de se faire accepter en tant que tiers éducatif, autorisés à intervenir sur les apprentissages, la transmission, en articulation avec les programmes et les parcours scolaires.

Dans la Cité Verte, la troïka affiche l'intention de mettre en cohérence les dispositifs d'aide aux devoirs. Un groupe de travail « continuité éducative et pédagogique » a été mis sur pied, mais après une première réunion au printemps 2021, la dynamique s'est enrayée en raison du départ du coordonnateur de la Cité. Le groupe a finalement été réactivé en lien avec la responsable des Maisons de quartier gérées par la municipalité et qui abritent notamment le dispositif « Contrat local d'accompagnement à la scolarité » de la Caf. Malgré la demande des parents, ce dispositif ne propose pas d'aide aux devoirs, mais une « méthodologie de travail » et des activités dites de contournement (chant, photo, vidéo, web-radio...). Comme le reconnaît une actrice municipale, « *avec le dispositif CLAS, on refait l'école après l'école, mais sans vraie méthode* ». L'enjeu pour l'avenir sera notamment d'harmoniser ce dispositif, qui aujourd'hui ne prend pas en compte ce qui se fait en classe, avec le dispositif de l'Éducation nationale « Devoirs faits ». Des formations inter-acteur.ices sont envisagées qui permettraient à des enseignant.es de faire monter en compétence les animateur.ices des Maisons de quartier.

3.2. Renouveler l'offre destinée aux jeunes et aux familles : les programmes d'actions des Cités éducatives

3.2.1. La méthode d'élaboration des programmes

Deux modèles entre approches remontante et descendante

La méthodologie de construction des programmes d'actions repose pour une bonne part sur les appels à projets annuels qui sont la marque de fabrique de la politique de la ville. Mais certaines des Cités étudiées ont opté pour une méthode plus participative que d'autres.

La Cité Carmin se distingue des autres en ayant adopté d'emblée une méthode de co-construction de la programmation avec les parties prenantes de la future Cité éducative. L'idée première était « *que l'Éducation nationale soit dans la boucle quand un projet était porté par une association et réciproquement* », témoigne un membre de la troïka. Les institutions et associations relevant du périmètre de la future Cité ont ainsi été conviées à participer à une demi-journée d'atelier organisée en octobre 2019, et qui visait notamment à recueillir les propositions des acteurs.ices de terrain. À l'issue de cette demi-journée de travail, les participant.es ont été invité.es à élaborer des fiches-actions qui ont servi de base à la programmation définitive.

La Cité Ocre a démarré avec une méthode d'appel à projets caractéristique de la politique de la ville. La programmation a consisté en un plan pluriannuel de trois ans, ce qui a considérablement réduit les marges de choix pour de nouvelles actions. C'est pourquoi il a été décidé que le comité de pilotage élargi, en charge de l'appel à projets, prendrait la forme d'un séminaire d'échange et de travaux en ateliers avec les structures amenées à présenter leurs actions. Ces structures ont ainsi pu formuler des recommandations pour la suite du programme. Mais cette méthode favorise les opérateurs les mieux dotés en moyens et en ingénierie pour répondre à l'appel à projets. C'est pourquoi une réflexion était en cours, au moment de l'enquête, sur la possibilité de faire émerger des actions co-construites avec d'autres associations sans les soumettre à un appel à projets.

Le programme de la Ville de Cyan est composé, d'une part, d'actions fléchées dès la demande de labellisation, d'actions impulsées par les acteur.ices du pilotage de la Cité, et d'actions issues d'un appel à projets en direction de l'ensemble des acteurs.ices du champ de l'éducation. Cet appel à projets a été l'occasion, pour la troïka, d'échanger avec les porteurs de projet, après une première édition où ces derniers n'avaient pas été suffisamment accompagnés, ce qui excluait d'emblée certaines associations du territoire.

L'année suivante, la troïka a adopté un autre mode opératoire visant à mieux accompagner les porteurs de projet et à partir de leurs propositions pour leur demander de s'ouvrir vers l'extérieur et nouer ainsi de nouveaux partenariats.

Les deux dernières Cités se caractérisent par une méthode plus descendante de construction du programme d'actions. La Cité Bleue se caractérise par la coexistence de deux procédures d'appels à projets, l'une pilotée par la Ville et l'autre par l'Éducation nationale. Chacune des deux institutions choisit discrétionnairement les actions à financer. De même, la programmation d'action de la Cité Verte n'a pas été montée en concertation avec les structures. Là aussi, des critiques sont émises concernant le manque de transparence et l'absence de critères formalisés qui président au choix des actions, cette méthode alimentant un ressentiment du côté des associations qui n'ont pas été retenues.

Amplification de l'offre existante versus soutien à l'innovation

L'une des ambitions fortes des Cités éducatives, telles qu'elles ont été pensées au niveau national, était d'améliorer l'existant via la coopération de l'ensemble des acteurs.ices appelé.es à « faire mieux ensemble ». Dès lors, les actions renforcées (en termes de public et de territoires touchés) devaient être privilégiées par rapport aux actions nouvelles.

Les Cités étudiées ont bien privilégié l'existant, considérant que les actions nouvelles devaient essentiellement combler des manques. Dans la Cité Carmin, le principe a été posé d'emblée que le programme d'actions devait s'appuyer en priorité sur les actions existantes, le financement de nouvelles actions pouvant intervenir lorsqu'un axe du projet s'avérait peu couvert. Dans la Cité Cyan, 83% du budget est alloué au renforcement des actions existantes, le reste allant au financement de projets peu coûteux sur le plan budgétaire. Dans la Cité Ocre, le nombre d'associations retenues dans la programmation est très faible (seulement quatre). Les actions qu'elles déploient s'inscrivent dans des schémas et référentiels d'action déjà connus. Le budget de cette Cité permet également de réactiver ou de pérenniser des projets suspendus, arrêtés ou menacés faute de moyens. Enfin, dans la Cité Verte, les deux tiers des actions préexistaient à la Cité éducative. Seule la Cité Bleue a fait le pari du renouvellement puisque l'essentiel du budget (82%) sert à financer de nouvelles actions. Mais il s'agit d'un territoire particulièrement défavorisé où l'offre existante était sous-dimensionnée.

Dans la Cité Bleue, comme dans les Cités Cyan et Verte, **on note qu'une partie non négligeable des financements de la Cité éducative est consacrée au renforcement des moyens humains.** Dans ces territoires particulièrement défavorisés, la Cité éducative vient

donc combler des manques d'effectifs. Dans la Cité Cyan, le renforcement des ressources humaines absorbe jusqu'à 60% du budget. La revue de projet 2020 précise qu'il s'agit du recrutement du coordonnateur de la Cité éducative, de l'aide au financement d'un poste de directrice adjointe « politique éducative » et d'une assistante administrative, du recrutement et la formation d'AESH, du recours à des prestataires pour des nouvelles actions lors de la pause méridienne, d'un supplément de salaire pour les enseignants intervenant aux ateliers du soir, etc. Dans la Cité Verte, où le manque de moyens humains était ressorti comme la principale faiblesse de l'offre éducative sur le territoire, la Cité éducative permet de financer 5,5 postes ETP, dont celui de la cheffe de projet « Cité éducative » et d'une coordonnatrice « santé des jeunes » ; les autres recrues interviennent en milieu scolaire (deux Atsem « toute petite section », une éducatrice jeunes enfants, une Atsem « volante » pour l'accompagnement des enfants en situation de handicap).

On note enfin que, **dans toutes les Cités étudiées, l'évaluation joue un très faible rôle dans le réajustement des actions au fil de l'avancement des programmes.** Dans les Cité Bleue et Cyan, l'évaluation n'avait pas encore démarré au moment de l'enquête (la Cité Cyan a néanmoins mandaté une étude sur une de ses actions). Dans la Cité Verte, un travail sur l'évaluation a été mené conjointement avec deux villes voisine, en appui une méthodologie proposée par le centre de ressources politique de la ville, mais la démarche n'a pas été au-delà de l'identification d'indicateurs qui n'ont pas été renseignés depuis lors. Enfin, dans la Cité Ocre, le programme a été fixé sur une base triennale, ce qui limite la possibilité de réorienter les actions.

L'Éducation nationale principale bénéficiaire des actions financées

La centralité de l'institution scolaire se vérifie également dans les cinq Cités étudiées. Dans la Cité Carmin, l'enjeu initial pour l'Éducation nationale de renforcer le réseau d'éducation prioritaire grâce aux financements et partenariats ouverts par la Cité éducative, mais au prix d'une quasi sanctuarisation du temps scolaire. Dans cette Cité, le poids de l'école se repère dans la fréquence des actions où les écoles et collèges sont prescripteurs d'actions portées par des associations appelées à prolonger des projets proprement scolaires. Ce phénomène se vérifie dans la Cité Bleue où l'offre pédagogique des associations prend une place de choix, avec plus de 50% d'actions sur l'accompagnement à la scolarité ou la persévérance scolaire (aide aux devoirs, prise en charge d'élèves exclus, orientation...).

Même constat dans la Cité Verte où la plupart des actions associatives financées par la Cité éducative se font en lien avec l'Éducation nationale, et plus spécifiquement avec les établissements du premier degré. L'Inspectrice du premier degré et la coordonatrice REP+ ont élaboré des fiches de « parcours éducatifs » (santé, citoyenneté, culture...) que les enseignant.es doivent remplir pour chaque élève et sur lesquelles apparaissent les offres des associations financées notamment par la Cité éducative. Les partenaires associatifs s'inquiètent du fait que « 80% des actions de la Cité éducative sont centrées sur l'école et sur le temps scolaire » ou, comme le dit un acteur de l'État, « on a le sentiment qu'on utilise les crédits spécifiques au service du droit commun, alors que l'Éducation nationale a ses moyens propres ».

Dans la Cité Ocre, la programmation représente cette fois un effet d'aubaine pour le Département, avec des moyens importants investis pour l'équipement numérique des collèges, et pour la Ville, avec le réaménagement de cours d'école. Certain.es acteur.ices rencontré.es s'interrogent là aussi sur l'effet de substitution aux financements de droit commun.

C'est peut-être dans la Cité Cyan que la centralité de l'institution scolaire est la moins forte puisque des projets importants sont portés par la collectivité. Ainsi, même si certains des projets en question concerne des enfants scolarisés, le fait que ces actions soient décidées et impulsées par la collectivité, via la Cité éducative, semble changer les modalités de travail habituelles pour les acteurs.ices de l'Éducation nationale habitué.es à des logiques descendantes et portées par leur hiérarchie interne (Rectorat, Académie...)

Les choix des publics cibles contraint par une « dépendance de sentier » ?

Les actions développées dans les programmations des cinq Cités éducatives se concentrent à ce jour essentiellement sur les publics d'enfants et de jeunes âgés de 3 à 15 ans, soit un public scolarisé. Très peu d'actions concernent la toute petite enfance et les jeunes de plus de 15 ans. Plusieurs hypothèses explicatives peuvent être avancées.

Tout d'abord, comme nous l'avons vu, les cinq Cités n'ont pas véritablement réalisé de diagnostics afin de définir les orientations stratégiques de leur programme. Quand elles en ont réalisé, elles se sont essentiellement appuyées sur des productions antérieures. En conséquence, **les démarches initiées ont surtout sollicité les compétences des réseaux d'acteur.ices préexistants.** Or, les politiques éducatives antérieures et les actions développées aussi bien par les acteurs de l'éducation formelle que non formelle

concernaient surtout les enfants et les jeunes adolescents, ce qui explique le ciblage prioritaire de ces publics au moment du lancement des Cités éducatives.

Ensuite, **l'attribution du chef-de-filât à un.e principal.e de collège a pu contribuer à orienter les actions soutenues par les Cités éducatives**. Si le collège représente une institution centrale au sein de l'espace scolaire, doté d'une légitimité qui lui permet de faciliter l'ancrage et les relais de la Cité éducative au sein de l'Éducation nationale, il lui est en revanche plus difficile de travailler avec des partenaires avec lesquels cette dernière ne développe que peu de liens, comme Pôle emploi ou les Missions locales. Ainsi, contrairement à ses homologues d'une collectivité ou d'une préfecture, inscrits de longue date dans des cultures partenariales et de pilotage de programmes, la légitimité d'un.e principal.e de collège chef-de-file est plus difficile à affirmer auprès des acteurs exogènes à son institution.

Pour illustrer ce propos, le principal chef de file de la Cité Ocre raconte la situation suivante :
« *Quand j'ai appelé Pôle emploi pour les 16-25 ans, la directrice ne m'a proposé que des choses pour les collégiens : prévention, apprentissage, numérique, etc. en m'expliquant que les 16-25 ans sont compliqués à toucher, et que si on commençait sur les collégiens, on aurait moins de problème à gérer par la suite. Si ça avait été la Ville en pilotage, la réponse aurait peut-être été différente. La directrice voyait en moi un principal de collège et pas un chef de file de Cité éducative* ».

De manière plus générale, la question qui a pu être posée par certain.es acteur.es quant au positionnement d'un.e principal.e de collège comme chef de file de la Cité éducative, est de savoir si cette configuration ne génère pas une forme de « dépendance de sentier ». Autrement dit, **cela n'a-t-il pas conduit-il à penser les actions et les pratiques de la Cité éducative d'abord à partir de son centre de gravité, à savoir le collège ?** Force est de constater que plus on s'éloigne de ce dernier et moins les autres publics sont ciblés, dans la plupart des Cités étudiées, d'où le peu d'actions développées en faveur de la petite enfance d'un côté, de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes adultes de l'autre.

3.2.2. La continuité éducative dans les revues de projet : exploration d'un panel de 30 Cités éducatives

Nous avons élargi l'analyse des programmes d'action à un échantillon semi-aléatoire de 30 Cités éducatives (15 faisant l'objet d'une évaluation nationale et 15 sélectionnées de manière aléatoire). L'enjeu de ce travail était d'analyser la place de continuité éducative dans les revues de projet. Comme nous l'avons vu dans les entretiens réalisés nationalement et localement, la définition de la continuité éducative est loin d'être stabilisée.

Le Vade-mecum n'est lui-même pas d'une grande aide car la continuité éducative n'est définie qu'à une reprise pour être simplement présentée comme la construction d'« *un lien continu avec les parents et les autres adultes pouvant contribuer à la réussite dès le plus jeune âge et dans le périscolaire* » (p. 11). On trouve néanmoins une mention de l'objectif de continuité éducative dans sur la page web des Cités éducatives, lesquelles « *ont pour objectif d'assurer la continuité entre les acteurs, les espaces et les temps scolaires et périscolaires, qui composent le parcours des enfants et des jeunes* ».

Cette définition distingue deux approches – spatiale et temporelle – qui peuvent être complémentaires et que nous requalifions ici comme continuité « synchronique » et « diachronique » :

- La **continuité synchronique** concerne la multiplicité des espaces formatifs que sont l'éducation formelle, non-formelle et informelle et que l'alliance éducative doit articuler.
- La **continuité diachronique** concerne le temps long des parcours des enfants et des jeunes ; la continuité diachronique désigne alors, non seulement les agencements que les acteurs.ices de l'éducation forment par leur alliance, mais également l'usage que les enfants et les jeunes parviennent à faire de l'offre qui leur est proposée dans la construction de leur parcours.

On a vu que les concepteurs des Cités éducatives définissaient la continuité éducative essentiellement dans son acception synchronique, en lien avec l'alliance éducative. On a relevé aussi, sur nos cinq terrains d'enquête, que la continuité éducative était davantage évoquée dans sa dimension « diachronique », avec la référence fréquente à la notion de « parcours ».

Comment ces deux modalités de la continuité éducative se reflètent-elles dans les programmations locales ? C'est l'enjeu de notre travail de benchmark réalisé à partir des revues de projet 2020 de 30 Cités éducatives (voir la méthodologie détaillée et une présentation plus complète des résultats en annexe).

Quatre indicateurs principaux ont été retenus, dont nous présentons ici les résultats de manière synthétique : pourcentage d'actions relevant de la coordination et de la gouvernance et celles à destination du public ; pourcentage d'actions relevant d'une continuité synchronique et/ou d'une continuité diachronique ; nombre de partenaires impliqués dans les actions ; pourcentage d'actions impliquant respectivement des parents, les associations, les collectivités et l'Education nationale.

Le pourcentage d'actions relevant de la coordination et de la gouvernance d'une part, et celles à destination du public d'autre part

Selon un acteur national, les Cités éducatives sont « *une révolution culturelle* » car il s'agit de « *financer un nouveau type de gouvernance plutôt que de nouvelles actions* ». En entretien, cet acteur concédait cependant qu'une petite part du budget devait être allouée à de nouvelles actions pour « motiver les partenaires », tout en restant minoritaires.

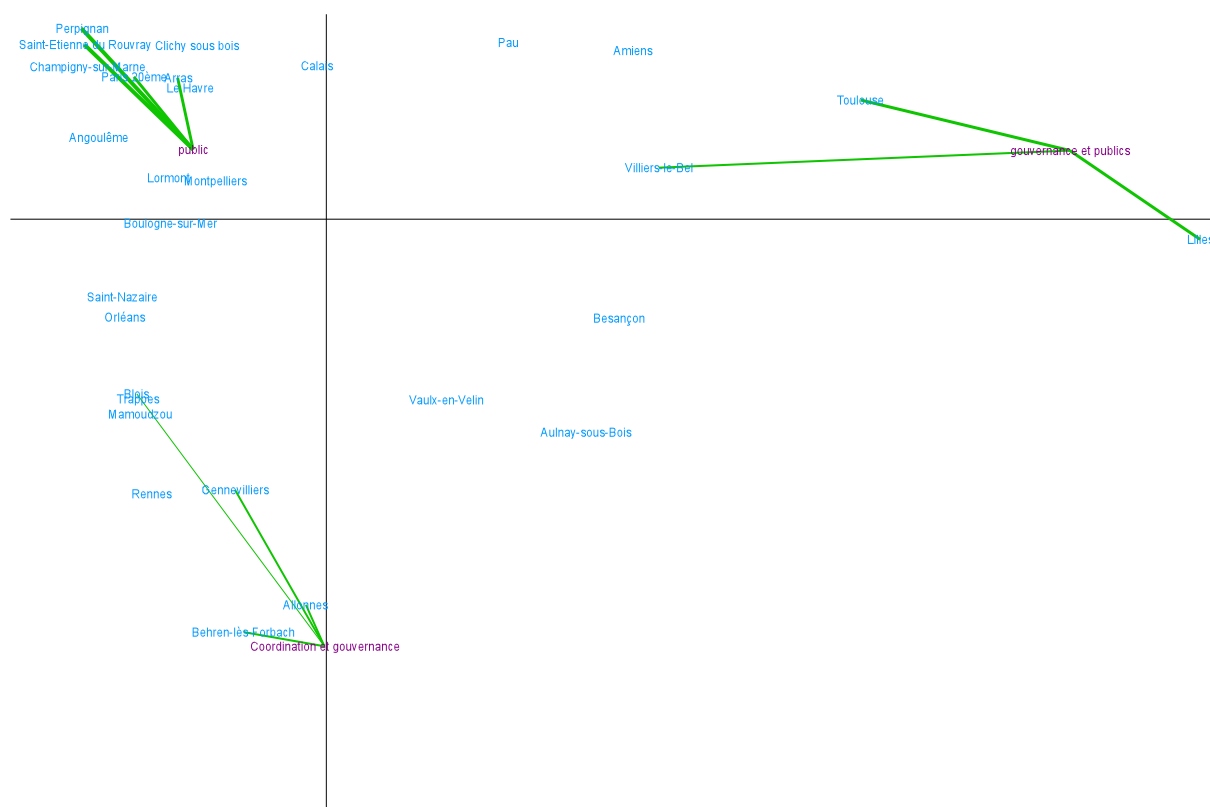
À défaut de disposer de l'ensemble des données disponibles concernant les budgets par action, nous nous sommes concentrés sur la part d'action visant la coordination et la gouvernance et celle visant le public. Cet indicateur permet de distinguer clairement les Cités dont une part très faible des actions a un objectif de gouvernance et de coordination, de celles dont cette part est plus importante. Les résultats bruts, présentés page suivante dans le tableau 7, font apparaître une dissonance importante entre les objectifs du programme national et son appropriation locale, lorsqu'on l'observe au prisme de leurs actions : 71,6% des actions relèvent donc exclusivement d'un service rendu au public, témoignant de la prévalence d'une approche substantielle sur l'approche procédurale dans une grande majorité de Cités.

Tableau 1. Actions dédiées à la gouvernance et la coordination des acteurs

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	18	1,8 %
Coordination et gouvernance	141	13,8 %
Gouvernance et publics	132	12,9 %
Public	733	71,6 %
Total	1 024	100,0 %

Ce résultat massif masque en réalité de profonds clivages entre Cités, comme le montre le graphique ci-dessous appuyé sur la méthode d'analyse factorielle des correspondances (voir méthodologie en annexe).

Typologie des Cités du point de vue de la gouvernance



Le pourcentage d'actions relevant d'une continuité synchronique ou d'une continuité diachronique

Nous avons distingué la continuité synchronique (complémentarité des différents espaces éducatifs des enfants et des jeunes) de la continuité diachronique (continuité des parcours éducatifs au fil des trajectoires des élèves et des jeunes, par exemple l'accompagnement autour des questions d'orientation, des temps de transition, de la prévention du décrochage...). Au regard des résultats présentés dans le tableau 2 (page suivante), il semble que les Cités éducatives aient tranché ce débat au profit de la continuité synchronique, très majoritairement représentée dans les actions (57,4% contre 10,9% pour la continuité diachronique).

Tableau 2. Continuité diachronique et/ ou synchronique

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	155	15,0 %
Continuité diachronique et synchronique	173	16,7 %
Diachronique	113	10,9 %
Synchronique	594	57,4 %
Total	1 035	100,0 %

Si certaines Cités ont une grande majorité d'actions synchroniques (ce sont souvent les Cités qui ont aussi une majorité d'actions impliquant plusieurs partenaires), d'autres ont pu accorder davantage de place aux actions de types diachronique, mobilisant souvent plus fortement, au côté du collège chef-de-file, des écoles élémentaires et/ou des lycées, et parfois des lieux d'accueil de la petite enfance ou, plus rarement, des lieux d'enseignement supérieur.

Le nombre de partenaires impliqués dans les actions

L'objectif de continuité éducative peut être illustré par la mise en œuvre d'actions impliquant un partenariat entre plusieurs acteurs. Nous pouvons faire l'hypothèse que les Cités éducatives dont la majorité des actions impliquent deux ou trois partenaires parmi les trois grands types d'acteurs que sont l'Éducation nationale, la collectivité locale et le secteur associatif, s'approchent davantage de cet objectif que les Cités éducatives dont la majorité des actions n'impliquent qu'un seul partenaire. Le tableau 3 présente la somme des partenaires impliqués dans chaque action.

Tableau 3. Nombre de partenaires (Éducation nationale, collectivité, association)

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	68	6,6 %
1	396	38,3 %
2	376	36,3 %
3	195	18,8 %
Total	1 035	100,0 %

L'essentiel des réponses se concentrent sur les scores 1 et 2. La vocation des Cités éducatives étant de faire travailler ensemble des acteurs. ices d'horizons divers, on peut donc considérer que, sur l'ensemble des Cités, cette variété reste limitée car près de 40% des actions ne sont pas multipartenariales.

