HAL open science

La “ gouvernance ” des Cités Éducatives. Acteurs, organisations et mobilisations

Sylvain Bordiec, Julie Pinsolle, Julien Tourneville

To cite this version:

Sylvain Bordiec, Julie Pinsolle, Julien Tourneville. La “ gouvernance ” des Cités Éducatives. Acteurs, organisations et mobilisations. [Rapport de recherche] ANCT. 2022. hal-03737511

HAL Id: hal-03737511

https://hal.science/hal-03737511v1

Submitted on 25 Jul 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

La « gouvernance » des Cités éducatives

Rapport d'étude pour l'Agence
Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT)

Et le Comité National d'Evaluation et
d'Orientation des Cités Educatives (CNOE)

CeDS
Culture et diffusion
des savoirs

université
de BORDEAUX

Université de Bordeaux
Laboratoire Cultures et Diffusion des Savoirs

La « gouvernance » des Cités Éducatives

Acteurs, organisations et mobilisations

Sous la coordination de Sylvain Bordiec et Julie Pinsolle

Auteurs du rapport : Sylvain Bordiec, Julie Pinsolle, Julien Tourneville

Contributeurs à l'enquête : Margaux Aillères, Florence Brumaud, Marie-Pierre Chopin, Camille Croizier, Marthe-Aline Jutand, Muriel Marnet, Camille Ricaud et Jérémy Sinigaglia.

2022

Sommaire

PRESENTATION DE L'ENQUETE.....

Genèse..... 5

Choix méthodologiques..... 7

Une recherche collective pluridisciplinaire..... 7
Une approche compréhensive..... 8

1 LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE : réception(s) et appropriation(s).....11

1.1 Une définition homogène de la CE..... 11

1.2 L'Education nationale : des formes d'adhésion mesurées..... 12

1.2.1 Les principaux chefs de file (ChF)..... 12
1.2.2 Les chargés de mission CE..... 15

1.3 La Préfecture : cheffe d'orchestre de la gouvernance..... 17

1.4 La ville : Les acteurs en charge de l'administration de la CE..... 19

1.4.1 Les chargés de projets (CPO)..... 19
1.4.2 Les directions des services municipaux..... 22
1.4.3 Les élues locales..... 25

2 UNE DIVERSITÉ D'ORGANISATIONS : de la forme à l'action, de l'action à la forme.....28

2.1 Traduction locale des formes d'organisation proposées par les instances nationales.....28

2.1.1 La diversité des formes observées..... 28
2.1.2 L'organisation en comités et commissions..... 33
2.1.3 Ressorts d'appropriation locale de la CE..... 37

2.2 Ce que le périmètre de la Cité éducative fait à ses formes d'organisation.....38

2.2.1 Les effets du portage partagé entre deux municipalités..... 38
2.2.2 Quand l'harmonisation prend le pas sur la spécificité territoriale.....40
2.2.3 L'influence de la géographie du territoire..... 41
2.2.4 Départements et régions : des compétences absentes des CE ?.....42

3 LA (DE)MOBILISATION DES ACTEURS : entre concorde et discorde, synchronisation et désynchronisation.....43

3.1 Mobilisations et collégialité : promesses et désillusions des comités *ad hoc*.....44

3.1.1 Dans l'enthousiasme partenarial..... 44
3.1.2 Dans la pesanteur administrative..... 45
3.1.3 Dans le fonctionnement par appel à projet..... 47

3.2 Mobilisations, professionnalités et prises de décision....49
3.2.1 Des ouvertures entre professionnels et entre institutions (et leurs limites)....50
3.2.2 Les CPO ou le pouvoir d'animation collective : une omniprésence à double tranchant....51
3.2.3 Un pouvoir décisionnel inégalement partagé....52

3.3 Mobilisations et temporalités....54
3.3.1 Les temps de la gouvernance : de l'ébullition à l'étiolement....55
3.3.2 Les temps des carrières : entre mobilisations et démobilisations....57

CONCLUSIONS DE L'ETUDE....59

Table des sigles et abreviations....61

PRESENTATION DE L'ENQUETE

GENÈSE

Commanditée par l'ANCT et le CNOE, cette enquête vise à décrypter finement la manière dont les Cités éducatives (CE) sont « gouvernées » et participent, dans un même mouvement, d'une tentative de recomposition de l'éducation des territoires dans lesquels elles se sont implantées. Cette question, exprimée à travers les termes d' « *analyse de la gouvernance* » par les commanditaires, s'est imposée en raison des orientations du label. Les CE sont pensées, comme le présente le Rapport 2021 du CNOE, comme un « *programme multi partenarial* », un « *écosystème coopératif local* » qui de ce fait consisterait en « *un changement de paradigme* » visant à dépasser le « *cloisonnement lié aux barrières institutionnelles* ».