Le pourcentage d'actions impliquant respectivement des parents, les associations, les collectivités et l'Éducation nationale

Cette série de tableaux permet de mesurer la part occupée par chaque type d'acteur.ice de l'éducation dans l'ensemble des actions.

Tableau 4. Acteurs impliqués : Éducation nationale

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	94	9,1%
Éducation nationale participe	640	61,8%
Non-participation éducation nationale	301	29,1%
Total	1 035	100,0%

Tableau 5. Acteurs impliqués : collectivités

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	139	13,4%
Collectivités participent	577	55,7%
Non-participation collectivités	319	30,8%
Total	1 035	100,0%

Tableau 6. Acteurs impliqués : associations

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	128	12,4%
Associations participent	516	49,9%
Non-participation associations	391	37,8%
Total	1 035	100,0%

Tableau 7. Acteurs impliqués : parents

	Effectifs	Fréquence
Non réponse	121	11,7%
Non-participation parents	677	65,4%
Parents participent	237	22,9%
Total	1 035	100,0%

La participation de l'Éducation nationale, qui apparaît dans plus de 61% des actions, semble satisfaisante au regard des intentions nationales. Les associations apparaissent davantage en retrait. Enfin, la participation des parents apparaît très faible puisqu'ils sont absents de 65% des actions, ceci alors même qu'un biais de codage semble surévaluer cette proportion (l'ambiguïté entre « action en direction de la parentalité » et « participation des parents », dans les revues de projet, aboutit à gonfler artificiellement les réponses à cet item).

Sur ce dernier point, on note toutefois une très forte hétérogénéité des Cités examinées concernant l'implication des familles, et plus largement des habitants.es. Avec 43,2% des actions impliquant les parents, la Cité éducative de Carmin se distingue par exemple très fortement de celle de Cyan, où seulement 3,3% des actions impliquent les parents.

Des Cités aux caractéristiques très hétérogènes

Notre principale source d'étonnement concerne **les variations très importantes entre les différentes Cités**. Pour prendre l'exemple de la part occupée par chaque type d'acteur dans l'ensemble des actions, le taux de participation des associations aux actions varie entre 8% et 80% selon la Cité considérée. Cette variabilité entre Cités se vérifie également au sujet de la participation de l'Éducation nationale. Alors que le programme national affiche l'objectif prioritaire de placer « l'école au centre », le taux d'implication de l'Éducation nationale à l'échelle des actions varie entre 23,1 et 88,9%. Pour ce qui est des collectivités, le taux de participation varie plus fortement encore, entre 8,3 et 85,2%.

Nous avons répliqué ces analyses sur toutes nos variables, et le scénario est à chaque fois identique : **il n'y a donc pas de « modèle type » de Cité éducative, mais il y a des Cités éducatives aux caractéristiques très dissemblables, voire opposées.**

Nous pouvons distinguer à ce titre des Cités qui semblent proches des intentions initiales du programme, en priorisant l'axe « alliance éducative », de celles qui semblent éloignées des intentions initiales. Une Cité éducative dont 45,8% des actions impliquent les trois partenaires que sont l'Éducation nationale, la collectivité et le secteur associatif, dont 11,9% des actions impliquent les parents et donc 30,5% des actions sont dédiées à la coordination et à la gouvernance, paraît proche des intentions initiales des Cités éducatives et plus particulièrement de l'ambition de créer une alliance éducative entre les trois partenaires cités plus haut. Au pôle opposé, nous trouvons dans notre échantillon une Cité éducative avec seulement 3,3% d'actions impliquant trois partenaires, 3,3% d'actions impliquant les parents et 3,3% d'actions dédiées à la gouvernance et la coordination. Nous pouvons dire que cette Cité est éloignée des objectifs du programme.

4. Les effets des actions sur la continuité éducative du point de vue des professionnel.les et des bénéficiaires

4.1. Les effets sur l'offre éducative : renforcement et diversification de l'environnement éducatif des élèves

4.1.1. La continuité éducative à l'échelle des actions : une logique de comblement des manques de l'école

La distinction analytique que nous avons proposée entre approches synchronique (l'articulation des espaces scolaires, périscolaires et extrascolaires) et diachronique (l'articulation des temps de l'enfant et du jeune dans une logique de construction de parcours) de la continuité éducative n'apparaît pas totalement opérante à l'examen des actions financées par les Cités éducatives.

Outre le fait que acteur.ices locaux.ales n'analysent pas la continuité éducative en ces termes (cf. point 2.2.2), une même action combine le plus souvent les deux dimensions : l'articulation des temps (dimension diachronique) nécessite une articulation des espaces (dimension synchronique) ; inversement, des actions mobilisant différents espaces (scolaires, périscolaires et extrascolaires) contribuent souvent, même si c'est de manière indirecte, à la construction des parcours des enfants et des jeunes.

La principale figure de la continuité éducative que nous avons identifiée localement est celle qui consiste à mobiliser l'environnement de l'école pour répondre aux besoins que cette dernière n'est pas en mesure de satisfaire avec ses moyens propres. Il s'agit en d'autres termes de placer la réussite éducative au service de la réussite scolaire, même si la première ne peut être qu'un levier indirect de la seconde. Alors que les actions visant directement la réussite scolaire ont un caractère individualisé et privilégient les apprentissages et savoirs formels objectivables dans les parcours scolaires, **les actions visant la réussite éducative ont une dimension collective et sollicitent des apprentissages et des savoirs non formels, détachés des critères scolaires même s'ils peuvent indirectement contribuer à la réussite scolaire.**

Nous avons choisi d'approfondir l'évaluation des actions ayant une finalité de réussite éducative, mais ciblant néanmoins un public scolaire, comme c'est le cas de la grande majorité des actions financées par les Cités éducatives (cf. le point 3.1.2.). **Les 9 actions étudiées** (2 par Cité, sauf pour la Cité Ocre où une seule est analysée dans cette partie⁵) **permettent de mieux comprendre comment des acteur.ices non-scolaires, à partir d'approches « scolaro-décentrées », s'approprient des enjeux proprement scolaires et contribuent ainsi au renforcement de l'école, et par-là même, à la continuité éducative avec l'école.** Outre des professionnel.les œuvrant au sein des structures porteuses de ces actions, nous avons interrogé des enseignant.es et personnels de l'Éducation nationale, ainsi que de jeunes bénéficiaires des actions et des parents.

Parmi ces 9 actions (présentées de manière plus complète en annexe), 3 préexistaient aux Cités éducatives. Grâce à ce nouveau programme, ces actions ont néanmoins permis : de consolider le budget d'une association qui remet à niveau scolaire des élèves en difficulté (Réussite scolaire des jeunes » – Cité Bleue) ; de toucher un public plus nombreux, au sein de maisons de quartier, d'élèves en demande de soutien scolaire et d'accompagnement dans leur orientation (« Tutorat » – Cité Verte) ; d'assurer une meilleure articulation entre les activités de soutien à la scolarité d'un centre social et les programmes et attendus scolaires (« Accompagnement à la scolarité » – Cité Carmin).

Les 6 autres actions sont apparues depuis le lancement du programme des Cités éducatives. Elles permettent elles aussi d'enrichir l'environnement éducatif de l'école : gratuité des fournitures scolaires dans les écoles primaires (action « Fournitures de rentrée » – Cité Cyan) ; prise en charge des bons élèves jusque-là ignorés des dispositifs d'accompagnement à la scolarité (« Favoriser l'excellence des jeunes » – Cité Carmin) ; pédagogie hors la classe via une randonnée urbaine (« Randonnées urbaines et mémorielles » – Cité Cyan) ; promotion du sport au sein de l'école et du quartier (« Vivre le basket » – Cité Bleue) ; dépistage et accompagnement vers les soins des élèves présentant des troubles « dys » (« TSLA / TSLA – Cité Ocre ») ; gestion du stress au sein d'établissements scolaires (« Lutte contre le décrochage » – Cité Verte).

⁵ Comme déjà indiqué, une autre action a été évaluée dans le Cité Ocre, mais les résultats ont été présentés dans la partie 3.1.2.

Toutes ces actions s'inscrivent donc dans une logique de comblement des manques constatés dans le fonctionnement de l'institution scolaire tout en permettant, à des degrés différents, d'expérimenter des rapprochements entre l'école et ses partenaires.

« Accompagnement à la scolarité » (Cité Carmin)

Date de lancement : action préexistante à la Cité éducative, mais date de démarrage inconnue.

Porteur du projet : Centre social.

Partenaires du projet : Ecoles primaires et collège du quartier, Ville.

Public ciblé : Publics scolaires de la maternelle jusqu'à la fin du collège.

Objectifs visés : Développement des compétences scolaires et sociales des enfants ; développement de soi ; passage du projet scolaire au projet personnel ; implication des parents dans la scolarité de leurs enfants : « pédagogies du détour » pour toucher le scolaire.

Mode opératoire : Les ateliers ont lieu tous les soirs. Ils se composent d'un temps d'aide aux devoirs, puis d'un temps d'atelier sur des projets thématiques (art, sport, cuisine, etc.). Ils sont menés par des technicien.nes et des services civiques. Des séances de valorisation sont organisées en fin d'année avec les parents, à l'occasion desquelles chaque atelier présente le travail réalisé pendant l'année.

« Favoriser l'excellence des jeunes » (Cité Carmin)

Date de lancement : 2020 (action nouvelle).

Porteur du projet : Centre social

Partenaires du projet : Collèges du réseau REP, Ville, entreprises et professionnel.les.

Public visé : Elèves de la troisième à la première.

Objectifs visés : Accompagner les jeunes en situation de réussite scolaire dans leur parcours post-collège et aider ces jeunes à élaborer ou préciser leur projet d'orientation en élargissant la palette de leurs choix.

Mode opératoire : Les élèves se retrouvent par groupe de pairs les mercredis ou les samedis sur une période donnée. Chaque séance est rythmée par deux séquences : une séquence ludique et une séquence liée à la découverte des métiers (rencontre directe de professionnel.les, visites d'entreprises, activités de type « escape game »).

« Tutorat » (Cité Verte)⁶

Date de lancement : 2018 (action préexistante à la Cité éducative).

Porteur du projet : Association de formation dans le champ de l'éducation et du secteur médicosocial

Partenaires du projet : Trois maisons de quartier (centres sociaux municipaux).

Public ciblé : Elèves de la troisième à la terminale.

Objectifs visés : Donner des clés méthodologiques pour une meilleure réussite scolaire, et élargir le champ des possibles en matière d'orientation grâce à des choix éclairés.

Mode opératoire : Dans trois maisons de quartier, des séances hebdomadaires d'une heure trente sont animées par des intervenant.es formé.es par l'association et possédant des compétences scientifiques, en langues ou en français. Deux à trois intervenant.es encadrent des groupes de 8 à 12 jeunes. Les difficultés scolaires sont travaillées et une méthodologie de travail transposable sur le temps scolaire est élaborée. Régulièrement des temps d'échanges avec des professionnel.les ou des étudiant.es sont organisés en fin de séance.

« Lutte contre le décrochage » (Cité Verte)⁷

Date de lancement : 2020 (action nouvelle).

Porteur du projet : Association de formation dans le champ de l'éducation et du secteur médicosocial.

Partenaires du projet : Équipes de direction et CPE d'un lycée et d'un collège, Point information jeunesse.

⁶ Cette action s'intitule « Tutorat lycéens », mais elle concerne aussi des collégien.nes. Nous l'intitulons donc « Tutorat ».

⁷ Cette action s'intitule « Lutte contre le décrochage des lycéens », mais elle a été étendue à un collège en 2023. Nous l'intitulons donc « Lutte contre le décrochage ».

Public ciblé : Lycéen.nes depuis 2020 et collégien.nes depuis 2023.

Objectifs visés : Travailler la motivation, gérer le stress et dénouer les situations conflictuelles affectant des élèves en risque de décrochage.

Mode opératoire : Les élèves sont orientés par le groupe de prévention du décrochage scolaire des établissements scolaires (lycée et, plus récemment, collège). Les élèves sont suivis par une médiatrice formée en sophrologie sur le temps scolaire. L'accueil est réalisé en individuel et/ou en petits groupes de 2 à 4 élèves chaque semaine. Les entretiens individuels visent à déterminer des objectifs de progression sur la période de suivi. Les actions en petits groupes utilisent des outils de type « pédagogie positive ». Un soutien à la préparation des examens est également proposé.

« Dépistage et accompagnement vers l'accès aux soins des enfants présentant des TSLA et TSA de la maternelle au collège » (Cité Ocre)

Date de lancement : 2020 (action nouvelle).

Porteur du projet : Département d'orthophonie de la faculté de médecine et de pharmacie.

Partenaires du projet : Inspection d'académie, établissements scolaires, coordinateur REP et REP+, coordinateur du PRE, Infirmière scolaire, professionnel.les de santé, Ville (coordonnatrice Contrat local de santé-Atelier santé ville et chargé de prévention).

Public ciblé : Elèves de la maternelle au collège, familles.

Objectifs visés : L'action vise ainsi le développement d'une offre de soins nouvelle de dépistage et d'accompagnement des enfants présentant des troubles spécifiques du langage et des apprentissages (TSLA) et des troubles du spectre de l'autisme (TSA). Elle propose aussi de la formation et un accompagnement des professionnel.les.

Mode opératoire : Le responsable de la formation et des étudiant.es de dernière année proposent des bilans orthophoniques et des consultations aux élèves au moins une journée par semaine. Les enfants orientés le sont sous prescriptions des établissements scolaires du quartier, par le truchement du médecin scolaire. Des temps de formation sont également prévus en direction des enseignant.es et des assistantes pédagogiques de l'Éducation nationale, sur la base du volontariat, afin de repérer les TSLA dans la classe et disposer d'outil pour intervenir (depuis 2021, la formation des enseignant.es des établissements du second degré du territoire de la Cité éducative a été rendue obligatoire). Les acteurs.ices

associatif.ves, les animateur.ices périscolaires ainsi que d'autres membres de la communauté éducative sont également formés.

« Vivre le basket-ball » (Cité Bleue)

Date de lancement : 2021 (action nouvelle).

Porteur du projet : Association sportive.

Partenaires du projet : Enseignant.es, association œuvrant auprès d'un public en attente de scolarisation (nouvellement arrivés ou n'ayant pas obtenu de place).

Public visé : Elèves du CM1 jusqu'au lycée ; public en attente de scolarisation.

Objectifs visés : Développement de la pratique du basket dans deux écoles élémentaires, au collège et au lycée, notamment pour fournir un cadre d'apprentissage des règles et lutter contre l'oisiveté et la délinquance des jeunes. D'autres activités sportives sont également développées hors temps scolaire, dans les périodes de vacances.

Mode opératoire : L'association propose cette action aux enseignant.es et met à disposition le matériel et les encadrant.es. Un.e coach bénévole intervient sur le plateau sportif situé au cœur de la cité scolaire (investissement PNRU) pour les CM1-CM2, et au sein des collèges et lycées. Des enseignants d'élémentaire co-encadrent les groupes avec le coach bénévole ; d'autres enseignant.es du second degré s'associent plus ponctuellement. À l'issue de l'intervention, des équipes féminines ont été constituées, une section sportive a été créée au sein d'un collège, et l'association compte de nouveaux licenciés parmi les élèves.

« Réussite scolaire des jeunes » (Cité Bleue)

Date de lancement : 2021 (mais action préexistante à la Cité éducative).

Porteur du projet : Association culturelle et éducative.

Partenaires du projet : Mairie (mise à disposition des deux locaux), Centre académique pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés (Casnav), adultes-relais dans les écoles, partenaires du quartier pour contribuer, avec les jeunes, à des événements festifs et culturels.

Public ciblé : Enfants et jeunes de 3 à 25 ans.

Objectifs visés : Permettre à des élèves (allophones pour la plupart) de se préparer à entrer dans un cursus scolaire de droit commun. Il peut s'agir aussi de redonner une seconde chance aux jeunes qui ont échoué dans leurs études.

Mode opératoire : L'Association organise des cours de soutien scolaire et de remise à niveau proposés à tous les jeunes de la collectivité en difficulté. Le public a l'opportunité de travailler en groupes et/ou de manière individuelle dans un environnement adapté (un local en dur, avec des salles de classes, même si l'action a commencé dans des baraquements). La Cité éducative contribue au développement de l'association (5 % de son budget de fonctionnement).

« Randonnées urbaines et mémorielles » (Cité Cyan)

Date de lancement : 2022 (action nouvelle).

Porteur du projet : Un enseignant.

Partenaires du projet : Ville (maire, service des archives), clubs de randonnée.

Public visé : Elèves de la maternelle au collège.

Objectifs visés : Pour la classe de CM2, construire une randonnée reliant les écoles et les monuments du patrimoine, les sites culturels, les stèles. L'action participe d'un projet de « ville inclusive ».

Mode opératoire : Réalisation d'un parcours de randonnée pédestre par une classe de CM2 de l'école Joliot-Curie reliant les écoles, collèges et lycées de la ville ainsi que des lieux historiques, des espaces urbains et des espaces verts de la ville. Les élèves de CM2 réalisent un travail sur carte et effectuent des recherches sur les personnalités ayant donné leur nom aux écoles, et sur l'histoire de la ville, avec l'équipe des archives de la ville. Les autres classes participent à une randonnée avec leurs enseignant.es sur des demi-journées. Les informations apprises durant la randonnée sont souvent reprises en classe par les enseignant.es.

« Fournitures de rentrée » (Cité Cyan)

Date de lancement : 2020 (action nouvelle).

Porteur du projet : Direction des politiques éducatives de la Ville.

Partenaires du projet : Inspection d'académie, directeur.ices d'établissement, enseignant.es et conseiller pédagogique.

Public ciblé : Tous les élèves d'école élémentaire du CP au CM2 des 14 écoles primaires et élémentaires de la Ville (la Cité éducative couvre l'ensemble de la collectivité).

Objectifs visés : L'action vise à fournir à l'ensemble des élèves d'école élémentaire les fournitures de rentrée scolaire (sauf le cartable, l'agenda et la trousse), afin que chaque élève puisse étudier dès le premier jour d'école dans de bonnes conditions et afin de ne pas accentuer les inégalités sociales et scolaires liées au coût de la scolarité.

Mode opératoire : Un budget d'environ 120 000 € par an permet d'acheter des kits de fournitures à chaque enfant inscrit à l'école élémentaire (29 € par enfant) et de financer un poste de cheffe du service scolaire (au sein de la direction des politiques éducatives) en partie dédié à la mise en œuvre de l'action (organisation des comités de pilotage et échange avec les directions des établissements et les enseignant.es pour la décision du contenu des kits, rédaction du marché, échanges avec les prestataires, communication auprès des familles avant la rentrée, passation de questionnaires de satisfaction en direction des enseignant.es...). Une commission réunit annuellement l'élú à l'éducation, la cheffe du service scolaire, un conseiller pédagogique, et trois directeur.ices d'établissements volontaires. Cette commission vise à décider le contenu du kit et les modalités de sa distribution.

4.1.2. Les intentions poursuivies dans les actions évaluées : alliances éducatives, prise de distance avec la forme scolaire et réduction des inégalités

Favoriser des alliances éducatives

Un premier ensemble d'objectifs observables dans les 9 actions étudiées rejoint les intentions nationales et vise à favoriser ou consolider des alliances éducatives dont se nourrissent chacune des actions.

Le développement des partenariats est visé par la totalité des actions que nous avons étudiées. Dans certains cas, le montage partenarial s'impose de lui-même car il constitue une condition de possibilité de la mise en œuvre de l'action. Ainsi, la mise en œuvre des actions de tutorat et de lutte contre le décrochage au sein de la Cité verte supposait la disponibilité d'espaces pour accueillir les jeunes et les accompagnant.es. Dans d'autres cas, le projet a permis de nouer des partenariats plus volontaristes qu'un partenariat minimal centré sur la mise à disposition de locaux. La démarche du porteur de l'action « TSA-TLSA » de la Cité Ocre procède ainsi d'une véritable volonté d'inscrire l'orthophonie dans un système d'acteur.ices de l'éducation, alors que la discipline, exercée à 90% dans un cadre libéral, en est généralement éloignée. Le porteur de projet, qui a mis à profit des contacts personnels antérieurement noués avec un inspecteur de circonscription, est parvenu, par l'intermédiaire de celui-ci, à mobiliser la principale adjointe d'un collège du territoire, pour finalement parvenir à inscrire de fil en aiguille le projet au sein du programme de la Cité éducative. L'action « Fournitures de rentrée », portée par la municipalité de la Cité Cyan, participe également d'une volonté de la Ville d'intervenir directement en soutien et facilitateur de la place de l'école sur le territoire. Elle impliquait donc l'élaboration d'un partenariat avec l'Education Nationale. Dans la Cité Bleue, la volonté d'une association de promouvoir la pratique du basket au sein du territoire, mais aussi dans les établissements scolaires, impliquait là aussi un rapprochement avec l'institution scolaire qui a séduit les instances de gouvernance de la Cité éducative : *« Ce qui a plu dans leur action, c'est la collaboration entre une association du village, les professeurs, et l'implication du corps enseignant... »*.

On retrouve, dans les propos de différent.es acteur.ices, le pari « procédural » opéré par les concepteurs nationaux du programme : la construction de nouveaux partenariats et de nouvelles relations de travail entre professionnel.les issus de champs éducatifs distincts doit permettre de faire évoluer les pratiques. Concernant la Cité Cyan, les coordonnateurs de la Cité éducative font ainsi l'hypothèse que la nécessité de se mettre d'accord sur une liste commune de fournitures scolaires entraînera une harmonisation du travail. L'un des objectifs du porteur de l'action « Tutorat » au sein de la Cité Verte est de *« faire alliance entre partenaires pour progresser vers la co-éducation et la*

continuité pédagogique ». De façon encore plus volontariste, le porteur de l'action « TSA-TLSA » de la Cité Ocre espère, par son immersion en milieu scolaire, sensibiliser et former les enseignant.es aux troubles du langage. À cette fin, une formation a été mise en place en 2020-2021 en direction des enseignant.es des établissements scolaires du territoire de la Cité éducative, sur la base du volontariat.

Enfin certaines actions se sont développées sur la base de partenariats déjà consolidés avant l'arrivée de la Cité éducative. Le projet d'accompagnement à la scolarité au sein de la Cité Carmin développe une action qui existait déjà dans le cadre du CLAS et d'un financement de la politique de la ville. Le fait d'inscrire l'action dans la Cité éducative relève d'une aspiration portée par le Centre social de mieux faire reconnaître la contribution de l'éducation populaire à la réussite éducative par l'Éducation nationale. Si les liens avec les directions des écoles de provenance des enfants pris en charge étaient tenus, ils n'étaient pas inexistant pour autant, et un des directeurs d'école rencontrés durant l'enquête souligne que le développement de l'action s'est fait naturellement car les liens avec le centre social lui étaient antérieurs. Pour autant l'enjeu d'une montée en charge de ces relations partenariales demeure important et l'un des intérêts de l'inscription de l'action dans la Cité éducative était précisément, pour le porteur de l'action, de faciliter et d'accroître ces rapprochements.

De la « forme scolaire » à la « forme éducative »

Dans les parties antérieure de ce rapport, nous avons analysé les jeux de concurrence et les craintes d'une « hégémonie scolaire » induits par une approche de la continuité éducative qui « embarque » des acteur.ices disposant de ressources inégales et dont les cultures sont hétérogènes. On a relevé **cette ambiguïté du programme des Cités éducatives qui entend conforter le rôle de l'école, tout en lui associant des partenaires issus d'autres espaces éducatifs dont les approches de l'éducation sont distinctes et parfois même antagonique à la « forme scolaire ».**

De fait, ce sont les acteurs.ices de l'éducation non-formelle qui sont à l'origine de la conception de la majorité des actions que nous avons étudiées. Ces acteur.ices sont animé.es par la volonté de mobiliser d'autres approches et d'autres pratiques pédagogiques que celles de l'école. Ils et elles souhaitent embrasser des horizons plus larges que la seule réussite scolaire, et visent à soutenir non pas seulement l'élève, mais l'enfant ou le jeune, engagés dans une trajectoire de formation qui englobe sa personnalité, son identité, ses aspirations propres et son milieu de vie.

À l'échelle de la majorité des actions étudiées ici, on observe un déplacement des modalités d'intervention menant de la « forme scolaire » à la « forme éducative »⁸, où « l'éducatif » ne saurait se réduire au « scolaire ». Ce déplacement est particulièrement net dans 5 des 9 actions étudiées : **les acteur.ices y marquent leur distance à l'école par l'affirmation de principes pédagogiques décalés des pratiques jugées propres à l'espace de la salle de classe**. Les animateur.ices de l'action « Accompagnement scolaire » de la Cité Carmin souligne par exemple sa « *différence avec la posture de l'enseignant* ». Ils et elles privilégient au contraire la souplesse, l'horizontalité, la liberté et l'initiative laissées aux enfants, tandis que « *le cadre scolaire c'est "on parle pas, on lève la main", c'est beaucoup plus strict que ce qu'on propose* ». La part active revient aux enfants eux-mêmes : « *L'imagination, découvrir de nouvelles choses, créer ses propres histoires, ses propres personnages...* ».

Dans l'action « Lutte contre le décrochage » de la Cité Verte, l'accent est placé sur la pédagogie du détour, c'est-à-dire sur les chemins détournés par lesquels les enfants et les jeunes sont invités à renouer des liens avec les savoirs scolaires : « *Quand on aborde les questions scolaires, on fait des cartes mentales, on leur donne des outils pour travailler. Pour faciliter l'apprentissage, je les aide à faire des fiches pas présentées comme un cours, mais comme un dessin. On crée un autre chemin* ». Ce détour concerne aussi l'asymétrie professeur/élève caractéristique de la forme scolaire : « *Personnellement, je fais attention de ne jamais montrer une forme de supériorité par rapport à l'élève, qui pourrait les rabaisser, ou leur faire sentir qu'ils sont moins intelligents que le prof* ».

Ce caractère « scolaro-décentré » de la visée des actions s'exprime également par **une relativisation des critères proprement scolaires de la réussite**. Le porteur de l'action « Lutte contre le décrochage » de la Cité Verte estime par exemple que les critères de réussite du dispositif s'étendent au-delà des critères scolaires : « *On cherche à favoriser la réussite scolaire, mais en ajoutant une plus-value qui relève de la réussite éducative* ». Cette notion de « réussite éducative » permet alors d'esquisser des possibles désirables qui passent par d'autres chemins que ceux de l'école.

Dans l'action « Favoriser l'excellence » de la Cité Carmin, cette perspective d'une réussite « non-scolaire » est également mise en avant, ce qui peut sembler paradoxal s'agissant d'un public orienté pour ses bons résultats scolaires : « *Les témoignages [proposés aux*

⁸ Bier, B. et al. (2010), *Mutations territoriales et éducation : de la forme scolaire vers la forme éducative?*, Issy-les-Moulineaux, ESF.

participant.es] permettent de montrer qu'il y a différentes manières d'y arriver, qui impliquent pas forcément de faire un bac +5 » (porteur de l'action). Dans l'action « Accompagnement à la scolarité » de cette même Cité, les animateur.ices ont également à cœur de montrer d'autres formes de réussites que celles préconisées par l'école : « On associe aussi des jeunes en service civique aux ateliers. C'est généralement des jeunes issus des quartiers, sans parcours scolaires linéaires. Ça permet de valoriser ces jeunes et montrer aux enfants qu'on peut quand même trouver sa place dans société. Qu'on peut aussi apprendre après l'école. Les services civiques servent d'exemples ».

Cette vision « élargie » de la réussite éducative revient au final à placer l'épanouissement de la personne au centre. Quels que soient les chemins qui doivent y mener, l'épanouissement de l'enfant et du jeune constitue le critère de réussite ultime. Comme l'explique l'un des animateurs de l'action « Tutorat » de la Cité Verte, le bien-être des enfants, l'amélioration de leur relation à eux-mêmes, et leur réflexivité font partie intégrantes des finalités de l'action : « *Sur la dimension aide aux devoirs, les animateurs s'adaptent toujours à la méthodologie du prof. Les jeunes viennent avec leurs manuels et leurs cahiers. Mais, pour nous, les devoirs sont un prétexte. Les animateurs reprennent le cours, mais dans le but de développer d'autres compétences, par exemple autour d'un café philo. Le fait d'ouvrir la discussion avec les jeunes permet de décharger des émotions qu'ils peuvent avoir. Ils peuvent aussi partager leurs expériences entre eux. Ça permet d'apaiser des tensions ou d'appréhender d'autres valeurs* ».

De même, et rejoignant par-là le « modèle social du handicap » qui fonde la Convention internationale des droits des personnes handicapées adoptée par les Nations unies, les orthophonistes de l'action « TSA-TLSA » au sein de la Cité Ocre relativisent la fonction scolaire de leur intervention au profit du droit des personnes en situation de handicap à un épanouissement égal à celui des valides : « *Notre objectif ce n'est pas qu'il [l'enfant] ne soit que bon à l'école, mais qu'il soit une personne pour laquelle le handicap langagier ou autistique ne soit pas une barrière et qu'il s'épanouisse* » (porteur de l'action).

Dans les 4 autres actions, le déplacement de la forme scolaire vers la forme éducative est moins net, mais elle n'est pas inexistante dans 3 de ces actions. Celle qui s'intitule « Vivre le Basket », menée au sein de la Cité Bleue, est plus fortement intriquée que les précédentes avec le cadre scolaire puisqu'il s'agit, pour partie, de promouvoir le sport sur le temps scolaire, et parce que les enseignant.es sont sollicité.es pour participer directement au déroulement de l'activité sportive. La finalité d'ensemble est de fournir des « cadres » et de favoriser l'appropriation des « règles » pour détourner les enfants et les jeunes de

l'oisiveté et de la délinquance. L'action est ainsi très appréciée des équipes éducatives qui fondent des espoirs sur la transférabilité de ces compétences de savoir-être au sein de l'espace scolaire. Cependant, cette action repose sur des ressorts partiellement éloignés de la forme scolaire, puisqu'il est question de « *donner envie* » à partir d'une « *pratique ludique* », de la « *motivation par le plaisir* » et du « *bien-être tiré de l'activité physique* », pour reprendre des expressions entendues localement.

L'autre action étudiée dans la Cité Bleue, « Réussite scolaire des jeunes », repose sur la combinaison d'activités scolaro-centrées et scolaro-décentrées. La dimension scolaro-centrée est liée à la nature même du public accueilli – des jeunes déscolarisés, souvent allophones, et pour certains en situation clandestine. Il s'agit donc de faire entrer ces enfants et ces jeunes dans le cadre scolaire national en les aidant à se hisser au niveau requis par l'école. Le travail de l'association est lui-même pour partie isomorphe de la forme scolaire, prenant la forme de cours délivrés dans des salles de classe. Mais l'action comporte un autre volet tourné vers le vivre ensemble au sein du quartier (contribution des jeunes à des temps forts de type fête, journée sportive, carnaval, théâtre, danse, slam...). À cette fin, l'association accueille des intervenants artistiques. Et comme dans l'action précédente, l'une des finalités explicites de l'action est de prévenir la délinquance des jeunes par de « l'occupationnel ». Ici la méthodologie s'éloigne fortement de la relation maître/élève, comme le précise le responsable de l'action : « *Sur le carnaval de la mairie, c'est fait ensemble avec les jeunes de coup de pouce. La mairie nous a demandé de faire quelque chose sur la mode, dans le cadre de la culture. Ça apporte autre chose, découvrir le monde. L'État veut que ces jeunes découvrent le monde, associatif, culturel, éducatif, qu'ils ne restent pas à la maison. Et entre eux, il y a une relation qui s'établit, c'est une occasion de se connaître, de vivre ensemble...* ». Notre interlocuteur insiste sur la différence d'approche avec l'école : « *Ici c'est de l'accompagnement, c'est montrer des activités, mais pas comme l'école publique... On fait un entretien diagnostic avec chaque élève...* ».

Dans la Cité Cyan, l'action « Randonnées urbaines » de la Cité Cyan entretient également des liens avec l'école via l'enseignant porteur de l'action. Mais si l'action est obligatoire, elle se déroule hors la classe. Elle met les corps en mouvement pour favoriser les apprentissages et sollicite fortement la participation des élèves afin qu'ils s'approprient non seulement le projet, mais l'histoire de leur ville. Si la dimension de transmission verticale des savoirs n'est pas totalement absente, les savoirs en question entrent en résonance avec l'expérience concrète des enfants et des jeunes, d'abord considérés ici en tant qu'habitantes du territoire.

Seule l'action « Fournitures de rentrée » de la Cité Cyan apparaît directement indexée sur le modèle scolaire. Même si l'action a été impulsée par la Ville qui la copilote avec l'Éducation nationale, elle reste entièrement interne à l'école : ce sont bien les enseignant.es qui réalisent un travail sur la liste des fournitures scolaires, à partir des besoins de l'école et dans le but d'optimiser les conditions proprement scolaires de l'apprentissage, tout en réduisant les tensions avec les parents d'élèves désargentés. Le seul écart par rapport au modèle scolaire traditionnel est la véritable gratuité de l'école que permet cette action, même si toutes les fournitures ne sont pas prises en charge.

Equiper les publics / équiper les territoires : le retour inattendu du quartier

L'une des principales valeurs ajoutées attendue des actions étudiées concerne, sans surprise, les publics pris en charge. Mais **la question des territoires, relativement marginale dans les réflexions et orientations des instances de gouvernance des Cités concernées, occupe une place plus importante qu'on aurait pu l'imaginer au départ.** Tout se passe comme si les acteurs.ices de terrain, en prise directe avec les difficultés de leur territoire, se montraient plus disposés à rejoindre sur ce point les attendus nationaux. Comme on va le voir, le territoire local, à la fois comme moyen et comme finalité des actions, occupe une place parfois centrale dans la réflexion des acteurs.ices que nous avons rencontré.es.

Dans la quasi-totalité des actions étudiées, la lutte contre les inégalités face à l'école et l'éducation constitue l'enjeu central. Mais le spectre des inégalités visées est large et dépasse le seul cas des enfants et des jeunes en difficulté scolaire. Pour reprendre un diptyque, devenu classique dans l'analyse des politiques urbaines, opposant l'option « *people* » à l'option « *place* »⁹, **les acteurs entendent « équiper leurs publics »** afin d'améliorer leurs capacités à affronter les épreuves éducatives et pas seulement scolaires (option *people*), **mais certain.es d'entre eux ou elles entendent aussi contribuer au recul des inégalités entre territoires** dont ces publics sont victimes (option *place*).

La réduction de ces inégalités territoriales renvoie elle-même à des logiques diverses. **Les actions de soutien et d'accompagnement scolaires sont parmi les plus emblématiques de la lutte contre les inégalités sociales face à l'école.** Dans le cas le plus extrême, celui de la Cité Bleue, il s'agit de favoriser l'accès à la scolarité elle-même, pour les jeunes et les

⁹ Donzelot, J. et al. (2003), *Faire société: la politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Le Seuil.

enfants en situation d'immigration récente, parfois illégale, qui ne peuvent accéder au système scolaire en raison de retards dans la pratique de la langue, de la distance entre le système éducatif français et celui du pays d'origine, ou encore de leur situation administrative. De même, l'action d'appui à la gratuité de la scolarité développée au sein de la Cité Cyan, autre territoire très défavorisé, *« vise à faire en sorte que pour les familles, il n'y ait pas de coût à la scolarité qui aggrave les inégalités scolaires »*, selon les termes d'une actrice municipale. Les parcours de randonnée pédestres au sein de cette même Cité s'attaquent aux inégalités induites par les pratiques éducatives des familles des milieux défavorisés comparées à celles des milieux favorisés : *« La forêt est associée aux pratiques de plein air et aux pratiques sportives, note l'évaluatrice de cette action. Plusieurs enquêtes montrent une forte corrélation entre le diplôme, la catégorie socioprofessionnelle et les pratiques sportives, les enfants de milieu populaire pratiquant moins souvent d'activités sportives que les enfants de milieux plus favorisés »*.

Ces actions visant à « équiper les publics » pour qu'ils puissent mieux affronter la scolarité se doublent également d'un mouvement d'élargissement des publics concernés, permettant de retrouver la notion « d'excellence » inscrite dans le programme national des Cités éducatives. Dans le cas de l'action « Favoriser l'excellence » (Cité Carmin), la prise en charge des « bons élèves » des établissements REP constitue d'emblée l'objectif initial. La Cité éducative a permis ce pas de côté par rapport aux pratiques habituelles en matière de soutien à la scolarité. Comme le souligne le porteur de l'action, *« beaucoup est fait pour les décrocheurs, mais il y a des jeunes qui ont des bons résultats. Il faut leur dire qu'ils peuvent aller plus loin avec une structure qui va les accompagner en dehors du collège pour leur faire découvrir des métiers, des entreprises, les façons, etc. »*. Les porteurs de l'action « Tutorat » (Cité Verte) opèrent le même déplacement, mais en tirant les leçons de leur expérience plutôt qu'en posant cet objectif *a priori* : *« On n'avait pas ça en tête à la base. On voulait que ce soit le tout-venant des élèves. On s'est rendu compte que l'essentiel des dispositifs proposés aux jeunes dans les QPV sont souvent étiquetés "élèves en difficulté". Ceux qui ne sont pas en difficulté n'ont pas de dispositif pour les accueillir. Alors que la réforme du lycée a amené énormément de stress, de peur de l'échec »*.

Ces actions visent l'étayage des enfants et des jeunes dans leur scolarité, et l'évocation d'une éventuelle dimension territoriale peut parfois troubler les personnes interrogées : *« Une portée territoriale ? C'est surtout pour les jeunes et leurs familles. Peut-être qu'il faudrait communiquer un peu plus vers les autres jeunes. Une portée territoriale... pas vraiment... C'est surtout centré sur les jeunes »* (porteur de l'action « Favoriser l'excellence », Cité Carmin).

Pour autant, la question territoriale émerge rapidement au fil des entretiens. Plusieurs figures du territoire, en tant qu'il interagit avec la question éducative, apparaissent alors.

Première figure : le territoire comme handicap. Dans le cas de l'action « Favoriser l'excellence », évoquée à l'instant, la CPE d'un collège partenaire établit un lien direct entre les conditions de socialisation internes au QPV du secteur et la nécessité de soutenir l'ambition des jeunes. La « *culture du quartier* », explique-t-elle, limiterait les ambitions, de même qu'elle couperait les jeunes de la ville. L'objet de l'action consiste dès lors à « *émanciper des jeunes de leur territoire*, en les confrontant à d'autres interlocuteur.ices que leurs pairs et en les ouvrant à une mobilité leur permettant de « *sortir du quartier* ». Dans le même sens, le porteur de cette action explique qu'il faudrait « extirper » les jeunes de leur quartier : « *Il faut sortir les jeunes de leur quartier, les sortir de leur zone de confort* ».

Cette équation établissant un lien quasi organique entre mobilité sociale et mobilité spatiale se retrouve également chez le porteur de l'action « Tutorat » de la Cité Verte : « *Y a aussi des jeunes qui ont envie de s'émanciper : "je veux sortir du quartier, je veux faire des grandes études"* ». Le porteur en tire cette conclusion pour son action : « *On veut que les jeunes soient mobiles. Beaucoup ne sont jamais sortis de la ville Verte ou de leur quartier. On les accompagne pour faire des demandes pour une bourse, un logement...* ». Bref, si le territoire enferme, la mobilité libère.

Deuxième figure : le territoire à réhabiliter. Cette figure du territoire est le corollaire de la précédente. Dans plusieurs actions étudiées, le quartier constitue un handicap, mais au lieu de focaliser l'action sur les seules personnes, ces actions visent également à rétablir une égalité territoriale en *équipant* le territoire afin qu'il cesse de faire obstacle à la mobilité et à la réussite. L'action « TSA-TLSA » (Cité Ocre) se fonde ainsi sur le constat d'un déficit d'accès aux droits et à la santé pour les populations qui résident en QPV. L'accès à l'orthophonie est encore plus difficile compte tenu de la rareté de l'offre. Le dispositif entend donc faire bénéficier ce territoire vulnérable d'une offre nouvelle.

La volonté « d'équiper le territoire » est également présente dans les actions qui visent à rendre les jeunes plus « mobiles » en espérant ainsi les « arracher » à des quartiers fermant l'horizon des possibles. Évoquant l'action « Favoriser l'excellence », une actrice scolaire de la Cité Carmin inscrit ce dispositif dans une entreprise plus large visant à faire reculer la « culture de l'échec » qui serait propre au quartier. C'est ainsi que le collège dont elle est CPE a ouvert une section internationale devant contribuer, avec l'action « Favoriser l'excellence », à « *faire venir de l'ambition, donner une image plus positive du collège* ».

L'action « Tutorat » de la Cité Verte affiche une ambition de même nature : « *Montrer aux jeunes qu'il y a des modèles de réussite dans leur territoire* », selon l'expression du porteur de projet.

Cette logique d'amélioration de l'offre plutôt que de ciblage de profils particuliers d'élèves rejoint parfois la question de l'attractivité du territoire, dont on a vu l'importance aux yeux des concepteurs nationaux du programme. Alors que cet objectif, nous l'avons vu, était relégué au second plan, voire disparaissait des objectifs généraux des Cités étudiées, il ressurgit chez certain.es acteur.ices « de terrain ». À leurs yeux, la réhabilitation du territoire est indissociable du renforcement de son attractivité et de son ouverture vers davantage de mixité, qu'elle soit résidentielle ou qu'elle relève de l'installation de professionnel.les. Ce dernier cas est illustré par l'action « TSA-TSLA » de la Cité Ocre qui ambitionne de favoriser l'attractivité du territoire pour donner envie à des professionnel.les de santé de s'y implanter. L'accueil d'étudiant.es stagiaires en santé fait ainsi partie des stratégies développées.

La question de l'attractivité du territoire voisine parfois avec les enjeux de sécurité publique. Dans la Cité Bleue, minée par l'insécurité, les actions « Réussite scolaire » et « Vivre le basket » ne sont pas exemptes d'une visée pacificatrice. Rescolariser les jeunes apparaît dès lors comme un moyen de diminuer la délinquance et les comportements déviants, ne serait-ce que par l'effet occupationnel de l'action qui soustraie les jeunes à la rue. Le basket est par exemple investi de la mission de « *lutter contre l'oisiveté et la délinquance* ». Ce sport est censé opérer comme un « dérivatif » aux conflits entre villages, qui pourront, grâce à lui s'exprimer dans des tournois plutôt que dans des rixes.

Troisième figure : le territoire comme espace de socialisation. Deux dimensions doivent ici être distinguées. La première renvoie aux liens entre territoire et identité. A l'instar des débats académiques autour de la question de l'appropriation de l'espace, les acteurs.ices perçoivent un lien entre la construction de l'image de soi et l'espace urbain environnant, ce dernier agissant comme une sorte de miroir et de marqueur social définissant l'identité de ceux qui l'habitent¹⁰. Les actions des Cités éducatives doivent alors contribuer à requalifier symboliquement l'espace de vie des enfants et des jeunes, afin de le faire passer du statut d'espace de relégation, stigmatisé, clos et enfermant, à celui d'espace positif, respectable et ouvert.

¹⁰ Sur ce thème classique, voir Lefebvre, H. (1968), *Le droit à la ville*, Paris, Éditions Anthropos.

L'une des vocations que le porteur de l'action « Accompagnement à la scolarité » de la Cité Carmin relève de cette ambition. Le soutien apporté à l'éducation doit ouvrir un spectre large d'activités et de manifestations locales à même de faire reculer la stigmatisation du quartier. *« La vocation de base est éducative, explique le porteur de l'action. C'est la montée en compétence des enfants. Mais tout ce qui se passe autour, valoriser les réussites etc., participe à une amélioration de l'image des jeunes du quartier, par exemple quand on fait un spectacle de restitution ou un vernissage. C'est montrer que les jeunes du quartier ne sont pas moins méritants qu'ailleurs. Idem avec les partenaires : leur montrer la plus-value que va avoir le projet sur l'image du quartier et des habitants »*. La réhabilitation symbolique du territoire est ainsi censée réhabiliter le sentiment d'identité des habitants et des jeunes, et désinhiber leurs ambitions et leur pouvoir d'agir dans le domaine éducatif.

Les « parcours de randonnée pédestre » organisés dans la Cité Cyan relève aussi d'une logique de déstigmatisation du territoire, à l'échelle de la commune presque intégralement classée en politique de la ville. Ces parcours visent à construire, auprès des enfants, et indirectement, des familles, une autre image de la ville que celle « d'une ville de banlieue » associée aux émeutes et à la violence policière. L'enjeu est de changer le narratif sur la ville au travers d'une visite guidée de son histoire, au-delà de celle des grands ensembles, tout en l'inscrivant dans une histoire nationale qui va du Moyen Âge à la seconde guerre mondiale, en passant par les lois sur la mixité à l'école. Chaque événement raconté est lié à un endroit, un monument, une rue, un site.... permettant ainsi aux participant.es de développer un autre imaginaire des lieux que celle de sa relégation dans les marges du développement urbain.

La seconde dimension relève du territoire entendu comme *espace public*. Celui-ci symbolise l'espace comme lieu concret de mise en œuvre des principes de civilité et de citoyenneté¹¹. Les espaces publics, expliquent certains urbanistes, créent du « commun » entre des citoyen.nes rassemblé.es par-delà leurs singularités sociales ou culturelles. La Cité Cyan adopte cette perspective dans son projet de randonnées urbaines, comme l'annonce le dossier rédigé en réponse à l'appel à projets : *« Les élèves vont être sensibilisés à leur ville comme un espace de passage commun, espace d'apprentissage commun, espace de vie commun à respecter et à entretenir (propreté des rues, connaissance des autres quartiers, des autres enfants). Ils voient aussi que cet espace ville est dynamique, avec une inscription*

¹¹ Paquot, T. (2009), *L'espace public*, Paris, La Découverte.

dans une Histoire et une projection vers un avenir avec des aménagements futurs. Prendre conscience que "l'autre" enfant vivant dans un autre quartier n'est pas différent de soi et que nous appartenons au même espace de vie ». On retrouve ainsi, dans ces exemples, l'ambition de rendre le territoire « éducatif », compris comme un espace éducatif à part entière¹².

¹² Ben Ayed, C. (2019), « Des territoires de l'école aux territoires éducatifs : menace ou opportunité pour l'école ? », *Administration & Éducation*, vol. 162, n°2, p. 33-40.