Dans cet objectif, pour œuvrer aux « modalités de conception, de fonctionnement, de production, de régulation, de contrôle et d'évaluation »[1] des CE, des modes de gouvernance ont été formalisés dans chaque CE, dans le but de prendre en charge des enjeux multiples de coordination : entre institutions, entre politiques publiques (et leurs dispositifs afférents), entre enjeux stratégiques et opérationnels, entre acteurs internes ou externes à cette instance. Pensée au national comme réunissant des représentants de la Préfecture, de l'Education nationale et de la (ou des) municipalité(s) au sein d'une « *Troïka* », la gouvernance est présentée dans le rapport du CNOE comme se déclinant sur un niveau « *stratégique* » et « *de terrain* ». A l'aune des travaux en sciences de l'éducation et de la formation, en science politique et en sociologie, les analyses produites par les chercheures et chercheurs mobilisés par ce projet œuvrent à **restituer les conditions et les formes locales d'appropriation de cette « *Troïka* ».**

1 Germain, S. (2018). *Le management des établissements scolaires: Écoles - Collèges - Lycées*. Louvain-la-Neuve : De Boeck Supérieur

Pour ce faire, cette synthèse s'organise autour de trois axes d'analyse :

1/ Le premier axe restitue qui sont les acteurs et actrices enrôlés dans la gouvernance de la CE. Il s'agit ici d'appréhender leur pluralisme mais aussi de rendre compte de leur rapport à la CE. Ici, le choix a été fait de prêter une attention particulière aux protagonistes qui travaillent au sein des instances de gouvernance chargées du portage quotidien de la CE.

2/ Cette première lecture sera enrichie d'un second axe d'analyse restituant, à travers un travail de typologisation, les formes hétérogènes de gouvernance locale.

3/ Enfin un dernier axe d'analyse restitue les formes des mobilisations par et dans la « *démarche* ». L'analyse de cette activité ne prend tout son sens que lorsqu'elle est replacée dans le contexte global et territorial des acteurs et des actrices concernés par ces jeux et ces relations.

Qu'entend-on par « gouvernance » des Cités éducatives ?

Le questionnement sur la « gouvernance » consiste largement d'une part en l'examen des caractéristiques des protagonistes qui se trouvent en position de diriger une Cité éducative – dans le sens de donner des directions, ou « *orientations stratégiques* », qui devront être traduites, ensuite, par d'autres protagonistes, en actions à destination des administrés. Ce questionnement consiste, d'autre part, à examiner les relations entre ces protagonistes, leurs interactions ainsi que celles qu'ils entretiennent avec d'autres acteurs directement sous leur responsabilité hiérarchique.

CHOIX MÉTHODOLOGIQUES

Avant de restituer les principaux résultats de ce travail, il convient de rappeler les choix méthodologiques qui ont été opérés.

Une recherche collective pluridisciplinaire

Un collectif de 10 chercheurs et chercheuses a été constitué pour réaliser cette recherche. Ils et elles sont majoritairement rattachés au laboratoire Cultures et Diffusion des Savoirs (CeDS ; UR-7440), lequel est adossé à la Faculté des sciences de l'éducation et de la formation de l'Université de Bordeaux. L'équipe CeDS rassemble des scientifiques d'horizons disciplinaires divers qui, dans une perspective d'*educational studies*, ont pour projet commun d'apporter leur expertise sur les questions relatives à l'éducation actuelle et de demain. S'appuyant sur des études, des résultats et des méthodes qui relèvent de l'histoire de l'éducation, de la philosophie de l'éducation, de la sociologie et de l'anthropologie de l'éducation, de la didactique, de la pédagogie, de la science politique, de la santé publique et de la clinique de l'éducation, l'équipe CeDS propose de mettre la science au service de la compréhension des enjeux sociétaux complexes qui se posent en matière d'éducation. En outre, deux autres laboratoires sont représentés dans le collectif de chercheurs : le laboratoire Cultures – Education – Sociétés (LACES) de l'Université de Bordeaux et le laboratoire Sociétés, Acteurs, Gouvernement en Europe (SAGE), Unité mixte de recherche CNRS/Université de Strasbourg. Le collectif de recherche est ainsi composé de deux porteurs de projet, de six chercheurs, de deux ingénieures d'études (1 ETP) et d'un ingénieur de recherche (1 ETP).