4.2. Des effets peu significatifs sur les représentations et pratiques des professionnel.les

4.2.1. La confortation des principes et méthodes de l'éducation non formelle

Une première observation prolonge les analyses déjà proposées à l'échelle des Cités, sur **les jeux de concurrence entre école et secteur non formel**. Dans les actions étudiées, **ce dernier secteur tend à s'approprier le programme des Cités éducatives comme une opportunité pour faire reconnaître sa légitimité**. Cette ambition est particulièrement marquée dans le projet « Accompagnement à la scolarité » développé au sein de la Cité Carmin. Pour le porteur de cette action, l'un des enjeux est de *« faire reconnaître à l'Éducation nationale que les animateurs peuvent servir, qu'ils ont également des compétences pour transmettre et faire des activités en lien avec les programmes scolaires et les compétences psychosociales »*. Pour ce professionnel formé aux principes de l'éducation populaire, ancien militant des Francas qui lui ont fait découvrir l'« éducation nouvelle », il ne fait pas de doute que l'école n'a pas le monopole des apprentissages, que ceux-ci relèvent aussi de co-apprentissages entre pairs, de leur mise en œuvre dans des expériences concrètes, *« que les apprentissages sont tout au long de la vie et que tout le monde peut apporter aux autres »*. Il s'agit alors de *« montrer la transférabilité des savoirs scolaires aux élèves »* et de faire reconnaître les *« vertus du triangle éducatif »* reliant l'école, les familles et les professionnel.les de l'animation.

Des pédagogies alternatives aux pratiques scolaires

La construction de la réussite éducative par-delà la réussite scolaire s'adosse à des partis pris pédagogiques alternatifs à ceux de l'école, sur fond d'une critique de cette dernière, jugée trop impersonnelle et dirigiste pour favoriser la pleine formation des personnalités en devenir que sont les élèves.

Ces acteur.ices situé.es en périphérie de l'école revendiquent souvent une approche éducative alternative à celle de l'école. Cette approche alternative relève de l'éducation populaire (dont on retrouve également l'influence dans le travail social et le secteur médico-social) et s'oppose à la verticalité de la culture scolaire. Cette dernière associe un professeur doté d'une autorité fondée sur son savoir et son statut, à un élève placé en position de réceptacle passif des connaissances proposées. Les élèves sont des « apprenants », définis au seul prisme de leur distance à ce savoir, et ils sont soumis à une discipline et à des règles (silence, absence de mobilité au sein de la classe, évaluation régulière et sanctions en cas de retard dans l'acquisition des savoirs, etc.) qui réduisent leur autonomie. La classe est une

collection d'apprenants plutôt qu'un véritable collectif, et l'enseignement privilégie l'apprentissage individuel en limitant la communication horizontale entre pairs.

Au contraire, **les acteur.ices de l'éducation populaire s'inscrivent dans les traditions de l'éducation nouvelle et des pédagogies actives**. Elles appréhendent les jeunes dans leur globalité, c'est-à-dire en tenant compte de leur environnement et de leur condition sociale, plutôt qu'à l'aune de leur seul statut « d'élève ». Cette approche pédagogique privilégie les apprentissages « expérientiels », adossés à des « mises en situation » permettant d'éprouver concrètement, et de découvrir par la pratique, les savoir à acquérir. Elle efface la hiérarchie de statut entre le jeune et l'adulte pour accorder une autonomie beaucoup plus grande au premier, considéré comme l'acteur de ses apprentissages, autant qu'au groupe, conçu comme un espace d'apprentissage par les pairs et un lieu d'élaboration d'une identité collective.

Ces pratiques, qui traversent une grande partie des actions que nous avons observées, ne relèvent d'aucun déplacement de posture. Le secteur de l'éducation populaire tend plutôt à s'approprier le programme des Cités éducatives comme une opportunité pour faire reconnaître la légitimité de partis pris pédagogiques alternatifs à ceux de l'école, sur fond d'une critique de cette dernière. Comme le dit le porteur de l'action « Tutorat », au sein de la Cité Verte, *« à l'école c'est très dirigé, l'Éducation nationale oriente sur des parcours scolaires et ne forme pas les élèves... L'Éducation nationale ne regarde pas le profil des personnes, qui ils sont, leur passé. Elle met tout le monde à la même enseigne. C'est beaucoup d'information descendante : tu la prends, tu la prends pas ! »*.

Dans les pratiques revendiquées, et surtout mises en application par ces acteur.ices, **on observe alors une prise de distance qui peut aller jusqu'à une inversion de la forme scolaire**. Pour rappel, la forme scolaire ne décrit pas les pratiques effectivement mises en œuvre par les enseignant.es, mais plutôt « l'ADN » de leur culture professionnelle. Elle désigne les modalités d'apprentissage issues de l'invention de l'instruction publique à la fin du 19^{ème} siècle, laquelle visait à soustraire l'éducation à l'église tout en maintenant un lien de filiation fort avec les principes à l'œuvre dans les écoles chrétiennes. L'instruction publique laïcisait cependant ces principes pour les inscrire dans une culture républicaine identifiant la Nation et la Raison, et qui place l'État dans une situation de surplomb, en tant qu'incarnation d'une rationalité censée émanciper les citoyens de leurs particularismes et de leurs

croyances irrationnelles¹³. Dès lors, l'organisation de la situation pédagogique devient asymétrique et verticale : le professeur, comme l'élus ou le haut fonctionnaire, est dépositaire d'un savoir supérieur qui fonde son autorité et qu'il transmet à l'enfant ou au jeune grâce aux « disciplines » (matières scolaires, exercices, règles de conduites...) qu'il lui impose. En outre, les savoirs transmis sont décontextualisés et séparés de la pratique, car leur légitimité ne relève pas de leur « utilité » ni de la « tradition », mais de leur conformité aux principes de la Raison qui définissent l'intérêt général¹⁴.

Par-delà les réformes et les évolutions du système scolaire français, ces caractéristiques demeurent la matrice centrale de l'enseignement et des apprentissages scolaires, autant dans l'imaginaire de l'institution que dans celle d'une part de l'opinion publique. À ce titre, cette matrice continue d'exercer une influence, parfois souterraine, parfois intentionnelle, sur les pratiques enseignantes. Comme l'écrit Guy Vincent, *« la forme scolaire de transmission de savoirs et de savoir-faire, privilégie l'écrit, entraîne la séparation de l'"écolier" par rapport à la vie adulte, ainsi que du savoir par rapport au faire. En outre, elle exige la soumission à des règles, à une discipline spécifique (...). L'enfant ne peut plus vagabonder dans les rues ; il est soumis à l'ordre qui caractérise la ville classique et est "enfermé" dans les murs de l'école, lieu à part où il a une place. Il doit se déplacer en rang, il a un emploi du temps strict et doit obéir aux règles affichées sur les murs de la classe dont la première est la règle du silence. Le maître doit se contenter de surveiller, de diriger la lecture et les exercices faits avec les livres »*¹⁵.

Les acteurs.ices de l'éducation non formelle (et parfois certains personnels de l'institution scolaire comme nous le verrons dans la section suivante), prennent le contre-pied de ce modèle, sous l'influence, consciente ou pas, d'une culture pédagogique issue des courants de l'éducation nouvelle qui avaient trouvé refuge, dès les années d'après-guerre, dans les organisations et pratiques se réclamant de l'éducation populaire¹⁶. **Diverses**

¹³ Nicolet, C. (1995), *L'idée républicaine en France, 1789-1924. Essai d'histoire critique*, Paris, Gallimard.

¹⁴ Vincent, G. (dir.) (1994). *L'éducation prisonnière de la forme scolaire ? Scolarisation et socialisation dans les sociétés industrielles*. Lyon, Presses universitaires de Lyon.

¹⁵ Vincent, G. (2009), « La socialisation démocratique contre la forme scolaire », *Éducation et francophonie*, vol. 36, n°2, mars, p.49.

¹⁶ Pujol, G. (dir.) (2000), *Éducation populaire : le tournant des années 70*, Paris, L'Harmattan ; Houssaye, J. (2004) « Aux marges de la pédagogie institutionnelle : les colonies de vacances », *Carrefours de l'éducation*, vol. 17, n°1, p. 130-141 ; Gutierrez, L. et al. (2012), *Réformer l'école : l'apport de l'éducation nouvelle, 1930-1970*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

caractéristiques des pratiques rapportées par les acteurs.ices, au cours de notre enquête, permettent de mesurer leur prise de distance avec cette modalité d'apprentissage.

L'insistance sur la dimension ludique de l'activité s'oppose à la vision de savoirs objectifs et rationnels qui seraient attractifs par eux-mêmes, et suffiraient à fonder le désir et le plaisir d'apprendre. Cette accroche par le « ludique » est par exemple mise en avant l'action « Basket » de la Cité Bleue : « *Pour le club, l'approche est plus ludique qu'en milieu scolaire. On vise à faire aimer le basket. Une fois en club, c'est une autre démarche. Là, c'est vraiment centré sur le plaisir, se sentir intéressé pour attirer un maximum de jeunes...* ». L'entrée par le ludique permet ainsi de motiver les jeunes, mais aussi d'aplanir la hiérarchie des savoirs et de valoriser les aptitudes par-delà les compétences strictement scolaires, comme le souligne un acteur de l'action « Favoriser l'excellence » de la Cité Carmin : « *Ce que le ludique apporte : créer un groupe. Le jeu mobilise différents types d'intelligences, le jeu engage davantage, ça permet de se projeter davantage. Ça suscite plus l'envie* ».

Les pratiques pédagogiques des acteurs.ices du champ de l'éducation populaire que nous avons interrogé.es, accordent également **une place importante au collectif**, là où la forme scolaire classique rassemble dans la classe une simple collection d'individus, entrant côte à côte dans un colloque singulier avec le maître¹⁷. Au contraire, dans les pratiques observées, le groupe devient sujet des apprentissages en tant que groupe. Celui-ci doit être constitué et les dispositifs aménagent des temps de sociabilité et d'interconnaissance afin de « *construire une cohésion entre les jeunes qui viennent de collèges différents, ne se connaissent pas, et ont des a priori, car issus de collèges "rivaux", liés à des rivalités de quartier* », selon les termes d'un acteur de l'action « Favoriser l'excellence » à la Cité Carmin.

Le groupe est aussi un espace d'entraînement et d'entraide où chacun.e est placé.e au même niveau et où la hiérarchie typique de la relation maître/élève tend à s'effacer. L'animateur.ice se positionne dans cet espace égalitaire en tant que membre du groupe. Celui-ci constitue alors un espace permettant de développer des aptitudes communicationnelles, comme dans l'action « Tutorat » (Cité Verte) où « *participer à des ateliers permet de développer des compétences transversales (prise de parole, compréhension des consignes, concentration...)* ». Et lorsque les questions des différent.es

¹⁷ Dubet, F. (2002), *Le Déclin de l'institution*, Paris, Le Seuil.

participant.es se recourent, le groupe devient un espace de mutualisation, où la circulation de la parole est mise au service de la compréhension de chacun.e.

De façon encore plus centrale, **les démarches observées sont expérientielles et inductives**, là où la forme scolaire, guidée par un idéal universaliste, est descendante et décontextualisée. Dans les parcours de randonnée de la Cité Cyan, *« il y a l'idée forte de mettre le corps en mouvement pour favoriser l'apprentissage de la grande histoire par une connaissance de l'histoire de la ville (...). Les enfants marchent pour aller d'un site à un autre et visualisent quelque chose qui marque leur mémoire. L'idée qu'ils vont "mieux retenir" qu'en classe motive les enseignants à faire participer leur classe au projet »*. Un animateur de l'action « Favoriser l'excellence » (Cité Carmin) souligne quant à lui l'étonnement des jeunes face à la *« liberté [qui leur est octroyée, à l'opposé de la démarche descendante du professeur] de construire son programme, le côté carte blanche. Il y a des objectifs de base et on a les choix des moyens »*.

La contextualisation des savoirs est donc priorisée pour permettre aux élèves de donner un sens aux savoirs et aux apprentissages. Dans l'action d'accompagnement à la scolarité (Cité Carmin), le responsable souligne que *« l'expérientiel permet de redonner du sens à l'école en reconnectant l'expérience personnelle de l'élève et l'expérience scolaire. Les ateliers ancrent les savoirs scolaires dans le concret. Quand on parle "école" avec les enfants, ils l'évoquent toujours comme une contrainte. Il s'agit de leur montrer que par ces ateliers dans lesquels ils prennent plaisir, il y a des savoirs scolaires en jeu et qu'on peut acquérir »*.

Enfin, les professionnel.les rencontrés.es ont souvent à cœur de prendre en compte la personne dans sa globalité. L'enfant ou le jeune est abordé non plus comme un simple « élève », mais comme un individu porteur d'une histoire, inscrit dans des conditions de vie et un milieu particulier, exprimant une expérience subjective et une vie émotionnelle. *« Je prends le temps d'arriver à la vraie personne, explique par exemple la sophrologue qui anime des ateliers et reçoit des élèves en consultation dans l'action « Lutte contre le décrochage » de la Cité Verte. On aborde tous les autres sujets que l'école. On parle de la vie à la famille, par exemple ceux qui arrivent en retard car ils se couchent trop tard, ceux chez qui il y a trop de bruit chez eux... La famille arrive toujours sur le tapis. Le périscolaire aussi car on évoque tout ce qu'ils font en dehors de l'école. On finit par savoir aussi ce qui se passe dans leur quartier... Tout ce qui peut aider à faire en sorte qu'ils sentent que toutes les parties de leur vie constitue un tout global »*.

Là encore, cette posture exige d'araser la hiérarchie professeur/élève qui organise la pédagogie scolaire : « *On est quasiment des grands frères, on répond à des interrogations, explique un professionnel de l'action « Tutorat » dans la même Cité. Des fois, ils n'osent pas exprimer leurs interrogations. On n'hésite pas à aller vers eux et savoir ce qui les tracasse* ». Tou.tes ces acteur.ices insistent également sur les conditions propices à l'établissement de cette proximité avec les enfants et les jeunes, telles que la prise en charge individuelle ou en petit groupe, alors que les enseignant.es sont contraint.es de gérer des classes surchargées.

Mentionnons enfin l'exception que constitue la Cité Bleue dans ce tableau général. On l'a vu, ce territoire très particulier affronte des problématiques spécifiques liées à la forte population primo-migrante qu'elle accueille sur son sol, et au caractère massif de la déscolarisation des enfants et jeunes concernés. L'enjeu central, sur ce territoire, est donc celui de l'accès au système scolaire et à l'adaptation des nouveaux entrants à la forme scolaire qui caractérise l'école française. La forme scolaire y est idéalisée tant par les familles que par les jeunes, comparativement à leurs pays d'origine où les services et infrastructures de base n'existent souvent pas. Dans ces conditions, une action comme la « Réussite scolaire des jeunes », portée par une association portant proche de la Ligue de l'enseignement, ne vise pas à développer une pédagogie alternative à la forme scolaire, mais bien au contraire à socialiser les jeunes à ce cadre. Les prestations, à ce titre, entretiennent de fortes analogies avec la forme scolaire : « *C'est la même pédagogie qu'à l'école, du lundi au vendredi, de 7 heures à midi ; deux classes dédiées à la MJC pour les plus grands, et 5 classes dans la zone d'habitat, dans le local. Pour les 10-25 ans, c'est la pédagogie du collège, car on prépare à passer le CFG ou le DNB. On fait donc de la remise à niveau en maths, français et histoire-géographie* ».

Articuler l'éducation formelle et non formelle : les compétences « transférables » et la montée en compétence des animateur.ices sur les questions scolaires

La discontinuité forte qui sépare les pratiques pédagogiques évoquées dans la section précédente de la forme scolaire, pourrait laisser penser que les acteur.ices de l'éducation populaire développent des actions peu compatibles, voire antagoniques à celles de l'école. Tel n'est cependant pas le cas des professionnel.les que nous avons rencontré.es. Pour tous et toutes, **les compétences qu'acquièrent les enfants et les jeunes à leur contact, lorsqu'elles ne sont pas directement scolaires et adossées aux programmes de l'école, sont néanmoins transférables. Tous et toutes défendent l'idée d'une continuité éducative qui doit se traduire par une alliance avec l'école.**

La volonté de contribuer à la réussite scolaire est bien présente, à l'image d'un centre social de la Cité Carmin qui a engagé une démarche de formation et d'autoformation afin de d'améliorer les compétences des animateur.ices dans la transmission des savoirs scolaires. Pour les acteurs.ices rencontré.es, les compétences transmises aux enfants et aux jeunes présentent une « rentabilité » scolaire, là où l'école achoppe. Ils et elles plaident en conséquence pour une complémentarité – une « continuité éducative » - entre éducation formelle et non formelle, cette dernière possédant une plus-value face à l'école : la capacité à enseigner ce que l'institution scolaire échoue à transmettre. *« Les enfants en ont besoin car ils sont difficulté scolaire ; on leur apporte "quelque chose en plus" »*, souligne un animateur de cette action précisément intitulée « Accompagnement à la scolarité ».

Ce « quelque chose en plus » peut être de nature proprement scolaire, mais **l'acquisition des connaissances opère par les chemins détournés que leurs pratiques pédagogiques, décrites plus haut, permettent aux enfants et aux jeunes de parcourir.** Dans un atelier cuisine, explique une animatrice, *« on travaille les maths, la lecture, le vocabulaire, mais d'une façon ludique et concrète, c'est-à-dire plus accessible à ceux qui ne parviennent pas à donner sens aux exercices purement scolaires »*.

Les acteur.ices insistent surtout sur les compétences transférables acquises à leurs côtés. Celles-ci peuvent être de nature méthodologique, comme l'explique le porteur de l'action « Tutorat » de Cité Verte, qui se donne pour mission de *« travailler les difficultés scolaires et élaborer une méthodologie de travail transposable sur le temps scolaire »*. Il s'agit de développer des compétences relevant d'attitudes et d'aptitudes qui renvoient au « métier d'élève », aux normes comportementales et à l'ethos requis pour évoluer adéquatement en milieu scolaire. Dans les ateliers cuisine de l'action « Accompagnement à la scolarité » (Cité Carmin), l'animatrice citée plus haut souligne comment cette activité permet de travailler la concentration, le goût de l'effort, le respect d'un cadre d'action constitué d'étapes successives, ou encore les « savoir-être » qu'elle résume par la formule *« se conduire ensemble et suivre des règles »*. Dans le cadre de l'action « Lutte contre le décrochage » (Cité Verte), l'animatrice d'ateliers de gestion du bien-être au sein d'un lycée professionnel et d'un collège estime que *« l'action renforce la continuité éducative car, dans les ateliers, pour ceux qui ne mettent pas de sens à l'école, j'essaie d'insuffler le fait que "ta vie, c'est de te développer" et que "l'école, c'est un des lieux où tu te développes". Prendre conscience que l'école c'est pas un endroit suspendu dans les nuages »*.

La spécificité que ces acteur.ices prêtent à leur action pour soutenir l'école dans ses missions, les conduit donc à plaider pour une alliance avec cette dernière. **La continuité éducative est cependant envisagée comme un prolongement de leurs cultures professionnelles et de leurs pratiques pédagogiques. Les pratiques que nous avons décrites ne relèvent d'aucun déplacement de posture pour ces acteur.ices, pour la plupart issu.es de l'animation et se réclamant de l'éducation populaire.** À leurs yeux, les Cités éducatives représentent moins une opportunité pour transformer leurs pratiques que pour élargir leur champ d'application vers la sphère scolaire.

C'est ainsi que le centre social de la Cité Carmin en charge de l'accompagnement à la scolarité a organisé la montée en compétence de ses animateur.ices. L'activité, antérieure à la Cité éducative, s'inscrivait jusqu'alors dans le CLAS. Avec l'arrivée de la Cité éducative, le responsable de la stratégie a estimé que les équipes devaient renforcer leur professionnalité concernant le domaine proprement scolaire : *« L'équipe était jeune, en cours de formation, sur des contrats aidés. C'était limité à l'organisation de jeux. Ils n'avaient pas de formation et de référence sur le milieu scolaire »*. Souhaitant *« mettre en place un dispositif qui renoue les liens avec l'école et un dispositif d'aide aux devoirs qui tienne la route et qui soit reconnu par l'Éducation nationale »*, il profite d'un financement de la Caf pour former les animateur.ices à l'accompagnement aux devoirs, et la pratique de jeux valorisant ou renforçant les apprentissages. Les personnels des accueils de loisirs se sont ainsi spécialisés dans des activités – cuisine, couture, art... – mises en lien avec l'acquisition des savoirs scolaires. Par ce faire, mieux s'articuler aux attendus de l'école, ils se sont également documentés sur les programmes de l'Éducation nationale, ou encore sur la charte *« Art plastique / développement culturel »* dans laquelle ils ont décidé de s'inscrire. Pour autant, le centre social reste fidèle à ses traditions et ne vise pas, par cette démarche, à *« scolariser »* sa culture professionnelle. La forme scolaire continue d'être regardée de manière critique, des formes pédagogiques plus souples et ascendantes étant considérées comme plus pertinentes et légitimes, y compris dans le domaine des acquisitions scolaires. Selon le directeur du centre, la preuve viendrait de l'institution scolaire elle-même qui tendrait de plus en plus à recourir en son sein à des *« outils de l'éducation populaire »*, et à pratiquer une forme de *« transmission de moins en moins descendante »*.

Au final, nous n'observons pas du côté des structures non-scolaires, d'effet significatif des Cités éducatives. Comme il a été dit, **le tiers de ces actions préexistait aux Cités, et leur principale plus-value a consisté à accroître le nombre de bénéficiaires ou à consolider les moyens financiers de la structure porteuse de l'action.** Dans un cas seulement, celui qui vient d'être évoqué, on observe une montée en compétences des animateur.ices sur la

connaissance des programmes et attendus de l'école. **Les autres actions sont certes nouvelles, mais les professionnel.les qui évoluent au sein des structures porteuses n'ont pas développé de nouvelles approches ou techniques d'intervention en direction du public.**

4.2.2. Des alliances institutionnelles avec l'Éducation nationale plutôt que des alliances éducatives ?

Les Cités éducatives parviendraient-elles, comme le suggèrent le professionnel cité à l'instant, à faire évoluer l'école et ses pratiques éducatives ? Si les professionnel.les extérieur.es au champ scolaire affichent un volontarisme certain pour nouer des alliances éducatives avec l'espace scolaire, ils et elles tirent cependant un bilan mitigé de leur expérience au sein des Cités éducatives. **Les relations qu'ils et elles parviennent à nouer avec l'école ne concernent pas, dans leur écrasante majorité, les enseignant.es mais plutôt les personnels de direction et de la vie scolaire.**

De fait, les changements sont peu significatifs également du côté des pratiques pédagogiques internes à l'école. **Plusieurs actions impliquent des enseignant.es, mais il s'agit d'individus volontaires, déjà acquis au partenariat et à l'innovation, qui tirent parti de l'opportunité que représentent les Cités éducatives pour s'associer à un projet. Le cœur de métier de la grande masse des enseignant.es reste quant à lui inchangé.** Certain.es de ces enseignant.es ont d'ailleurs exprimé des réserves, voire une hostilité envers les actions des Cités éducatives. Si l'on peut noter par endroit des prémices d'évolution, dont il est difficile de dire si elles sont imputables aux Cités éducatives elles-mêmes, **les leviers de progression continuent de se situer pour l'essentiel du côté d'une transformation de la culture scolaire, qui semble hors de portée des Cités éducatives.**

Les relations avec l'institution scolaire : alliance éducative ou externalisation des difficultés de l'école ?

On l'a vu, un certain nombre d'acteur.ices de l'éducation non formelle que nous avons rencontré.es, expriment une double attente de collaboration et de reconnaissance vis-à-vis de l'institution scolaire. Mais **faute de changement systémique du côté de l'école, les Cités éducatives n'ont permis que de modestes avancées en ce qui concerne la coopération entre éducation non-formelle et formelle.** Dans plusieurs actions cependant, ces acteurs non scolaires interviennent directement *dans* l'établissement, témoignant ainsi d'un assouplissement de l'accès à l'espace scolaire permis par les cités éducatives. **Leur**

principal effet est ainsi d'avoir déplacé les frontières du « sanctuaire scolaire » qui se sont rétractées de l'établissement vers la classe.

Certaines actions qui viennent indirectement conforter les missions de l'école (climat scolaire, aide aux devoirs et à l'orientation) n'impliquent aucun personnel enseignant et restent par conséquent sans effet sur le fonctionnement de l'institution scolaire. C'est le cas de l'action « Tutorat » (Cité Verte), dont les activités sont hébergées au sein des maisons de quartier : *« On n'a pas de lien avec l'Éducation nationale. Comme on était sur le réseau des maisons de quartier, on n'a pas travaillé avec l'Éducation nationale pour repérer les jeunes. On n'avait pas besoin de faire appel à eux. On a été complets très vite. »* Cette situation peut s'avérer embarrassante car le quotidien scolaire s'invite fréquemment dans les échanges avec les élèves suivis : *« Nous, on les lance sur ce qui se passe à l'école. Ils nous disent que le prof est raciste ou méchant... On essaie de comprendre ce qui s'est passé, mais on n'a qu'un son de cloche. On ne rentre pas forcément dans le débat sur le racisme, et on ne cherche pas à incriminer l'Éducation nationale ».*

Placés en porte-à-faux entre des élèves en souffrance et une institution avec laquelle ils n'ont aucun lien, il ne leur a pas été possible de nouer un dialogue qu'ils aimeraient pourtant initier : *« J'ai soumis l'idée que ce serait bien de discuter avec les CPE. J'ai compris que ces liens existent par ailleurs, mais je suis pas dans la boucle... Je l'ai proposé car ça permettrait d'avoir un retour des enseignants pour savoir s'ils savent que les élèves suivent cette action, et pour savoir comment ces élèves se comportent réellement en classe. Mais cela démultiplierait le travail et demanderait plus de moyens financiers... ».*

Pour d'autres actions, les relations existent avec l'école, mais elles peinent à dépasser le périmètre de la direction et de la vie scolaire. C'est le cas par exemple de l'action « Favoriser l'excellence » (Cité Carmin) où des relations fluides et régulières se sont nouées avec les CPE des collèges partenaires (les lycées restent plus difficiles à impliquer), grâce notamment à l'entremise de la coordinatrice de la Cité éducative, considérée comme *« le relai principal »*. Malgré les progrès accomplis, il reste *« difficile d'avoir des interlocuteurs, des enseignants »*, estime le responsable de l'action.

L'action « Lutte contre le décrochage » de la Cité verte présente pour sa part la particularité d'être hébergée au sein même des établissements scolaires. C'est l'appui du Groupe de prévention du décrochage scolaire (GPDS) qui a rendu cette solution possible car, de l'aveu du porteur du projet, *« au départ l'idée qu'on nous laisse rentrer dans le lycée n'était pas évidente car c'était un projet "ville". Il fallait travailler aux interconnaissances, à la confiance mutuelle. Cela a pris du temps »*. Au quotidien, là encore, c'est le service de la vie scolaire

qui demeure le principal interlocuteur du porteur de projet : « *C'est beaucoup d'échanges informels avec le service de la vie scolaire qui nous envoie des élèves, nous questionne. On fait aussi des points ponctuels avec l'équipe de direction. À la marge on peut discuter avec des enseignants* ». En pratique, ce sont les CPE qui identifient et orientent les élèves ayant besoin d'écoute et de prise en charge. Si les CPE sont décrites comme « *hyper disponibles* », l'absence d'interlocution avec le reste des personnels de l'institution réduit, au dire de l'intervenante, son rayon d'action : « *Mon action, c'est adapter les élèves aux conditions, mais pas changer le cadre* ». **L'intervenante doit en effet gérer des situations scolaires rapportées par les publics, sur lesquelles elle n'a ni prise, ni regard** : « *Y a des enseignants qui ne sont pas top dans leur façon de parler aux jeunes... Mais je prends beaucoup de pincettes, car c'est un travail de malade d'enseigner à 30 élèves. Y a plein d'élèves qui sont à PMF (nom du lycée professionnel) comme dans une voie de garage, car ils n'avaient rien d'autres. Il y a de la violence institutionnelle : c'est le côté mastodonte de l'école même si les acteurs qui vivent dedans font des tas de choses. Mais le cadre n'a pas évolué et il maltraite ceux qui ne rentrent pas dans le cadre. Les élèves sont en perte d'estime de soi. Ceux qui confondent notes et intelligence sont dégoûtés de l'école. Et il y a des adultes eux-mêmes en crise et qui ont des paroles malheureuses, voire répréhensible, racistes* ».

Comme d'autres professionnel.les rencontrés au cours de notre enquête, l'intervenante de cette dernière action développe ainsi **le sentiment d'être cantonnée à la prise en charge des « victimes » d'un modèle institutionnel qui ne parvient pas à se réformer** : « *Je vais pas changer l'école* », conclut-elle. Lorsque des espaces de discussion s'ouvrent entre les professionnel.les de l'animation et les enseignant.es, les sujets abordés tournent moins autour de la pédagogie ou des difficultés d'apprentissage que « *du climat scolaire, de vie de quartier, d'implication des parents* », relève le porteur de l'action « *Accompagnement à la scolarité* » de la Cité Carmin. De fait, son centre social est régulièrement interpellé par les enseignant.es sur la question de la relation parents/école. Là encore, cette demande renvoie à une problématique où l'école se trouve en difficulté : « *L'Éducation nationale a un rapport punitif aux parents* », analyse notre institutionnel qui poursuit : « *Le constat des enseignants, c'est que les familles qu'ils ne voient jamais ne sont convoquées que lorsqu'il y a un problème de comportement* ». Le fait que le centre social soit en contact avec ces familles, par exemple au travail d'ateliers parents/enfants, explique, selon lui, l'intérêt manifesté par l'institution scolaire.

Pour les intervenant.es de l'action « TSA-TLSA » de la Cité Ocre, *« le vrai point très important, c'est l'interface avec les personnels de l'Éducation nationale. Ce sont les prescripteurs »*. Mais en pratique, *« le rouage ce sont les 2 infirmières de la CE... »*. Ce projet se distingue pourtant des précédents, en ce qui concerne l'implication des enseignant.es, parce qu'il leur propose des formations fondées sur le volontariat. Mais les volontaires sont rares, et si ces temps de formation ont pu amener quelques enseignant.es à s'emparer d'un matériel spécifique pour la détection et le suivi des « TSA-TSLA », la majorité d'entre des enseignant.es semble encore peu réceptive à cette formation : *« De manière générale, les enseignants sont assez réfractaires à ces approches, explique le responsable de la formation. Ils disent que ce n'est pas leur rôle. On a deux mondes qui ne fonctionnent pas sur les mêmes bases. Nous, on fonctionne sur l'individu par rapport à lui-même, et eux réfléchissent à l'individu par rapport à un niveau ou un groupe, et aux apprentissages »*.

Ici encore, l'intervention, pour partie ciblée sur des enseignant.es, ne semble guère faire évoluer leurs pratiques. Celles-ci restent adossées au « cœur de métier » (la transmission des savoirs) et les enseignant.es s'en remettent à l'intervention de professionnel.les en dehors du temps de la classe pour prendre en charge les élèves dits « à besoins particuliers », plutôt que d'essayer de rendre leurs pratiques pédagogiques plus inclusives.

Il arrive néanmoins que des acteur.ices interrogé.es observent un début de rapprochement entre leurs pratiques et celle de l'institution scolaire. C'est le cas de l'action « Accompagnement à la scolarité » (Cité Carmin). Le porteur observe ainsi : *« Les classes flexible issues ou développées depuis la Cité éducative, quand j'ai commencé en 2008, on ne parlait pas de ce type d'aménagement. Il n'y avait pas de lieu adapté pour se remobiliser et retrouver le collectif »*. Plus encore, il observe que *« l'écart avec éducation populaire se réduit. J'ai le cas d'un instit qui a dit "vous remercieriez les animateurs". On avait travaillé la carte de France sous forme de quizz, de challenge, etc. Je pense qu'ils viennent chercher le meilleur chez nous (rire), les relations y sont pour quelque chose. On a pris l'habitude de travailler ensemble. Les jeunes enseignants sont aussi formés ou ont des appétences par rapport aux pédagogies nouvelles ou moyens détournés de transmettre les connaissances »*. De même, il estime que l'attente de reconnaissance qu'il juge légitime de la part des acteurs.ices de l'éducation non formelle, commence à prendre forme car *« ils reconnaissent l'utilité de notre intervention »*. Mais notre institutionnel estime que l'asymétrie continue de dominer ces relations et que les pédagogies « du détour » ne sont finalement reconnues qu'à la marge : *« Maintenant, je pense que l'institution reste sûre de la supériorité de l'enseignement scolaire sur les autres formes d'apprentissage »*.

Autre exemple, celui de la coopération entre l'intervenante qui anime des ateliers de gestion du stress dans des établissements scolaires de la Cité Verte et les CPE, dont l'une témoigne :

« Là où on voit le plus d'effet, c'est dans le couplage entre l'action et celle des CPE : l'intervenante essaie de donner du sens et avec les informations qu'elle obtient, je peux mettre en place des choses. Par exemple, on a un élève qu'elle a vu assez longtemps qui décrochait. Il ne donnait pas de sens à son projet car son orientation n'était pas choisie. J'ai proposé qu'il ne puisse plus sortir quand il voulait du lycée et ses absences ont diminué de 90%. On essaie de coupler quelque chose qui fait sens pour eux, et ça nous aide à proposer quelque chose à l'élève. Autre exemple, un élève de terminale qui, il y a un mois et demi, voulait arrêter. Son père lui met beaucoup de pression. Si on appelle à la maison c'est le drame. J'ai proposé que l'intervenante le voie. Il fallait l'aider à se motiver. On a vu que ça fonctionne à l'affect. Par rapport à ce qu'elle nous a recommandé, on lui a donné tous les jours une petite carte avec une phrase de motivation ("tu vas y arriver", etc.) pour qu'il tienne jusqu'au bac. Il a besoin de petites attentions pour tenir... ».

Des « innovateurs » au sein de l'Éducation nationale qui peinent à essaimer

Les lignes qui précèdent, et qui relatent le ressenti des acteurs.ices de l'éducation non formelle, pourraient être lues comme une charge contre une institution scolaire incapable d'évoluer et de se questionner. Il n'en est rien. **Parmi les enseignant.es prenant part aux actions étudiées, on rencontre surtout des « innovateurs » qui épousent tout ou partie de la philosophie des Cités éducatives et/ou des projets étudiés.** On entrevoit parfois des effets d'acculturation auprès de certain.es de leurs collègues. Mais le faible essaimage et la fragilité des transformations constatées imposent de dresser un tableau global où les effets des Cités éducatives sur l'institution scolaire apparaissent très marginaux. S'il pourra décevoir, ce résultat indique cependant que l'institution renferme un réel potentiel, mais que des leviers restent à activer pour en assurer la diffusion et la pérennisation.

Nos entretiens montrent tout d'abord que **les acteurs.ices scolaires impliqués dans les différents projets portent un regard positif sur l'action de leurs partenaires de l'éducation non formelle.** Ils peuvent en partager la philosophie, à l'instar de cette CPE en lycée professionnel citée plus haut, qui évoque le travail de l'intervenante formée à la sophrologie dans son établissement (Action « Lutte contre le décrochage » – Cité Verte) :

« J'ai un regard très favorable sur l'action. Ne serait-ce que leur faire comprendre que l'école, c'est pas que apprendre le français, les maths... C'est vivre ensemble, être à

l'heure. Il y a des gens pour les aider et pas uniquement sur des questions scolaires. Il faut leur montrer qu'il n'y a pas que la partie scolaire. Ça leur donne une autre image de l'école avec laquelle ils n'ont pas une relation très positive ».

Ce regard positif est néanmoins associé au sentiment d'une impuissance de l'institution scolaire dans la prise en charge d'élèves pour lesquels l'école est une source de mal-être. Ce propos du proviseur de lycée professionnel qui accueille l'action « Lutte contre le décrochage » en constitue l'exemple le plus flagrant :

« Il y a des problèmes de motivation, des élèves qui ne se sentent pas bien dans leurs baskets, qui n'ont pas une bonne image d'eux-mêmes et qui le renvoient à l'institution. Il y a des élèves conflictuels car ils ne sont pas bien eux-mêmes, ou parce qu'ils ne comprennent pas la relation aux autres. C'est compliqué à traiter car c'est pas quelque chose qu'on travaille facilement dans l'Éducation nationale. On travaille les relations codifiées, par exemple sur le vivre ensemble, mais pas sur le vivre soi-même ».

Ce regard auto-critique sur l'école peut s'accompagner d'une adhésion plus ou moins forte à la philosophie des actions accueillies en son sein. La CPE d'un établissement partenaire de l'action « Favoriser l'excellence » (Cité Carmin) valide par exemple la dimension « expérientielle » de l'approche pédagogique du centre social partenaire : *« Leur apport, c'est de mettre plus d'expérientiel dans l'expérience éducative des élèves. C'est l'idée que ce que les élèves voient en cours avec nous puisse être mis en lien. Par exemple, ils ont rencontré une avocate qui a bien insisté sur le fait de bien parler français, d'avoir un français normé, et c'est utile pour les oraux ».* De même, une CPE partenaire de l'action « Accompagnement à la scolarité », dans la même Cité, se félicite de l'action accomplie par le centre social pour cultiver les compétences sociales et les *« compétences non académiques »* des jeunes : *« C'est tellement naturel pour nous que la Cité éducative n'a pas vraiment changé les choses... On a toujours considéré que les compétences sociales étaient fondamentales et que le centre social était la pierre angulaire du quartier ».*

Cette proximité aux principes éducatifs de l'éducation non formelle apparaît parfois dans les pratiques des enseignant.es porteurs d'action. Les randonnées urbaines organisées par un enseignant d'école élémentaire dans la Cité Cyan en témoignent. Dans cette action, décrite plus haut, sont privilégiés les principes d'une éducation « inductive » s'appuyant sur des situations vécues et concrètes, capables de susciter la curiosité et l'intérêt des élèves.

Il convient cependant de souligner les profils singuliers de ces acteur.ices scolaires que nous qualifions « d'innovateurs ». Ils et elles se distinguent en effet de leurs pairs par des convictions pédagogiques et éducatives souvent atypiques au sein de leur institution. L'une des CPE citée précédemment a par exemple été formée en centre de loisirs, où elle a travaillé durant ses années d'études. L'une de ses collègues, également citée, est déchargée du trois-quarts de sa charge d'enseignement pour coordonner des projets en lien avec le REP ou la Cité éducative. Un choix qu'elle associe à une réflexion personnelle et une prise de conscience lors de ses premières années d'enseignement : *« À un moment donné, je ne voyais pas le sens d'enseigner l'imparfait à des élèves qui n'avaient pas de quoi manger dans leur frigo... Il fallait donner du sens ou sinon j'aurais démissionné »*. De son point de vue, *« c'est une aberration de ne pas inscrire nos enseignements dans la société dans laquelle ils [les élèves] vivent. Dans ma classe, ils ont le droit d'utiliser leur portable, par exemple pour faire des recherches »*. Elle souligne également son relatif isolement lié à ses partis pris jugés peu orthodoxes par ses collègues. Pour elle, la priorité est de *« donner du sens à la scolarité »*, mais elle complète aussitôt : *« Je dois être une des rares à dire ça dans l'établissement. Et les collègues ne comprennent pas pourquoi je sors de la discipline... »*.

Ces profils atypiques se distinguent également par leur niveau d'investissement. C'est le cas du professeur des écoles porteur du projet « Randonnées urbaines » (Cité Cyan), dont les journées s'étirent bien au-delà de son temps de travail réglementaire. Il a en effet construit le parcours de randonnée au mois d'août, puis passé tous ses mercredis matins dans le service des archives de la Ville, afin de construire la partie mémorielle de la démarche : *« Tous mes mercredis, j'ai passé le matin aux archives de la ville. J'ai épluché tous les articles pour chaque école. J'ai récupéré toutes les photos anciennes. J'ai transmis toutes les photos/anecdotes sur chaque école »*. Son action a consisté aussi à communiquer auprès de ses collègues des écoles maternelles, élémentaires, mais également des collèges, pour présenter le projet et organiser les différentes randonnées.

Bien qu'ils fassent plutôt exception dans leur milieu professionnel, l'action de ces « innovateurs » n'est pas toujours sans effets sur leurs collègues. Dans le cas de l'action « TSA-TSLA » (Cité Ocre), l'action a permis aux enseignant.es qui s'y sont investi.es de progresser et de faire évoluer leurs pratiques pédagogiques dans l'accompagnement des enfants présentant des troubles « dys ». Elle a permis aux personnels éducatifs de parler le même langage et, s'ils sont formés, de bénéficier d'un seuil de connaissances et d'alertes communs sur les problèmes rencontrés, ainsi que sur les parcours de soins à engager en lien avec les familles, et ce le plus tôt possible. *« Les liaisons avec le professionnel de santé*

nous permettent de progresser, explique ainsi un enseignant. Les échanges relatifs au suivi nous permettent de progresser sur l'identification des problèmes, sur les outils qu'il nous donne. Par exemple, prendre un pictogramme parce que l'enfant est plus réceptif à l'image qu'à l'écrit, une consigne à la fois, etc. ».

Le cas du projet « Vivre le basket » (Cité Bleue) semble montrer qu'un effet de socialisation collectif peut se dessiner, certes dans le contexte d'un territoire ultramarin où les difficultés sont telles que la notion même d'un exercice ordinaire du métier d'enseignant.e ne s'applique probablement pas. Dans ce cas de figure, les effets de l'action semblent emporter l'adhésion des enseignant.es et changer leur regard sur les élèves bénéficiaires de l'action :

« Concernant ma pratique, mon regard a changé, mais aussi celui de mes collègues. Un enfant renfermé, après le basket, il s'exprime, ose lever la main, poser la question... Et surtout, les autres le regardent différemment, il fait partie maintenant des élèves comme les autres. Avant, ils se moquaient tous s'il allait au tableau. Maintenant il a une vraie place ».

« J'en ai parlé en conseil d'école, et tous les autres collègues étaient étonnés. La maitresse de l'ULIS a effectivement constaté la même chose, et ses élèves ont complètement changé... Nous, en tant qu'enseignants, on voit vraiment l'utilité ».

Il n'en demeure pas moins que le nombre de personnels de l'Éducation nationale touchés par les actions reste toujours modeste. Ses acteur.ices les plus impliqués constatent que leur initiative n'essaiment qu'auprès d'une minorité seulement de leurs collègues. Ceci s'explique notamment par le poids de la culture professionnelle des enseignant.es et leur attachement à la « forme scolaire ». Pour l'enseignante précitée de la Cité Carmin, il y aurait une vraie difficulté « à mobiliser les enseignants sur autre chose que leur cœur de métier. Le prof reste sur sa discipline ». Selon les acteur.ices de l'Éducation nationale qui suivent l'action « TSA-TLSA » (Cité Ocre), les difficultés se cristalliseraient sur la posture des équipes de l'Éducation nationale (hiérarchie et enseignant.es) qui peinent à coopérer avec d'autres champs disciplinaires, en l'occurrence la santé. Aussi, constate une principale adjointe, beaucoup « continuent de croire qu'un "dys", c'est un fainéant et on n'y peut rien ». Les raisons de cette résistance au changement de regard sur le public concerné seraient à chercher du côté de la formation des enseignant.es, si l'on en croit un acteur scolaire participant à l'action TSA-TLSA : « Il ne faut pas oublier que la formation des enseignants, ce n'est que didactique et du disciplinaire. Là, on les fait évoluer sur de la pédagogie différenciée. Ce ne sont pas des monstres insensibles, il faut juste les accompagner. Une enseignante a réaménagé sa classe avec les outils qu'on leur a donnés ».

C'est sans doute dans le cadre de l'action « Fournitures de rentrée » de la Cité Cyan que la culture professionnelle des enseignant.es a suscité l'opposition la plus forte à l'intervention d'un acteur extérieur à l'intérieur de l'école. En effet, pour beaucoup, l'homogénéisation des fournitures (délivrée gratuitement aux familles en début d'année par la municipalité) vient entraver la liberté pédagogique propre à l'enseignant.e, sa liberté de choisir les méthodes, les exercices, le type de notation qui lui semblent les mieux adaptés pour atteindre les objectifs du programme et faire progresser les élèves.

Dans ces conditions, les initiatives appuyées par les « innovateurs » ne se sont pas réellement relayées par le corps enseignant lui-même, et la pérennité des actions est fondamentalement tributaire du maintien de l'implication des premiers. Suite à la proposition faite à toutes les écoles, par l'enseignant porteur du projet randonnée à Cyan, de participer à une randonnée, de nombreux.euses enseignant.es se sont porté.es volontaires. Mais leur implication s'est limitée à la réalisation d'une randonnée. L'enseignant porteur du projet rapporte également que rares sont ses collègues à s'être emparé d'une mallette sur l'histoire de la ville conçue par la mairie.

La difficulté à « enraciner » les innovations dans les pratiques ordinaires de l'Éducation nationale questionne donc les résistances qui s'expriment au sein même de l'institution scolaire. Outre les problématiques de formation déjà évoquées, certain.es de nos interlocuteur.ices ont mentionné l'obstacle que peut parfois constituer leur propre hiérarchie. « Certains dans la hiérarchie de l'Éducation nationale estiment qu'on médicalise trop les accompagnements et la difficulté scolaire, rapportent par exemple les Coordinateurs REP et REP+ de la cité Ocre. Et selon eux, cette difficulté peut être résolue par la pédagogie classique ». Surtout, les « innovateurs », nous l'avons vu, se caractérisent par un surinvestissement dans les actions qui outrepassent leurs obligations de service. Plusieurs de nos interlocuteur.ices nous ont rapporté le manque de temps et de moyens dont ils et elles disposaient pour contribuer de manière satisfaisante aux initiatives prises dans le cadre des Cités éducatives. Le turn-over rapide des personnels, courant dans ces territoires que les jeunes enseignant.es tentent de fuir au plus vite, constitue également un frein important à l'installation de nouvelles pratiques dans la durée.

Dans ce contexte de déficit chronique de moyens, les résistances relèvent parfois de la fronde syndicale, comme le raconte la CPE d'un collège engagé dans l'action « Lutte contre le décrochage » de la Cité Verte qui avoue se sentir « un peu seules en interne » : « Il faut qu'on soit soutenues à l'intérieur, et les enseignants aussi. Ici, on a le secrétaire général du Snes qui est prof. Tout est très politique. Tout doit être négocié en termes d'heures, etc.

Plein de nouveaux professeurs sont arrivés l'année dernière et sont ok pour faire du projet. On a tout le temps des collègues dans notre bureau. Mais on reste dans l'informel. Si on passe dans le formel, le syndicaliste va dire non car c'est pas rémunéré... ».