- M. Sylvain **Bordiec**, Maître de conférences en Sociologie, co-porteur du projet
- Mme Julie **Pinsolle**, Enseignante-chercheuse en Sciences de l'éducation et de la formation, co-porteuse du projet
- Mme Florence **Brumaud**, Docteure en Sciences de l'éducation et de la formation

- Mme Marie-Pierre **Chopin**, Professeure des universités en Sciences de l'éducation et de la formation
- Mme Marthe-Aline **Jutand**, Maître de conférences en Sciences de l'éducation et de la formation
- Mme Muriel **Marnet**, Docteure en Sciences de l'éducation et de la formation
- M. Camille **Ricaud**, Maître de conférences en Sciences de gestion
- M. Jérémy **Sinigaglia**, Maître de conférences en Science politique
- Mme Margaux **Aillères**, Docteure en Sciences de l'éducation et de la formation, Ingénieure d'études sur le projet
- Mme Camille **Croizier**, Doctorante en Sciences de l'éducation et de la formation, Ingénieure d'études sur le projet
- M. Julien **Tourneville**, Docteur en Sciences de l'éducation et de la formation, Ingénieur de recherche sur le projet

Une approche compréhensive

Afin d'appréhender finement les modes de gouvernance des CE et leur expression locale, l'approche qualitative, inscrite dans la tradition des méthodes compréhensives, s'est imposée. Cette approche conduit, en effet, à accorder une attention particulière aux caractéristiques professionnelles et sociales des acteurs et à la singularité de leurs discours et de leurs pratiques. Ce choix a conduit l'équipe à privilégier l'étude de terrain, de type ethnographique, en immersion et, partant, la récolte de matériaux dans le but de produire les monographies de huit CE. La mise en relation des modalités de l'action collective, sur lesquelles les CE reposent, permet une montée en généralité pour penser leur gouvernance.

Notice explicative de la sélection des sites étudiés

Les huit sites investigués (soit 10 % des sites au moment du lancement de l'enquête) sont tous issus de la première vague de labellisation. Ils présentent des caractéristiques à même de rendre compte de la variété des CE : inscription géographique, montant des financements, nombre de QPV, nombre d'établissements scolaires, objectifs et axes stratégiques mis en avant dans le dossier de labellisation.

L'enjeu pour l'équipe a été d'objectiver les critères de sélection des sites à monographier. Cette objectivation a impliqué la réalisation d'opérations statistiques permettant de déterminer des profils de CE. Pour ce faire, une base de données a été conçue. Celle-ci permet de rendre compte des différentes informations contenues dans les conventions des 80 premières Cités éducatives labellisées. Elle se compose de variables quantitatives (nombre de quartiers Politique de la ville, nombre d'établissements scolaires) et qualitatives (taille de financement traduite en quartiles, public visé, objectifs et axes stratégiques mis en avant). L'analyse en composantes principales mixtes (ACPm) produite sur l'ensemble des variables a été doublée d'une classification ascendante hiérarchique (CAH) faisant émerger quatre profils de Cités éducatives qui se distinguent à l'aune des variables déterminées.

La première classe se compose des sites qui comprennent (sur la base de leurs déclarations) un nombre d'établissements scolaires et de QPV plus restreint que la moyenne des Cités éducatives. Ils sont caractérisés par un financement moyen (soit compris entre 750 000 euros et 1,3 million d'euros). Les axes et objectifs formalisés et poursuivis s'articulent principalement autour de la **réussite scolaire** et **l'ouverture culturelle**.

La deuxième classe se compose des sites caractérisés par les financements les moins importants (moins de 750 000 euros). Ils présentent un tissu universitaire et scolaire plus dense que la moyenne des Cités éducatives. Les axes et objectifs formalisés et poursuivis s'articulent principalement autour de **l'insertion professionnelle et de la santé**.

La troisième classe comprend les sites qui déclarent le nombre le plus élevé de QPV avec, sur leur territoire, davantage d'écoles maternelles et primaires que la moyenne des Cités éducatives. Ils ont, pour autre spécificité, de bénéficier de financements importants (plus d'1,3 million d'euros) pour une population déclarée relativement élevée. Ces sites se concentrent sur des objectifs de **réussite scolaire** et d'**ouverture culturelle**.