On a signalé au début de cette section que les acteurs.ices scolaires intéressé.es et impliqué.es dans les actions étudiées, étaient souvent mu.es par le sentiment d'une impuissance de leur institution à traiter des problèmes qui sont alors pris en charge par des tiers. Mais **certain.es esquissent à mots plus ou moins couverts l'idée que ces problèmes peuvent être aussi générés par l'institution elle-même**. Un proviseur évoque par exemple le cas « *des professeurs qui parlent mal. J'ai dû dire à deux professeurs d'arrêter de mettre des claques aux élèves. Et c'était des jeunes professeurs... J'ai eu le cas d'une prof arabe qui a traité un élève noir de gorille. Je fais le lien entre ces comportements des profs et le comportement des élèves...* ». La CPE d'un lycée professionnel témoigne : « *La plupart des profs sont des professionnels qui travaillent en atelier. Ils tiennent beaucoup de propos humiliants, ils ont une culture machiste et il peut y avoir des expressions racistes... Je remonte au chef d'établissement, mais les élèves ne veulent pas en parler plus que ça. Faire avancer les choses, c'est compliqué... Il faut que les parents appellent, mais ils ne réagissent pas sur ces situations. Les élèves ont tendance à en parler quand ils sont en tort pour d'autres choses. Ils ne veulent pas faire de signalement* ».

Ces problèmes de nature structurelle, pour lesquels il est si difficile de « *faire avancer les choses* », signalent une limite majeure des Cités éducatives, constatée dans les actions que nous avons étudiées : la difficulté d'induire des transformations larges et pérennes au sein de l'institution scolaire, au-delà d'expérimentations parfois remarquables, mais portées par des acteur.ices atypiques au sein de leur institution, surinvesti.es et relativement isolé.es. Les Cités éducatives ont vocation à être un « programme » plutôt qu'un « dispositif ». Un dispositif est un régime d'action « exceptionnel », développé en marge du droit commun, qui permet de maintenir ce droit commun en l'état, en traitant les symptômes et non les causes des problèmes¹⁸. On peut donc conclure à la lumière de ces actions portées par des individualités exceptionnelles, mais qui restent sans impact sur le système lui-même, que l'on assiste au déploiement de dispositifs plutôt qu'à la mise en œuvre d'un véritable programme.

¹⁸ Barrère, A. (2013), « La montée des dispositifs : un nouvel âge de l'organisation scolaire », *Carrefours de l'éducation*, vol. 36, n°2, novembre, p. 95-116.

4.3. Des expériences très positives du point de vue des bénéficiaires, mais un impact difficile à évaluer par les promoteurs des actions

4.3.1. Des bénéficiaires qui valorisent les relations nouées avec d'autres jeunes et avec les adultes encadrants

Les enfants et les jeunes bénéficiaires qui ont pu être interrogés ont presque unanimement exprimé leur satisfaction vis-à-vis des actions ayant fait l'objet d'une évaluation approfondie. Parmi les 9 actions évaluées, il a été possible d'interroger 24 jeunes bénéficiaires dans 5 actions, de recueillir les réponses de 347 élèves à un questionnaire dans l'action « Randonnées urbaines et mémorielles », et d'interroger 9 parents dans 3 actions.

Avec leur vocabulaire propre, la quasi-totalité des enfants et jeunes interrogés ont déclaré un intérêt fort pour les activités qui leur étaient proposées (comme dans la majorité des actions des Cités éducatives, les jeunes bénéficiaires n'ont pas pris part à leur conception). **Le premier intérêt des actions, du point de vue des bénéficiaires, est l'opportunité qu'elles offrent de s'engager dans une activité nouvelle.** À propos de l'action « Favoriser l'excellence des jeunes » (Cité Carmin), une bénéficiaire se félicite d'avoir « *découvert des jeux qu'on connaissait pas* ». **Dans certains cas, la fréquentation d'une nouvelle activité débouche sur un changement des pratiques de loisirs.** C'est le cas des participant.es à l'action « Basket » (Cité Bleue) qui, pour la plupart ne pratiquaient pas ce sport avant la Cité éducative et qui sont désormais inscrites dans un club : « *Le faire à l'école, ça nous a vraiment incitées à nous inscrire au club* », témoigne une jeune fille.

Pour évaluer les effets de l'action « Randonnées urbaines et mémorielle », dans la Cité Cyan, 347 « questionnaires ludiques » ont été remplis par les élèves des écoles primaires âgés de 6 à 12 ans. Parmi eux : 19 élèves ont fait plusieurs randonnées et ont servi de guides pour les autres classes (nous les appelons « grands randonneurs »), 212 élèves ont participé à une demi-journée de randonnée (« randonneurs »), et 116 n'ont jamais participé à une randonnée (« non randonneurs » ou « population témoin »). Il ressort de leurs réponses au questionnaire que le projet permet tout d'abord à des enfants de faire une randonnée, certains pour la première fois. En effet, lorsque nous interrogeons la population témoin, soit les élèves qui n'ont pas participé au projet, 27,6% n'ont jamais fait de randonnée. Sur les 194 élèves qui ont été fortement ou moyennement exposés aux randonnées, 68% disent aller jouer ou marcher en forêt dans d'autres circonstances (week-ends, vacances, colonies de vacances...), alors qu'ils ne sont que 23,3% à mentionner cette pratique parmi ceux qui

n'ont pas participé à l'action. Enfin, l'action semble avoir un effet d'entraînement sur le cercle familial : lorsque nous demandons aux élèves qui ont effectué une ou plusieurs randonnées, **les jeunes bénéficiaires mettent souvent en avant l'opportunité de rencontrer d'autres jeunes et les relations de sociabilité nouées à la faveur des activités auxquelles ils et elles participent.** Dans l'action « Tutorat » de la Cité Verte, un jeune parle d'une « *bonne ambiance* » car « *tout le monde se respecte, on a une bonne entente* ». Une jeune de la Cité Carmin nous dit qu'elle participe à l'action sur « l'excellence des jeunes » « *pour les amis !* ». Une autre jeune fille abonde : « *C'est pour l'ambiance avec les autres. On a connu des gens d'autres collèges qu'on ne connaissait pas. Maintenant, c'est nos amis !* ». Pour d'autres, l'action permet d'« *apprendre à se connaître car on est beaucoup en contact avec les gens et les autres élèves, on s'est fait des connaissances. Avec les activités, on a appris à s'ouvrir entre nous* » ; « *Le projet en commun, le karting, les activités, ça rapproche, on rie beaucoup... C'est des activités pour créer des liens entre nous. C'est agréable, coopératif, ça permet de passer du temps ensemble...* ». A contrario, seule l'action « Basket » de la Cité appelle des commentaires négatifs des filles concernant les paroles dépréciatives des garçons proférées à leur encontre.

Un autre aspect valorisé par les participant.es aux activités d'accompagnement scolaire ou à l'orientation, prodiguées par des associations, est la possibilité qu'elles offrent de parler librement au sein des petits groupes de pairs. L'atmosphère de liberté qui règne au sein de ces groupes tranche avec le climat disciplinaire de la classe ou de l'aide aux devoirs réalisé au sein des établissements scolaires, comme l'explique une jeune fille de la Cité Verte : « *L'aide aux devoirs à l'intérieur du collège est fait par des professeurs et des surveillants. Y avait beaucoup de discipline et donc beaucoup d'élèves ne venaient pas. Moi je suis contente de venir ici, c'est pas une contrainte. Ici, l'ambiance n'est pas la même. Dans la permanence du collège, on est séparés sans pouvoir se parler, comme dans la classe. Ici on peut parler librement* ». Une autre jeune fille ajoute qu'« *ici c'est vivant, on peut faire les devoirs et on parle, on rigole. Avant c'était plus sérieux. On n'avait pas le droit de parler* ». Même constat chez un jeune garçon : « *C'est différent de la classe, car en classe on peut pas parler. Ici on peut parler du travail alors qu'en classe on peut même pas parler du travail...* ». Les appréciations sont similaires chez les participant.es à l'action « Favoriser l'excellence » de la Cité Carmin : « *Ici on s'ouvre aux autres, on peut parler plus aux autres* ».

Seule l'action « Réussite scolaire » de la Cité Bleue, qui s'adresse surtout à des jeunes migrants qu'il s'agit d'intégrer à la société française et de préparer aux règles de fonctionnement de l'école dans un contexte ultra-marin, fonctionne selon des modalités

calquées sur le régime scolaire : « *On démarre à 7 heures et si on arrive en retard, y a une petite punition...* » ; « *Ils nous forcent à venir, il faut le courage de venir...* » ; « *Les cours c'est comme une école normale* ».

Deux des actions étudiées s'adressent intentionnellement ou *de facto* à des « bons élèves ». Pour ces jeunes, les groupes de pairs fonctionnent comme un entre-soi protecteur des élèves « sérieux ». Une participante à l'action « Tutorat » de la Cité Verte souligne qu'« *en classe, c'est un peu le bazar, chacun est dans son coin, les élèves ne respectent pas les profs et c'est nous qui remettons les autres à leur place pour pouvoir suivre... C'est aussi pour le respect du prof : le pauvre, il fait le cours et personne l'écoute !* ». Des participant.es de l'action « Favoriser l'excellence » de la Cité Carmin pointent le risque de se voir marginalisé.es au collège en tant que bons élèves, et au contraire la possibilité de se construire une identité collective de bons élèves au sein de l'activité :

« Être un bon élève au collège, tout le monde nous voit comme l'intello et personne ne veut venir vers nous. Ici, on n'a pas ce problème. J'ai l'impression d'avoir plus d'affinités qu'avec les camarades d'école. On n'a pas besoin de se cacher, on peut être comme on est, sans filtre, sans jugement, alors qu'au collège et au lycée on se sent jugés » ; « Venir ici, c'est comme une récompense du travail sérieux. C'est un autre environnement. On décompresse des cours. C'est une autre ambiance ».

Le regard que ces jeunes portent sur les animateur.ices des actions est également très positif. **La distance de rigueur qui s'établit entre professeurs et élèves au sein des établissements scolaires, semble ici abolie au profit d'une plus grande familiarité.** Un participant à l'action « Réussite scolaire » de la Cité Bleue nous indique que « *ça se passe bien avec les adultes, c'est comme une famille* ». Dans l'action « Tutorat » de la Cité Verte, **les participant.es apprécient le fait que l'on puisse parler de sujets plus personnels, qui sortent du cadre scolaire, avec des animateur.ices qui s'intéressent aux jeunes « dans leur globalité, c'est-à-dire en tant que personnes et pas seulement en tant qu'élèves » :**

« On parle de ce qu'on a fait dans la journée, dans la semaine... Ce sont des bonnes personnes, on passe des bons moments. Et j'espère que c'est réciproque ! ».

« Ici, on peut parler de ce notre journée. On discute de la vie. On parle de ce qu'on fait en dehors de l'école ».

« Avec les professeurs du collège, on parle pas de choses privées. On suit le cours et c'est tout ».

Dans cette même action, **la disponibilité des animateur.ices qui prennent le temps d'expliquer, séduit les participant.es, là aussi en contraste avec leur expérience scolaire :**

« Ce qui me plaît c'est de faire mes devoirs et surtout qu'on m'explique quand on n'a pas compris. En fin d'heure, les profs donnent des exercices, mais pas le mode d'emploi pour les faire... ».

« Franchement, moi j'aime bien. Ce qui me plaît, c'est l'aide aux devoirs et les explications. Les profs ont pas assez d'attention, d'écoute... ».

« Moi aussi j'aime bien. J'apprécie que quand je comprends pas quelque chose, ils m'expliquent. C'est pas la même chose avec les professeurs. Ici on se sent plus à l'aise. C'est pas le même contexte. Les professeurs sont plus lointains ».

Interrogé.es sur les effets de la participation aux actions de la Cité éducative leur scolarité, certain.es élèves insistent sur leur plus grande motivation, comme cette jeune fille à propos de l'action « Basket » au sein de la Cité Bleue : *« Ça nous a motivées pour aller à l'école, car on va là bas pour faire des cours, mais aussi pour pratiquer notre sport favori... »*. Un jeune participant à l'action « Tutorat » (Cité verte) confie que *« (s'il n'a) pas de motivation chez (lui) pour travailler, (il) la trouve ici »*.

D'autres enfants ou jeunes témoignent d'un plus grand bien-être à l'école, par exemple grâce à l'exercice d'une activité physique¹⁹. Dans notre enquête par questionnaire sur la « randonnée urbaine et mémorielle » à la Cité Cyan, les élèves de CM1-CM2 ayant participé à plusieurs randonnées (pour les préparer et en tant que guides) citent plus souvent (57,9%) une émotion positive dans la classe, la cour de récréation et devant la grille de l'école que les randonneurs ponctuels et les non-randonneurs (respectivement 45,7% et 41%). Les premiers ont également moins d'appréhension à l'idée d'entrer au collège. Cette même action semble aussi contribuer à la construction de compétences communicationnelles :

¹⁹ Cette hypothèse inspirée de nombreuses études démontrant le lien entre la pratique d'une activité sportive régulière et le sentiment de bien-être. Par exemple cette étude de l'OCDE : Pál, J. (2018), « Quel lien entre les pratiques sportives des élèves et leur performance et leur bien-être ? », *Pisa à la loupe*, n°86, Paris, Éditions OCDE.

68,4% des « grands randonneurs » déclarent être à l'aise pour parler devant leur classe (expérience qu'ils ont expérimenté à plusieurs reprises lors des randonnées), alors que ce n'est le cas que de 50% des non-randonneurs.

L'acquisition de compétences langagières est au cœur de l'action TSA/TSLA de la Cité Ocre.

Un jeune bénéficiaire témoigne :

« Avant de partir avec M. X, j'avais la galère quand je lis, je bégayais. Avec M. X, je bégaye moins. Même quand j'écris, maintenant j'ai moins de fautes d'orthographe. Il m'a fait faire plein d'exercices. Maintenant, on travaille sur la tablette, je lis un texte et elle [l'étudiante orthophoniste] corrige. Mes résultats scolaires sont meilleurs qu'avant, je fais mes devoirs seul maintenant. Avec M. X, je me suis mis à les faire normal, je comprends. Avant, c'était la galère. Et je progresse aussi sur l'ordinateur. Quand je fais des fautes d'orthographe, avec l'ordinateur, je peux me les corriger moi-même. M. X m'a appris à le faire. Avec les profs c'est pas possible, on travaille sur les cahiers, pas sur les PC ».

Dans le prolongement de ce dernier témoignage des « bons élèves » qui fréquentent l'action « Tutorat » de la Cité Verte estiment que l'action renforce leur motivation et leurs chances de réussir à l'école :

« Ma motivation, c'est de faire mes devoirs. Ça permet d'avoir de meilleures notes ».

« Par exemple, si on a un contrôle, on le réussira mieux ».

« Ma motivation, c'est m'aider à faire mes devoirs et les devoirs c'est très important. Pour l'école. Et l'école, c'est important pour notre avenir ».

Ce type d'activités permet enfin à leurs bénéficiaires de mûrir des choix d'orientation fondés sur des rencontres concrètes avec des professionnel.les, comme ces jeunes qui fréquentent l'action « Favoriser l'excellence » de la Cité Carmin :

« Ce que ça m'a apporté, c'est de parler avec des étudiants en droit, de voir une avocate. Ça m'a conforté dans l'idée de faire le droit. Je vais faire un DUT carrière juridique en travaillant dans le service juridique de la SNCF ».

« Ça permet de connaître des métiers qu'on connaissait pas et qu'on découvre, d'avoir plus de culture... La rencontre avec la diététicienne m'a intéressée. Je me suis renseigné, mais finalement ça ne me plaît pas tant que ça... ».

« Ça nous renforcer dans nos projets. C'est trouver sa voie en rencontrant des professionnels. Ils partent de ce qu'on veut nous pour nous faire rencontrer des professionnels ».

Les parents n'ont été la cible directe d'aucune des actions observées et leur rôle est resté périphérique dans la très grande majorité des cas. Mais **les parents interrogés ont exprimé eux aussi de nombreux motifs de satisfaction, par exemple sur l'apaisement des tensions avec leurs enfants à propos de leur orientation** grâce à l'action « Tutorat » de la Cité Verte :

« Il n'a pas trop d'idée de ce qu'il voudrait faire. Moi j'aimerais qu'il fasse un truc intéressant, qu'il apporte un truc à la société et à lui. Ça m'est égal que ce soit des études courtes ou longues. Ses deux frères et sœur sont passés par l'action. La grande est en licence. Son frère passe le bac. Je pense que ça a eu un effet sur leur parcours. Ils en parlent positivement. Ils sont satisfaits des intervenants, ils reconnaissent la qualité des apports et des professionnels qui racontent leurs parcours. C'est pas parce qu'on n'a pas fait des études générales qu'on va pas réussir sa vie, il y a toujours des passerelles possibles. Les intervenants ont des profils différents. Ils n'ont pas la posture des professeurs, c'est ce qu'aiment les enfants. Ils se sentent en confiance. Les intervenants sont cool et en même temps carrés. Et puis c'est du concret. C'est soit faire les exercices, soit ils discutent beaucoup, y compris sur la dimension l'orientation qui n'est pas une petite question avec la nouvelle réforme... Le bac ça ne se prépare pas l'année du bac, ça se prépare sur quatre ans. Et ça ouvre des horizons. Les professeurs n'auront pas ce discours. Ici, c'est plus réaliste et ça donne de l'espoir. On leur explique qu'on peut rater et rebondir, qu'il n'y a pas un seul chemin. Et c'est intéressant pour les parents, ça permet des discussions ».

« C'est elle qui veut choisir ses études. Elle a choisi ses spécialités pour la première. Elle hésitait avec hôtesse de l'air, mais aujourd'hui elle veut être médecin. Moi ça me plait pas trop, avec tout ce qui s'est passé par rapport au Covid. Mais à part ça je suis prête à la soutenir pour faire des études longues. Je discute beaucoup avec ma fille de son avenir. C'est simple. À l'école ils n'expliquent pas l'orientation. Ils expliquent vaguement les spécialités qu'elle doit suivre. Ici on lui a vraiment expliqué. Elle sait maintenant ce qu'elle doit abandonner ».

Cette dernière interlocutrice insiste aussi sur sa perte de foi dans l'institution scolaire, où des enseignant.es manquent parfois de respect envers leurs enfants, et dont le non-remplacement en cas d'absence pèse sur les chances de réussite des élèves :

« Moi aussi j'aime beaucoup cette action. Ils sont toujours présents. Ils expliquent bien, y a rien à dire. Dès fois, y a des contrôles et elle disait que son prof expliquait mal, qu'il ne veut pas revenir dessus, et qu'elle ne comprend pas. Ici elle comprend ! Ma confiance dans l'Éducation nationale, c'est de pire en pire. Certains ont une façon de parler aux élèves... Le respect, ça va dans les deux sens ! Certains veulent que les élèves les vouvoient et eux les tutoient. Ils veulent que les élèves leur disent bonjour et eux disent pas bonjour. Ils les prennent de haut. Et on manque de moyens, on manque de professeurs, il n'y a pas de remplaçants... Par exemple demain trois professeurs sont absents et il n'y a pas de remplaçants. Y en presque pas eu de physique chimie pendant l'année, et ça ça fait peur... Dans le tutorat, elle trouve une stabilité : ils sont toujours là ».

Interrogés sur l'action « TSA/TSLA », des parents expriment aussi leur satisfaction. Tous disent avoir constaté des progrès significatifs de leurs enfants, qui se manifestent par davantage d'entrain et de facilité à faire leurs devoirs, à lire et écrire, le tout se traduisant par de meilleurs résultats scolaires :

« Au début de l'année, Mounedine qui est en 5^{ème}, ne voulait pas faire ses devoirs à la maison. Peut-être parce qu'il trouvait les choses difficiles. Mon fils est arrivé en France en CM1. Il n'a pas commencé ici, il a commencé au bled. Quand il est arrivé, il ne parlait pas français. L'année de 6^{ème} a été difficile. C'était l'année de confinement. Il ne parlait que arabe à la maison. Lors d'une réunion, les professeurs m'ont dit d'aller voir l'orthophoniste. Il a commencé à la fin du premier trimestre. Mon mari l'a accompagné. Il le voit une heure tous les mardis. Mounedine, il avance, sérieusement, dans toutes les matières ».

Dans un contexte également marqué par la pauvreté des familles, une action comme celle qui consiste à rendre gratuite une partie des fournitures scolaires (Cité Cyan) ne peut que satisfaire les parents rencontrés. Ils se déclarent soulagés par cette prise en charge dans une période d'augmentation du coût de la vie, et peuvent ainsi consacrer davantage de dépenses à d'autres besoins primaires (vêtements, santé) :

« Ça nous soulage pas mal, car les fournitures scolaires ont augmenté dans le magasin. Je fais une économie de 40-50 euros. Au niveau de la nourriture on est un

peu serré... Il y a des choses qu'on se permettait avant : gruyère, kinder pour faire plaisir aux enfants, mais on a un peu arrêté. La Ville a fait ça, c'est vraiment une aide, ça a permis d'acheter plus de vêtements pour la rentrée et une petite tablette ».

« Les matériels, c'était 260 euros pour les 4 enfants. Ça nous aide beaucoup. Parce que mon fils doit enlever les dents de sagesse et que j'ai dû payer 250 euros... ».

Les Cités éducatives ne peuvent compenser toutes les carences liées au contexte de vie des enfants et des jeunes en contexte de pauvreté. De jeunes bénéficiaires de l'action « Réussite scolaire » de la Cité Bleue, en outre-mer, ont tout simplement faim :

« Le problème c'est qu'on ne mange pas. Je me lève à 6 heures pile, on travaille jusqu'à 16 heures. Mais on ne mange pas, voilà. Et puis il faut une calculatrice... ».

« On entre en classe ; on a le prof de français, on le comprend vraiment, il nous donne de la morale dans la vie, voilà comment vivre avec les gens. Et puis on a les maths, la géo, la physique... On a des bons professeurs. Mais on ne mange pas ».

4.3.2. Des professionnel.les en difficulté pour mesurer l'impact de leurs actions sur le public

Les témoignages des professionnel.les au contact des jeunes et des parents sont concordants avec les appréciations de ces derniers. Plusieurs acteur.ices font état de la motivation et de l'implication des jeunes bénéficiaires des actions. Leur engouement est manifeste dans l'organisation, la mise en œuvre et la restitution du parcours de randonnée initié par un professeur d'histoire de la Cité Cyan. Nous avons pu observer l'une de ces randonnées. À chaque arrêt, l'enseignant demande à ses élèves « qui est volontaire pour faire une présentation ? » À chaque fois, plusieurs élèves se sont portés volontaires. De leur côté, les « nouveaux randonneurs » (qui n'ont pas participé à l'organisation de la randonnée comme la classe de CM2 de l'enseignant) paraissent intéressés et posent des questions et réagissent à l'évocation de sujets qu'ils ne connaissent pas. Ils réalisent aussi les liens entre le cours d'histoire suivi en classe et l'histoire de leur ville.

La question majeure, au regard de l'objectif de continuité éducative, est celle de l'intériorisation par les enfants et les jeunes des apprentissages effectués en dehors de la classe et de leurs répercussions sur leur vie d'élève. La majorité des professionnel.les interrogé.es sont enclin.es à observer des évolutions positives. Nous avons pu recueillir le point de vue d'enseignant.es à propos de l'autre action de la Cité Cyan concernant le don de fournitures scolaires. L'effet le plus notable de l'action, partagé

par tou.tes les enseignant.es interrogé.es, est le fait de voir les élèves équipés dès le premier jour d'école, contrairement à la situation qui prévalait avant l'action :

« On peut commencer à travailler dès le premiers jour ».

« Dans les rentrées précédentes, la plupart du temps ils avaient tout, mais c'était pas ce qu'on voulait... Ils avaient acheté des lots de cahier pour tous les frères et sœurs et ce n'était pas le matériel demandé ».

« On n'a pas à courir après les parents pour avoir le matériel. Dès fois, on l'avait au bout d'une semaine, deux semaines... ».

Autre avantage de l'action, évoqué par plusieurs enseignant.es, l'élimination d'un motif de stigmatisation des élèves appartenant aux familles les plus pauvres :

« Des enfants, sans sac, sans rien... les enfants arrivaient sans rien. J'imagine que les enfants étaient gênés... ».

« Il n'y a plus d'élèves honteux qui n'ont pas leurs affaires le premier jour ».

Corrélativement, les enseignant.es évoquent l'impact positif de l'action sur le climat scolaire. Dans le questionnaire passé par la mairie en 2021-2022, la question des effets de l'action sur le climat scolaire de la classe était posée. 40% des enseignant.es (15 répondants) ont répondu le climat scolaire de la classe était meilleur car *« les élèves ayant tous le même matériel, il n'y a plus de problème de concurrence entre élèves. Cela efface dans une certaine mesure, les différences sociales entre élèves ».*

On peut citer également cet enseignant convaincu des retombées positives de l'action « Basket » dans la Cité Bleue, à l'unisson du responsable de l'association :

« Sur le terrain, des enfants ne s'expriment pas en classe, mais là bas ils participent. Du coup, tu as des enfants ici tout timides, presque à la marge, et il se trouve qu'après avoir fait le basket, ils trouvent une autre place dans la classe... Car au basket, il est bon, les autres comptent sur lui pour gagner les matchs, donc ici il trouve une autre place » (Enseignant CM2).

« Sur les apprentissages, le basket a impact positif. Ils ne s'exprimaient pas et maintenant ils s'expriment, et maintenant ils travaillent car on a un autre regard sur eux. Ça améliore complètement le travail en classe : il y a plus d'entraide entre les

élèves, plus de connaissances de chacun, plus d'échanges entre les élèves, on n'a plus ce regard d'élèves en difficulté... » (Responsable de l'association).

Dans l'action de lutte contre le décrochage, l'intervenante en milieu scolaire estime qu'il y a « *une meilleure continuité des messages, un peu dans le sens où les élèves commencent à avoir des outils pour mieux se gérer et que ça va rejaillir partout* ». Un constat confirmé par les CPE avec qui elle coopère, même si leur appréciation sur l'impact de l'action est nuancé :

« Ça dépend des élèves. Pour certains, c'est le bien-être. Elle arrive à leur donner des réflexions et des outils pour gérer leurs émotions. Pour d'autres, c'est donner du sens à ce qu'ils font ici » (CPE en lycée professionnel)

« Une élève régulièrement exclue de cours au moins une fois par semaine, depuis l'action ce n'est plus le cas. Mais elle est à la fois en tutorat et avec la médiatrice. J'ai vu aussi un effet sur une 4^{ème}, une élève ingérable, insolente, qui séchait les cours... Un jour, elle s'effondre et je l'envoie chez l'intervenante. Elle s'est métamorphosée et on a passé un 3^{ème} trimestre apaisé. D'autres élèves ont adoré sur le moment, mais ils ne se le sont pas approprié. Ce sont des 5^{ème}. Il n'y a pas eu assez de temps car on a commencé au printemps. Il fallait 6 mois de plus. Y a des élèves qu'on n'a envoyés qu'une fois. On a du faire des choix entre les élèves » (CPE en collège).

À propos de l'action « TSA / TLSA », à la Cité Ocre, les enseignant.es que nous avons interrogé.es perçoivent non seulement progrès sensibles des enfants, mais aussi une montée en compétences des familles qui, grâce à l'action, développent des interactions avec l'écoles et les professionnels de santé :

« On voit les progrès de ces élèves. Par exemple, un élève qui bégayait ne bégaye plus. On voit les élèves oser plus parler, prendre la parole. Ça joue aussi sur la valorisation de la famille. Elles peuvent se prévaloir d'avoir un bilan, une démarche et ça facilite les choses pour la suite. C'est un levier pour aller vers d'autres soins ».

« Ça se répercute également sur le climat de la famille. Elles s'autorisent maintenant à appeler l'école et veillent à ce que leur enfant ne manque pas le rendez-vous. Ils en deviennent acteurs. C'est quand il n'y a pas trop l'adhésion de la famille que ça peut être compliqué ».

Dans d'autres actions où les partenariats sont plus ténus ou inexistants avec les enseignant.es, les professionnel.les ne doutent pas néanmoins des bienfaits des leurs actions sur la scolarité des jeunes bénéficiaires :

« Les enfants sont plus motivés à continuer et à se donner dans leur scolarité avec la possibilité d'avoir une aide, etc. J'ai le cas d'un enfant qui avait redoublé, qui venait en traînant des pieds au début, et maintenant il a le sourire ! » (« Accompagnement à la scolarité » – Cité Carmin).

« On voit le delta entre le début et la fin de l'année. Il y a une grosse différence sur le travail et le sérieux. On voit une montée en gamme en terme de confiance en soi, par exemple quand ils répondent à des questions sur des notions. Et on voit si c'est acquis sur le long terme. Sur l'école, ils nous disent "j'ai fait ce que tu m'as dit, je me suis pas fait virer, je me suis pas énervé sur la prof...". Sur le langage, les jeunes s'expriment beaucoup mieux, rien que dans la manière de se parler entre eux. Il y a plus de respect entre eux. Ça doit sans doute diminuer la défiance avec l'école ou leurs parents. La capacité à s'exprimer, à débattre a sûrement un impact à la maison et à l'école. C'est pas l'école qui nous le dit, ce sont les jeunes » (« Tutorat » – Cité Verte).

La coordonnatrice de cette dernière action souligne aussi ses effets **sur l'orientation des jeunes, permettant une meilleure continuité « diachronique » :**

« Je vois les liens de confiance avec les animateurs. Ils parlent beaucoup plus facilement de l'école, et plus encore de l'orientation. Ils savent pourquoi ils viennent au tutorat. Et sur les choix d'orientation, on arrive aussi à apaiser leur dialogue avec les parents. On a beaucoup de sollicitations sur parcoursup. Il y a un ajustement entre ce qu'ils peuvent faire et ce qu'ils vont faire. J'ai rencontré un jeune que je n'ai pas reconnu et qui voulait me remercier car de la 4ème à la seconde il a fréquenté la structure. Il voulait me dire que ça lui a beaucoup servi dans la suite de ses études. C'était très gratifiant. Si on peut transmettre le flambeau, expliquer nos parcours, les mettre en garde par rapport à telle filière... On participe à cette continuité éducative. Il y a des jeunes qu'on a su accompagner dans des choix, qui n'auraient pas été les mêmes sans nos conseils et les personnes qu'on leur a fait rencontrer ».

D'autres porteurs d'action observent aussi des jeunes qui deviennent davantage acteur.ices de leur orientation, laquelle devient plus concrète :

« Beaucoup de jeunes ont des problèmes de confiance en eux. D'où l'importance de renforcer les temps d'expression, parce que les jeunes ont ce côté très réservé. Ils s'épanouissent par des activités collectives, culturelle, ça les change du cadre officiel. Mais ça leur apporte l'effet d'être mieux et de se préparer à l'avenir, pour leurs examens et entretiens futurs. Une fois par an on les emmène dans une grande entreprise avec leur badge "visiteur", ils voient les différents métiers. Leur retour, c'est qu'"on leur ouvre des portes" » (Responsable de l'action « Favoriser l'excellence » – Cité Carmin).

« Les jeunes qui arrivent au lycée professionnel n'ont généralement pas suivi un chemin de choix actifs. Bien souvent, ils se trouvent dans cet établissement "par défaut". Certains disent avoir raté le remplissage de leurs vœux Affelnet est l'équivalent Parcoursup pour passer du collège au lycée. D'autres atterrissent par le jeu des affectations ou parce qu'ils sont exclus d'autres établissements. Il peut donc arriver qu'au cours de mes échanges, on mette à jour une nouvelle aspiration ou qu'on commence un travail de concrétisation d'une idée préexistante. Parfois je sors de l'école avec ceux qui n'ont pas trouvé de stage. Ils passent des appels devant moi. Ou alors quand untel avec beaucoup de violence doit s'inscrire quelque part... » (Intervenante dans l'action « Lutte contre le décrochage » – Cité Verte).

Qu'ils ou elles soient enseignant.es ou adultes encadrant.es des actions extérieures à l'école, **plusieurs interlocuteur.ices assurent que ces actions permettent aussi d'améliorer les résultats scolaires des élèves :**

« Ça a un impact indéniable sur les résultats scolaires. Les enfants sont pour certains en net progrès » (Enseignant 1^{er} degré à propos de l'action « TSA / TSLA » - Cité Ocre).

« Des élèves viennent nous montrer leurs relevés de note, ils nous font des retours par rapport à leurs évaluations, avec lesquels on constate une progression suite à leurs pratiques dans les ateliers (Animateur dans le cadre de l'action « Accompagnement à la scolarité » – Cité Carmin).

« Sur les résultats, les notes augmentent, ils amènent leurs contrôles systématiquement et nous disent "regarde la note que j'ai eue !". Ou s'ils une

mauvaise note, ils nous disent "tu m'avais dit que j'aurais bonne note" et on retravaille avec eux... » (Animateur dans le cadre de l'action « Tutorat » – Cité Verte).

Mais l'ensemble de ces constats repose sur des perceptions empiriques que les professionnel.les ne sont pas en mesure de confirmer par des évaluations méthodologiquement rigoureuses. Grâce à des questionnaires adressés à des groupes distincts, nous avons néanmoins pu objectiver l'effet des « randonnées urbaines et mémorielles » (Cité Cyan) sur l'acquisition des connaissances : lorsque l'on demande aux élèves les métiers des personnalités dont les différentes écoles portent le nom, 62,5% des « grands randonneurs » et 35,2% des « randonneurs » citent les métiers de trois personnalités, contre 10,5% des élèves n'ayant pas participé au projet. La différence entre les « grands randonneurs » et les « randonneurs » peut s'expliquer par le fait que les premiers ont réalisé les recherches eux-mêmes et qu'ils en ont présenté les résultats aux élèves « randonneurs » durant les parcours qu'ils ont eux-mêmes réalisés plusieurs fois.

Dans les autres actions, les professionnel.les admettent qu'ils ou elles n'ont pas construit les outils de mesure permettant d'apprécier en toute rigueur l'impact de leurs actions sur les bénéficiaires, faute notamment de temps. Par exemple dans ces deux actions de la Cité Verte :

« On a beaucoup de bons retours des parents et des jeunes. Moi je les suis, mais je ne fais pas de statistiques pour savoir ce qu'ils deviennent. Mais je les connais et je prends des nouvelles après, même pour la suite. On n'a pas institué de suivi, mais on reste en contact avec les jeunes qui le veulent. Et les jeunes qui le souhaitent peuvent venir présenter leurs parcours dans le cadre d'échanges entre pairs. On n'a pas non plus de bilan sur ce qui se passe à l'école. C'est là où ce serait bien de faire le lien. On a le retour des parents. Mais pas assez de liens avec autres acteurs de la ville et surtout les professeurs. C'est une lacune. C'est du temps et il faut le financer. C'est également compliqué du côté de l'Éducation nationale... » (Animateur dans le cadre de l'action « Tutorat »).

« Il y a une partie sur la confiance en soi qui joue sur l'école. Mais on ne peut pas quantifier le résultat. C'est pas une méthode typique "Éducation nationale". Mais nos élèves en ont besoin. À partir du moment où ils en ont besoin, ça m'intéresserait de le faire. Mais on est très démunis par rapport à l'absentéisme en lycée pro. Même si c'est du ressenti, j'ai quand même un regard très favorable sur l'action. Si nos décrocheurs reviennent un peu plus, les notes s'améliorent, mais il n'y a pas de lien

direct avec l'action » (Proviseur de lycée professionnel à propos de l'action « Lutte contre le décrochage » – Cité Verte).

« C'est complètement subjectif. J'ai n'ai pas fait de statistiques. C'est un truc à améliorer. Je n'ai pas le temps de recouper ce que disent les enfants qui disent "mes notes ont augmenté" avec les CPE. J'ai l'impression que ça a un effet positif sur tous ces points. Mais il faudrait demander aux CPE. Y en a qui me disent qu'ils écoutent mieux en classe, qu'ils gèrent leur colère... » (Intervenante dans le cadre de l'action « Lutte contre le décrochage » – Cité Verte).

Conclusion

La continuité éducative constitue le cœur du programme des Cités éducatives. Peu ou prou, chacune des dimensions de ce programme d'action publique vise à consolider des « alliances éducatives » afin de donner forme à une continuité entre les espaces-temps éducatifs des enfants et des jeunes. L'évaluation de la mise en œuvre du principe de continuité éducative vise ainsi un double objectif :

- d'une part, apprécier la plus-value des Cités éducatives sur le déploiement et la dynamique des réseaux territoriaux d'acteurs et d'actrices impliqués dans les processus éducatifs ;
- d'autre part, éclairer les effets des Cités éducatives sur les enfants et jeunes bénéficiaires.

Les intentions nationales du programme : vers un « village éducatif »

Des entretiens avec les concepteurs nationaux du programme des Cités éducatives montrent que celui-ci tire sa légitimité d'une analyse critique des expériences passées, marquées par : la position de repli de l'Éducation nationale dans les partenariats locaux, alors même que l'école ne parvient pas résoudre seule les problèmes éducatifs dans les quartiers populaires, d'une part ; la « logique de guichet » de la politique de la ville et des politiques éducatives locales aboutissant à une offre éducative dépourvue de cohérence, d'autre part.

La conception du programme des Cités éducatives repose sur une intuition centrale : l'école étant au carrefour des problèmes des quartiers, **c'est par l'école que le changement souhaitable doit advenir. Mais les Cités éducatives doivent aussi travailler l'interaction entre école et territoire : le territoire doit devenir « éducatif »**, et ainsi permettre renforcer la réussite scolaire, mais il faut en même temps que le territoire se renforce lui-même, grâce à la réussite scolaire, pour devenir plus attractif, moins pathogène, ce qui, au final, renforcera davantage encore sa qualité éducative.

Si l'école est le pivot de la qualité éducative des territoires, **l'éducation est aussi un vecteur de mobilisation et de citoyenneté. Le « village éducatif » qu'il s'agit de faire advenir constitue le levier essentiel de la continuité éducative.** Ce concept de continuité éducative repose sur plusieurs postulats : l'éducation englobe toujours une multitude

d'acteur.ices ; les sources d'influence des enfants et des jeunes manquent de cohérence ; la discontinuité des normes et des pratiques éducatives sont l'une des sources des inégalités devant l'école ; compte tenu de la variété des espaces éducatifs, le développement de l'enfant et du jeune implique toujours une diversité de compétences, formelles et non-formelles.

Pour réaliser l'objectif de continuité éducative, la gouvernance des Cités éducatives doit fournir des « modes d'emplois » (approche procédurale) plutôt que proposer des « programmes d'actions » (approche substantielle). En d'autres termes, **il s'agit moins de susciter de nouvelles actions que de transformer les manières de faire ensemble.**

Du point de vue des concepteurs nationaux du programme, cette ambition doit s'opérationnaliser à travers **trois types d'instruments** :

- **La constitution d'une « alliance éducative »**, soit l'organisation concrète du réseau des acteurs.ices de l'éducation d'un territoire et de leurs interrelations, visant à faire des Cités « l'affaire de tous et toutes ». Des actions de communication, des espaces de rencontre et de formation doivent soutenir cette mobilisation large et favoriser l'émergence d'une culture commune.
- **Une offre éducative cohérente et d'excellence.** Il s'agit de répondre aux deux objectifs de la continuité éducative : mettre en synergie et assurer la complémentarité des espaces éducatifs des enfants et des jeunes (continuité synchronique) ; créer une continuité temporelle des parcours, en accompagnant les transitions et en prévenant les ruptures et décrochages (continuité diachronique). La notion d'excellence fait également partie du lexique national, et doit permettre de lutter contre la stigmatisation des quartiers. Pour autant, le programme n'est pas spécifiquement destiné à financer des actions nouvelles ou innovantes. Il est présenté comme un cadre de travail permettant d'articuler les actions éducatives existantes plutôt que comme un dispositif voué à enrichir l'offre locale.
- **Un cadre organisationnel susceptible de produire une transformation des pratiques** : « troïka », positionnement d'un chef de file au sein de l'institution scolaire, coordination dédiée, et évaluation au fil de l'eau.

L'appropriation locale des objectifs nationaux entre conformation au cadrage national et territorialisation des objectifs

Dans l'ensemble des territoires étudiés, le principal défi a été celui de la co-construction « égalitaire » des projets de Cités éducatives par le triptyque composé de l'Éducation nationale, de la collectivité et de la préfecture.

Dans trois des cinq Cités étudiées, l'élaboration du dossier de candidature à la labellisation nationale a représenté une opportunité nouvelle pour établir des liens préfigurant la future « troïka ». La configuration a été moins favorable dans deux autres Cités en raison d'un manque d'implication initiale de l'Éducation nationale. Partout, les personnes interrogées regrettent **le caractère précipité de la mise en place des Cités éducatives et le temps trop court laissé à une réflexion collective.**

Trois des cinq Cités étudiées ont structuré leur projet autour des trois objectifs nationaux décrits dans le « Vade-mecum des Cités éducatives » (« *conforter le rôle de l'école* », « *promouvoir la continuité éducative* », « *ouvrir le champ des possibles* »), sans véritablement prendre appui sur des éléments de diagnostic propres à leur territoire. Seules deux des cinq Cités étudiées se sont partiellement affranchies du cadrage national pour proposer un projet véritablement indexé sur les enjeux territoriaux.

Si les projets étudiés ne s'apparentent pas tous à une véritable stratégie territoriale, les entretiens menés avec **les acteur.ices des Cités éducatives** montrent qu'ils **se sont pleinement appropriés l'intention nationale consistant à privilégier une approche « procédurale »**, c'est-à-dire centrée sur les manières de faire ensemble, plutôt que « substantielle », c'est-à-dire centrée sur le contenu des actions destinées aux jeunes et aux familles. **Cependant, l'idée d'enrichir l'offre éducative existante est mise en avant dans 3 des 5 Cités**, dans des contextes territoriaux très défavorisés.

La continuité éducative : une notion peu partagée et travaillée localement, mais un consensus sur les enjeux à traiter

Alors qu'elle est **centrale dans le cadrage national du programme des Cités éducatives**, **la notion de continuité éducative se voit peu mobilisée, de façon spontanée** par les acteur.ices des territoires étudiés, même s'ils peuvent en partager la philosophie. Dans le cas de figure le plus général, la notion est peu usitée et elle n'a pas été réellement travaillée. Les acteur.ices les plus au fait des attendus nationaux mêlent spontanément les dimensions

diachroniques (continuité des parcours) et synchroniques (articulation des espaces scolaires, périscolaires et extrascolaires) de la continuité éducative.

On relève que **l'acception diachronique de la continuité éducative est plus souvent privilégiée par les acteur.ices de l'Éducation nationale, plus familier.es de la notion de « parcours »** promue par leur ministère. **L'acception synchronique de la continuité éducative renvoie à une dimension horizontale des interactions qui fait davantage sens chez celles et ceux qui œuvrent dans le champ de l'éducation non formelle.** Mais les deux acceptions de la continuité éducative peuvent converger si l'on considère que la construction des parcours nécessite elle aussi d'articuler les ressources scolaires avec les ressources non scolaires du territoire.

Tou.tes les acteurs.ices interrogé.es s'accordent à dire qu'**un partenariat réussi suppose que les compétences et prérogatives de chacun.e soient respectées. Mais ce postulat suppose que les parties prenantes de la communauté éducative soient placées sur un pied d'égalité du point de vue de leur légitimité à intervenir dans les processus éducatifs.** Or, cette notion de partenariat égalitaire risque de se trouver en porte-à-faux avec l'intention nationale consistant à « placer l'école au centre » que les acteur.ices de l'Éducation nationale peuvent être tenté.es de réinterpréter comme celui de « placer l'école au-dessus ».

Sans forcément recourir explicitement à la notion de continuité éducative, **les acteurs.ices s'accordent néanmoins sur les enjeux à traiter : la discontinuité des parcours** (phénomène de décrochage scolaire et post-scolaire, manque de passerelles entre établissements scolaires des différents degrés, problème de la scolarisation des très jeunes enfants, déficit d'accompagnement des enfants en situation de handicap) **et le manque d'articulation entre les espaces éducatifs** (faible implication de l'Éducation nationale dans les partenariaux locaux, manque de coordination entre les mondes de l'éducation formelle et non formelle et au sein ce dernier, décalage culturel entre l'école et les familles, importation des « problèmes des quartiers » dans l'espace scolaire).

L'Éducation nationale impliquée dans le pilotage des Cités, mais une « hégémonie » redoutée par ses partenaires

Le modèle de gouvernance adopté dans les cinq Cités éducatives étudiées est très proche. Toutes se sont alignées sur les préconisations du « Vade-mecum » national, tout en les adaptant à la marge.

Le pivot de la gouvernance locale est la « troïka », fondée sur le triptyque Éducation nationale/État/collectivité. Mais dans deux Cités, la composition de la troïka ne s'est stabilisée que très progressivement. On note aussi que la troïka dite « restreinte » a rapidement été étoffée pour intégrer d'autres acteur.ices. Cependant, à l'exception d'une des 5 Cités qui intègre le monde associatif dans les instances de pilotage, la société civile en est absente.

Dans certaines Cités, la désignation du ou de la principal.e de collège « chef de file » a également été une source de tensions. Dans toutes les Cités étudiées, la forte présence des agents de l'Éducation nationale au sein de la gouvernance est perçue comme une avancée notable en comparaison de l'implication aléatoire de l'institution scolaire dans d'autres politiques éducatives locales (Projet éducatif de territoire et Contrat de ville notamment). Mais à l'exception d'une Cité où la municipalité assure *de facto* le leadership au sein des instances de pilotage, les partenaires de l'Éducation nationale pointent partout les « tentations hégémoniques » de cette dernière.

Au cœur de la problématique du leadership se trouvent les asymétries de pouvoir entre l'Éducation nationale et ses partenaires. L'institution scolaire était le partenaire le plus attendu des Cités éducatives, jouissant d'un surplus de légitimité en matière de compétences éducatives. Parce que la Cité éducative ne peut pas se faire sans elle, l'institution scolaire demeure celle qui peut imposer ses conditions à ses partenaires. Dans ce contexte, et afin d'éviter un choc de légitimité trop frontal entre Éducation nationale et municipalités, il revient souvent aux préfetures de monter en première ligne pour résister aux tentatives d'appropriation des Cités éducatives par l'institution scolaire.

Des alliances éducatives qui diffusent peu sur le terrain et qui se déploient sans les parents

Dans toutes les Cités éducatives, **les espaces de rencontres et de dialogue sont le principal vecteur utilisé pour fédérer les acteur.ices de la communauté éducative** au-delà d'un simple rapport financeurs/prestataires. Toutes les Cités ont également prévu des formations de nature à fournir un socle commun de connaissances et de valeurs aux partenaires des « alliances éducatives », même ces formations s'adressent rarement à la communauté éducative dans sa globalité et qu'elles sont souvent ciblées sur des thèmes techniques plutôt que sur des questions transversales et fédératrices (par exemple la pédagogie ou la continuité éducative).