Enfin, la dernière classe est composée des territoires présentés comme étant les plus peuplés, et des Cités éducatives bénéficiant des plus grands financements (plus de 1,3 million d'euros). Les objectifs énoncés par ces sites sont qualifiables de **généralistes**.

A l'issue de ce travail exploratoire de caractérisation des sites (ou Cités éducatives), en prenant en compte les sites parangons des classes ainsi que spécifiques, et en y intégrant une préoccupation pour les positionnements géographiques (volonté d'équilibre sur le territoire national, et volonté des commanditaires d'intégrer au minimum deux sites franciliens), huit sites ont été proposés puis validés par l'ANCT. C'est sur l'étude de ces huit Cités éducatives que ce rapport de recherche se fonde.

Le travail monographique a duré près d'une année. L'étude de chaque site a été confiée à deux chercheurs du collectif. Avec l'appui logistique des salariés du projet, 29 jours de déplacement de recherche ont été effectués dans les huit

Cités éducatives, afin que les chercheurs du collectif rencontrent les acteurs et les actrices, assistent à des réunions et à des actions, visitent les locaux, ou encore s'entretiennent avec les professionnels salariés et, parfois, les bénévoles. À la suite des séjours de recherche, des entretiens et des réunions ont pu être suivis et organisés en distanciel, et les échanges mails et téléphoniques ont continué après les séjours.

Synthèse de l'enquête en quelques chiffres

75 acteurs et actrices des CE interrogés,

- pour **94 heures et 7 minutes** d'enregistrement
- **2000 pages** de retranscriptions, réalisés par des chercheurs recrutés pour le projet et des prestataires extérieurs.

Plus de 50 scènes observées dans une perspective ethnographique

- **3 types d'observations** : temps de travail, comités (pilotage, technique, projet), actions auprès des publics, visites officielles, etc.,
- **Par 8 binômes de chercheurs** : des binômes différents pour chaque séjour.

8 synthèses de monographie

- **Des séjours d'au moins 3 jours** sur le territoire de chaque Cité éducative.
- **Des comptes-rendus d'observations de 50 à 70 pages** issus de chaque séjour.

Un travail collectif

- **8 chercheurs engagés** : de différentes disciplines (sociologie, sciences de l'éducation et de la formation, science politique) et travaillant sur différentes thématiques (politiques publiques, jeunesse, relation parent.s-enfant.s, professionnel.s de l'enseignement, handicap psychique, santé, éducation artistique et culturelle).
- **Des séances de travail hebdomadaires** au périmètre varié (porteurs ; porteurs et ingénieurs attachés au projet ; ensemble des participants) ; réflexion méthodologique, production des synthèses de monographie.

- **7 séminaires académiques** : pour nourrir la réflexion développée dans les axes transversaux d'analyse

1 LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE : RÉCEPTION(S) ET APPROPRIATION(S)

Ce premier axe d'analyse porte sur la façon dont les principaux acteurs de la gouvernance de la CE, à savoir ceux qui participent aux instances de gouvernance en charge du portage quotidien de la CE, appréhendent leur fonction, leur mission et, plus largement, la « *démarche* ». Structuré en fonction des institutions de rattachement des acteurs, cet examen des points de vue sur la CE est indispensable po la façon dont ces derniers font vivre la gouvernance.

1.1 UNE DÉFINITION HOMOGÈNE DE LA CE

La notion de « *maillage* » des acteurs éducatifs afin d'assurer la « *continuité* » éducative qui serait à même de favoriser la « *réussite* » des enfants du territoire est omniprésente dans les discours. Les acteurs enquêtés sont majoritairement convaincus du fait que le « *décloisonnement* » entre les institutions est bénéfique.

> Donc pour moi la plus-value c'est vraiment de créer [...] une émulation avec des gens qui ont envie de tirer le territoire vers le haut. Et qui sont prêts, chacun à leur place et avec leurs moyens, à travailler ensemble pour atteindre les objectifs qu'on a définis en commun. Ça, c'est pour ça qu'on était tous à fond au début ! (Directeur de service municipal)

Cette attente d'ouverture est particulièrement présente à l'endroit de l'Education nationale. Elle est, en effet, très régulièrement exprimée par les professionnels rencontrés, tant par les professionnels de l'Education nationale que ceux des autres institutions.