Grâce aux espaces de dialogue et aux formations, **l'alliance éducative paraissait en voie de constitution et commençait à déployer ses effets, au minimum en favorisant l'interconnaissance des acteur.ices, dans trois des cinq Cités étudiées au début de l'année 2023**. Dans deux autres Cités, la constitution de l'alliance n'en était encore qu'à ses balbutiements au début de l'année 2023.

Dans la totalité des Cités étudiées, des actions de communication visant à faire connaître la Cité éducative ont été menées en direction des professionnel.les et/ou des habitant.es. De même, des groupes et comités thématiques, structurés en fonction des axes du projet, sont le principal vecteur de rapprochement et d'interconnaissance entre différent.es acteur.ices au niveau opérationnel.

Pour autant, **les Cités restent assez largement méconnues des acteur.ices de terrain**. Les dynamiques partenariales nouvelles qui se sont développées au sein des troïkas, peinent à diffuser jusqu'aux associations. Dans plusieurs Cités, le projet de Cité éducative fait sens au sein de la troïka et de certains groupes de travail réunissant les porteurs de projet, mais le projet d'ensemble de la Cité n'est pas partagé, ni même connu de la plupart des autres opérateurs du territoire. Plusieurs territoires se caractérisent aussi par un important turn-over des personnels en poste dans les diverses institutions et structures. Ce phénomène ne joue pas en faveur de l'appropriation d'une culture commune, notamment par les enseignant.es.

On note enfin que **les parents restent très largement en marge des alliances éducatives dans la majorité de Cités étudiées**. Seules 2 des 5 Cités étudiées ont réussi, partiellement, à mobiliser des parents dans le cadre de ce nouveau programme, avec des actions de type « cafés des parents ».

La méthode d'élaboration des programmes entre approches remontante et descendante

La dimension (peu) participative des Cités éducatives a été abordée dans la section précédente sous l'angle de l'alliance éducative. On peut l'aborder aussi sous l'angle de l'élaboration des programmes d'action. La méthodologie repose pour une bonne part sur les appels à projets annuels qui sont la marque de fabrique de la politique de la ville.

Certaines des Cités étudiées ont opté pour une méthode plus participative que d'autres. Une Cité se distingue des autres en ayant adopté d'emblée une méthode de co-construction de la programmation avec les parties prenantes de la future Cité éducative. Une autre a d'abord opté pour un appel à projets classique avant de changer de formule : un séminaire d'échange et de travaux en ateliers avec les structures amenées à présenter des actions. Une troisième Cité a également renforcé la concertation avec les porteurs de projet, après une première édition de l'appel à projets conçue de manière descendante. Les deux dernières Cités se caractérisent par une méthode plus descendante de construction du programme d'actions.

Un renforcement de l'offre existante, essentiellement tournée vers un public scolaire

L'une des ambitions fortes des Cités éducatives, telles qu'elles ont été pensées au niveau national, était d'améliorer l'existant via la coopération de l'ensemble des acteurs. L'appel est à « faire mieux ensemble ». Dès lors, les actions renforcées (en termes de public et de territoires touchés) devaient être privilégiées par rapport aux actions nouvelles.

Les Cités étudiées ont bien privilégié l'existant, considérant que les actions nouvelles devaient essentiellement combler des manques. Une seule des 5 Cités étudiées a fait le pari du renouvellement en consacrant l'essentiel du budget au financement de nouvelles actions, mais il s'agit d'un territoire particulièrement défavorisé où l'offre existante était sous-dimensionnée. On note aussi, dans plusieurs Cités, qu'une partie non négligeable des financements est consacrée au renforcement des moyens humains, notamment dans les territoires les plus défavorisés.

On ne peut pas non plus conclure à une redéfinition du public ciblé par les actions. Les actions développées dans les programmations des cinq Cités étudiées se concentrent essentiellement sur les publics d'enfants et de jeunes âgés de 3 à 15 ans, soit un public scolarisé. Très peu d'actions concernent la toute petite enfance et les jeunes de plus de 15 ans.

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées. Tout d'abord, les cinq Cités n'ont pas véritablement réalisé de diagnostics sur lesquels adosser les orientations stratégiques de leur programme. En conséquence, les démarches initiées ont surtout sollicité les compétences des réseaux d'acteur.ices préexistants. Or, les politiques éducatives antérieures et les actions développées aussi bien par les acteurs.ices de l'éducation formelle que non formelle concernaient surtout les enfants et les jeunes adolescents, ce qui explique le ciblage prioritaire de ces publics au moment du lancement des Cités éducatives. Ensuite, l'attribution du chef-de-filât à un.e principal.e de collège a pu contribuer à orienter les actions soutenues par les Cités éducatives. Le peu d'actions développées en faveur de la petite enfance d'un côté, de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes adultes de l'autre, pourrait s'expliquer par ce facteur.

La continuité éducative dans les programmes d'actions : des actions qui ne sont pas majoritairement multipartenariales et qui impliquent peu les parents

L'analyse des programmes d'action a été élargie à un échantillon semi-aléatoire de 30 Cités éducatives (15 faisant l'objet d'une évaluation nationale et 15 sélectionnées de manière aléatoire). Quatre indicateurs principaux ont été retenus dans ce volet quantitatif de l'évaluation : pourcentage d'actions relevant de la coordination et de la gouvernance et celles à destination du public ; pourcentage d'actions relevant d'une continuité synchronique et/ou d'une continuité diachronique ; nombre de partenaires impliqués dans les actions ; pourcentage d'actions impliquant respectivement des parents, les associations, les collectivités et l'Education nationale.

Nos résultats montrent tout d'abord qu'une dissonance importante se fait jour entre les objectifs du programme national et son appropriation locale lorsqu'on l'observe au prisme de leurs actions : **plus des deux tiers des actions relèvent exclusivement d'un service rendu au public, témoignant de la prévalence d'une approche substantielle sur l'approche procédurale dans une grande majorité de Cités.**

Concernant à la nature de la continuité éducative mise en œuvre, **il semble que les Cités éducatives aient nettement privilégié une continuité « synchronique »** (articulation des espaces de la vie de l'enfant et des jeunes), tandis que peu d'actions (environ 10%) permettent de travailler sur la continuité « diachronique » (construction des parcours dans le temps).

L'objectif de continuité éducative peut être illustré par la mise en œuvre d'actions impliquant un partenariat entre plusieurs acteurs. Nous faisons l'hypothèse que les Cités éducatives dont la majorité des actions impliquent deux ou trois partenaires parmi les trois grands types d'acteurs que sont l'Éducation nationale, la collectivité locale et le secteur associatif, s'approchent davantage de cet objectif que les Cités éducatives dont la majorité des actions n'impliquent qu'un seul partenaire. Nos résultats montrent que **l'ambition des Cités éducatives à faire travailler ensemble des acteurs.ices d'horizons divers ne se concrétise que partiellement, près de 40% des actions n'étant pas multipartenariales.**

La participation de l'Éducation nationale, qui apparaît dans plus de 61% des actions, semble néanmoins satisfaisante au regard des intentions nationales. Les associations apparaissent davantage en retrait. La participation des parents apparaît très faible, quant à elle, les parents étant absents de 65% des actions (le chiffre est sans doute supérieur compte tenu de la nomenclature ambiguë des revues de projet).

Ces résultats doivent toutefois être nuancés au regard de la très forte hétérogénéité des Cités sur ces différentes entrées. Le taux de participation des associations aux actions varie par exemple entre 8% et 80% selon la Cité considérée dans notre échantillon. Le taux d'implication de l'Éducation nationale à l'échelle des actions varie entre 23,1 et 88,9%. Pour ce qui est des collectivités, le taux de participation varie plus fortement encore, entre 8,3 et 85,2%.

Il n'y a donc pas de « modèle type » de Cité éducative, mais des Cités éducatives aux caractéristiques très dissemblables, voire opposées. Nous pouvons distinguer à ce titre des Cités qui semblent proches des intentions initiales du programme, en priorisant l'axe « alliance éducative », de celles qui semblent éloignées des intentions initiales. Une Cité éducative dont 45,8% des actions impliquent les trois partenaires que sont l'Éducation nationale, la collectivité et le secteur associatif, dont 11,9% des actions impliquent les parents et donc 30,5% des actions sont dédiées à la coordination et à la gouvernance, paraît proche des intentions initiales des Cités éducatives et plus particulièrement de l'ambition de créer une alliance éducative entre les trois partenaires cités plus haut. Au pôle opposé, nous trouvons dans notre échantillon une Cité éducative avec seulement 3,3% d'actions impliquant trois partenaires, 3,3% d'actions impliquant les parents et 3,3% d'actions dédiées à la gouvernance et la coordination. Nous pouvons dire que cette Cité est éloignée des objectifs du programme.

La continuité éducative à l'échelle des actions : une logique de comblement des manques de l'école

Les Cités éducatives ont surtout permis de renforcer l'offre éducative existante, essentiellement destinée à un public scolaire. L'analyse des programmes d'action est révélatrice de la centralité de l'institution scolaire. Dans ce contexte, la continuité éducative opère par la complémentarité des approches pédagogiques de l'école et de structures qui se réclament souvent de l'éducation populaire. Paradoxalement, **le programme des Cités éducatives entend conforter le rôle de l'école tout en lui associant des partenaires issus d'autres espaces éducatifs, dont les approches de l'éducation sont distinctes et parfois même antagonique à la « forme scolaire ».** Ces partenaires de l'école ont pour trait commun comme de relativiser les critères proprement scolaires de la réussite.

Nous avons évalué 9 actions de façon approfondie. Il s'agissait notamment de mieux comprendre comment des acteur.ices non-scolaires s'approprient des enjeux proprement scolaires et contribuent ainsi au renforcement de l'école, et par-là même, de la continuité éducative avec l'école.

Parmi ces 9 actions, 3 préexistaient aux Cités éducatives. Grâce à ce nouveau programme, ces actions ont néanmoins permis : de consolider le budget d'une association qui développe des actions de remise à niveau scolaire d'élèves en difficulté ; de toucher un public plus nombreux d'élèves en demande de soutien scolaire ; d'assurer une meilleure articulation entre les activités de soutien à la scolarité d'un centre social et les programmes et attendus scolaires. Les 6 autres actions sont apparues depuis le lancement du programme des Cités éducatives. Elles permettent elles aussi d'enrichir l'environnement éducatif de l'école : gratuité des fournitures scolaires dans les écoles primaires ; prise en charge des bons élèves jusque-là ignorés des dispositifs d'accompagnement à la scolarité ; pédagogie hors la classe via une « randonnée urbaine » ; promotion du sport au sein de l'école ; prestation de sophrologie au sein d'établissements scolaires.

Ces actions s'inscrivent donc dans une logique de comblement des manques constatés dans le fonctionnement de l'institution scolaire et permettent, à des degrés différents, d'expérimenter des rapprochements entre l'école et ses partenaires. Elles montrent aussi que **la question des territoires, relativement marginale dans les réflexions et orientations des instances de gouvernance des Cités concernées, occupe une place plus importante qu'on aurait pu l'imaginer au départ du point de vue des acteur.ices « de terrain ».** En effet, il ne s'agit pas seulement de lutter contre certaines inégalités sociales face à l'école en « équiper les élèves », mais aussi de résorber les handicaps du

territoire ou bien de le réhabiliter, ou encore de prendre appui sur le territoire comme espace de socialisation.

Des opportunités de coopération qui restent limitées entre l'école et les acteur.ices de l'éducation non formelle

Relevé dans la totalité des Cités étudiées, **le premier effet du programme est d'avoir favorisé un rapprochement opérationnel entre le monde scolaire et les autres acteur.ices des territoires. Mais cette ouverture de l'Éducation nationale est relative car elle reste conditionnée à une forme de sanctuarisation de l'espace scolaire** : l'institution scolaire accepte de s'engager dans des partenariats opérationnels à condition qu'ils n'empiètent pas sur ses prérogatives et qu'ils s'articulent à ses exigences, c'est-à-dire qu'ils « collent » aux programmes scolaires. La vigilance à l'égard des projets proposés est donc très forte.

Du côté des acteur.ices de l'éducation non formelle, on ne note aucun refus de principe de s'adosser aux programmes scolaires et aux besoins de l'école. Ces acteur.ices refusent toutefois de s'inscrire dans un rapport de sujétion vis-à-vis de l'institution scolaire. Ils et elles aspirent à une reconnaissance de la légitimité de leur méthodes à la fois alternatives et complémentaires à celle de l'école, en ce qu'elles valorisent l'épanouissement des enfants et des jeunes, leur libre expression, la coopération, la bienveillance, etc. Mais **faute de changement systémique du côté de l'école, les Cités éducatives n'ont permis que de modestes avancées en ce qui concerne la coopération entre éducation non-formelle et formelle.** Dans plusieurs actions, cependant, les acteurs non scolaires interviennent directement *dans* l'établissement, ce qui témoigne d'un assouplissement de l'accès à l'espace scolaire grâce aux Cités éducatives. **Leur principal effet est ainsi d'avoir déplacé les frontières du « sanctuaire scolaire » qui se sont rétractées de l'établissement vers la classe.**

Des effets peu significatifs sur les représentations et pratiques des professionnel.les

L'analyse approfondie de 9 actions donnant à voir les liens entre éducation formelle et non-formelle, témoigne d'une assez grande inertie des pratiques des deux mondes professionnels. Si une forme de continuité s'installe entre éducation non-formelle et éducation formelle, elle ne s'accompagne pas pour autant, dans le cas le plus général, d'une évolution des pratiques des deux mondes professionnels.

Du côté des structures non-scolaires porteuses de ces actions, nous n’observons pas d’effet significatif des Cités éducatives. Comme il a été dit, le tiers de ces actions préexistait aux Cités, et leur la principale plus-value a consisté à accroître le nombre de bénéficiaires ou à consolider les moyens financiers de la structure porteuse de l’action. Dans un cas seulement, on observe une montée en compétences des animateur.ices d’un centre social sur la connaissance des programmes et attendus de l’école. Les autres actions sont certes nouvelles, mais les professionnel.les qui évoluent au sein des structures porteuses n’ont pas développé de nouvelles approches ou techniques d’intervention en direction du public.

On a mentionné précédemment que **ces acteur.ices situés en périphérie de l’école revendiquent souvent une approche éducative alternative à celle de l’école.** Cette approche alternative relève de l’éducation populaire (dont on retrouve également l’influence dans le travail social et le secteur médico-social) et s’oppose à la verticalité de la culture scolaire. Cette dernière associe un professeur doté d’une autorité fondée sur son savoir et son statut, à un élève placé en position de réceptacle passif des connaissances proposées. Les élèves sont des « apprenants », définis au seul prisme de leur distance à ce savoir, et ils sont soumis à une discipline et à des règles (silence, absence de mobilité au sein de la classe, évaluation régulière et sanctions en cas de retard dans l’acquisition des savoirs, etc.) qui réduisent leur autonomie. La classe est une collection d’apprenants plutôt qu’un véritable collectif, et l’enseignement privilégie l’apprentissage individuel en limitant la communication horizontale entre pairs.

Au contraire, les acteur.ices de l’éducation populaire s’inscrivent dans les traditions de l’éducation nouvelle et des pédagogies actives. Elles appréhendent les jeunes dans leur globalité, c’est-à-dire en tenant compte de leur environnement et de leur condition sociale, plutôt qu’à l’aune de leur seul statut « d’élève ». Cette approche pédagogique privilégie les apprentissages « expérientiels », adossés à des « mises en situation » permettant d’éprouver concrètement, et de découvrir par la pratique, les savoir à acquérir. Elle efface la hiérarchie de statut entre le jeune et l’adulte pour accorder une autonomie beaucoup plus grande au premier, considéré comme l’acteur de ses apprentissages, autant qu’au groupe, conçu comme un espace d’apprentissage par les pairs et un lieu d’élaboration d’une identité collective.

Ces pratiques, qui traversent une grande partie des actions que nous avons observées, ne relèvent d’aucun déplacement de posture. Le secteur de l’éducation populaire tend plutôt à s’approprier le programme des Cités éducatives comme une

opportunité pour faire reconnaître la légitimité de partis pris pédagogiques alternatifs à ceux de l'école, sur fond d'une critique de cette dernière.

Les compétences qu'acquièrent les enfants et les jeunes au contact de ces acteur.ices, lorsqu'elles ne sont pas directement scolaires et adossées aux programmes de l'école, sont néanmoins considérées comme transférables dans le champ scolaire. Il s'agit de développer des compétences relevant d'attitudes et d'aptitudes qui renvoient au « métier d'élève », aux normes comportementales et à l'ethos requis pour évoluer adéquatement en milieu scolaire. D'où l'adhésion des acteur.ices de l'éducation non formelle à la conception d'une continuité éducative qui doit se traduire par une alliance avec l'école.

Cependant, **les relations que ces acteur.ices parviennent à nouer avec l'école ne concernent pas, dans leur écrasante majorité, les enseignant.es, mais plutôt les personnels de direction et de la vie scolaire.** Ces derniers s'ouvrent sur leur environnement territorial, témoignant du déplacement des frontières, déjà évoqué, du sanctuaire scolaire de l'établissement vers la classe. Mais cette dernière demeure inaccessible et si certaines actions viennent indirectement conforter les missions de l'école (climat scolaire, aide aux devoirs et à l'orientation), elles n'impliquent aucun personnel enseignant.

Les changements sont par conséquent peu significatifs du côté des pratiques pédagogiques internes à l'école. Plusieurs actions étudiées impliquent des enseignant.es « innovateurs », mais il s'agit d'individus volontaires, déjà acquis au partenariat et à l'innovation, qui tirent parti de l'opportunité que représentent les Cités éducatives pour s'associer à un projet, mais qui se distinguent de leurs pairs par des convictions pédagogiques et éducatives souvent atypiques au sein de leur institution. Le cœur de métier de la grande masse des enseignant.es reste quant à lui inchangé, et la pérennité des actions est fondamentalement tributaire du maintien de l'implication des « innovateurs ». Certain.es enseignant.es ont d'ailleurs exprimé des réserves, voire une hostilité envers les actions des Cités éducatives, dans le contexte d'un déficit chronique des moyens propres de l'Éducation nationale. Les leviers de progression se situent donc pour l'essentiel du côté d'une transformation de la culture scolaire, mais cette mutation semble hors de portée des Cités éducatives.

Des expériences très positives du point de vue des bénéficiaires, mais un impact difficile à évaluer par les promoteurs des actions

Les enfants et les jeunes bénéficiaires qui ont pu être interrogés ont presque unanimement exprimé leur satisfaction vis-à-vis des actions ayant fait l'objet d'une évaluation approfondie. Qu'il s'agisse d'une randonnée urbaine, de la remise à niveau d'élèves en difficulté, ou de l'aide aux devoirs et à l'orientation, toutes et tous ont loué, avec leur vocabulaire, la possibilité de pratiquer de nouvelles activités, les sociabilités nouées au sein du public accueilli dans les structures, ainsi que des conditions d'apprentissage et des relations avec les adultes en rupture avec le format scolaire. Certain.es élèves ont aussi fait état d'une motivation accrue pour travailler à l'école, d'un plus grand bien-être, ou encore de l'acquisition de compétences sociales et communicationnelles pouvant se répercuter positivement en classe. Certaines activités permettent aussi à leurs bénéficiaires de mûrir des choix d'orientation fondés sur des rencontres concrètes avec des professionnel.les.

Les actions évaluées font toutes appel, à des degrés divers, à aux pédagogies actives et « expérientielles » issues de l'éducation populaire, fortement appréciées par leurs jeunes bénéficiaires, précisément parce qu'elles sont en rupture avec la pédagogie scolaire. **Paradoxalement, la continuité éducative s'accompagne d'une certaine discontinuité des pratiques qui, contrairement aux postulats du programme des Cités éducatives, apparaît comme l'une des conditions de ses succès.**

Ces expériences contribuent sans doute à renforcer les enfants et les jeunes dans leur « métier d'élèves », mais l'impact des actions sur la réussite scolaire proprement dite n'est pas objectivable en l'état. Les professionnel.les interrogé.es ont ainsi fait état d'une motivation renforcée pour les apprentissages scolaires, de progrès dans les résultats scolaires des élèves ou encore du désamorçage de conflits. Mais ces constats reposent sur des perceptions empiriques que ces mêmes professionnel.les ne sont pas en mesure de confirmer par des évaluations méthodologiquement rigoureuses (également hors de portée de la présente évaluation).

Les parents interrogés ont exprimé eux aussi de nombreux motifs de satisfaction, qu'il s'agisse de l'accessibilité à des services de soins, de l'apaisement des tensions avec leurs enfants à propos de leur orientation, ou de la réhabilitation de leurs enfants dévalorisés par l'institution scolaire. **Mais les parents n'ont été la cible directe d'aucune des actions observées, et leur rôle est resté périphérique dans la très grande majorité de ces actions.**

En résumé, les Cités éducatives confirment que « l'école ne peut pas tout », mais ne produisent pas de véritable rapprochement des cultures professionnelles

Les Cités éducatives ont suscité un partenariat relativement inédit, au regard des politiques antérieures, entre l'Éducation nationale et ses partenaires territoriaux. Mais les dynamiques nouvelles se sont principalement développées dans le cadre des relations inter-institutionnelles nouées au sein des troïkas, restreintes ou élargies. Ces dynamiques sont beaucoup moins tangibles sur le terrain. Les « alliances éducatives » peinent à prendre corps à cette échelle du fait de la méconnaissance relative du dispositif au-delà du cercle des porteurs de projet, de la faible implication des parents et des habitant.es, et de cultures professionnelles qui restent éloignées entre acteur.ices de l'éducation formelle et de l'éducation non formelle.

Bien que centrale dans les intentions nationales, la notion de continuité éducative reste peu appropriée et conceptualisée localement. Les Cités éducatives ont certes permis de renforcer l'offre éducative destinée à un public scolaire composé pour l'essentiel de collégiens et d'élèves du primaire. Mais **ni le renforcement quantitatif de l'offre, ni même le lancement d'actions nouvelles ne signalent un véritable saut qualitatif au regard de l'objectif de continuité éducative.**

Les coopérations opérationnelles nouvelles qui se sont fait jour entre l'école et des structures extérieures ont surtout conforté et consolidé les pratiques respectives des deux mondes professionnels. **La mise en pratique de la continuité éducative permet d'approfondir la complémentarité des rôles et approches pédagogiques** au sein des deux univers que sont l'éducation formelle et l'éducation non formelle, elle permet de jeter des passerelles entre ces deux univers, **mais elle ne transforme pas leurs pratiques respectives, ni ne donne naissance à une véritable culture commune.**

En ce sens, **les Cités éducatives viennent surtout confirmer l'intuition première des concepteurs nationaux du programme : l'école ne peut pas tout et elle n'a pas le monopole de l'éducation.** Les jeunes bénéficiaires des quartiers populaires ne s'y trompent pas puisqu'ils apprécient fortement les opportunités qui leur sont données de vivre, au

contact des adultes, d'autres expériences moins anxiogènes et plus valorisantes à certains égards que celle de l'école française²⁰.

²⁰ Dubet F. et al. (2010), *Les sociétés et leur école. Emprise du diplôme et cohésion sociale*, Paris, Le Seuil.