Cette définition est complétée par des éléments de langage sur ce que la CE ne doit pas être. Elle doit éviter plusieurs écueils. Tout d'abord celui de la

« *vitrine* », c'est-à-dire les « *beaux-discours* » qui ne se traduisent pas en actes, ou encore les actions mises en avant politiquement mais qui ne touchent qu'un public très restreint. Ensuite, celui de « *l'enveloppe* », du « *portefeuille* » ou de la « *liste de courses* », où la CE serait considérée uniquement comme une opportunité financière. Enfin, il s'agirait de ne pas « *ajouter une feuille au mille-feuilles* », soit un nouveau dispositif venant se surajouter à ceux déjà présents sur le territoire.

Au côté des acteurs présentés dans cette partie, d'autres peuvent être présents de façon plus marginale dans les instances de pilotage quotidien de la CE. Côté Education nationale, le coordonnateur REP ou encore les IEN ont également pu être intégrés. Dans d'autres configurations, ce sont des représentants d'autres institutions qui ont pu être associés (CAF, Département, Métropole). Le faible nombre de ces représentants ne permet pas de mettre en perspective leurs discours, raison pour laquelle ils n'ont pas été intégrés au présent écrit.

1.2 L'EDUCATION NATIONALE : DES FORMES D'ADHÉSION MESURÉES

1.2.1 Les principaux chefs de file (ChF)

Les deux éléments de définition de la CE les plus saillants dans les discours des ChF rencontrés sont a/ que la CE est un maillage territorial qui est « *institutionnalisé* » et b/ qu'elle devrait donner la parole aux familles.

L'institutionnalisation de relations partenariales (qui préexistaient ou non sur le territoire) est perçue comme synonyme de « *fluidité* » et d'« *agilité* ». Il s'agit de « *faire cité* » au sein de l'Education nationale et au-delà. Il est fréquent, ainsi, de voir émerger sur les territoires des CE de nouvelles instances de coordination au sein de l'En, entre les acteurs des différents réseaux REP d'un territoire, ou entre ceux du premier et du second degré.

Les ChF se présentent également comme jouissant, en tant que professionnels de l'En, d'une relation privilégiée et d'une proximité avec les publics à qui ils souhaitent donner voix au chapitre :

> Il faut qu'on soit au plus près des gens, du territoire et de leurs besoins et les écouter. Là, on ne les écoute pas. En fait, c'est un peu comme si certaines personnes faisaient à nouveau du néocolonialisme. Ça me dérange beaucoup parce que les gens sont tout à fait capables de savoir ce dont ils ont besoin [...] On raisonne à l'envers, pour moi !

S'ils s'accordent sur ce que devrait être la CE, leurs modalités d'entrée en son sein varient ainsi que la façon dont ils se représentent leur mission dans ce cadre. Le rôle de référent Education nationale apparaît dans la plupart des CE observées comme tournant : ainsi il n'est pas rare qu'après une ou deux années, le ChF change, soit en raison de mutation, soit parce c'est un engagement limité qui avait été annoncé, soit par épuisement. La mission de ChF s'ajoute en effet, dans bien des cas, à des missions et sollicitations déjà nombreuses. « *On est découpés !* » énoncent ces professionnels :

> C'est énorme, le nombre de sollicitations de projets qu'on a soit par l'action éducative du rectorat, soit par la Métropole ou par la Mairie. Et avec des grandes causes nationales, que ce soit pour la lutte contre l'esclavage, que ce soit autour de la défense des valeurs de la République, la shoah, enfin tout, en dispositifs
>
> C'est chronophage [...] La question que je me suis le plus posée c'est comment, cette charge supplémentaire, je ne la fais pas subir à mes collaborateurs proches

Si le manque de temps est énoncé par tous, les ChF expérimentent des situations hétérogènes :

- dans certaines CE, le chef de file est absent des espaces de pilotage qui se réunissent le plus régulièrement ;
- il partage la représentation des acteurs de l'En avec des professionnels du premier degré (IEN ou coordonnateur REP) ;
- il peut engager les dépenses (impliquant un travail supplémentaire pour le gestionnaire de l'établissement) ou passe par des techniciens mairie pour le faire ;
- il est, ou non, déchargé, ou a attribué cette décharge à des enseignants.

Deux manières d'appréhender le rôle et les missions du ChF se dessinent, lesquelles semblent liées à leur présence ou non dans les instances de pilotage quotidien de la CE. Ceux qui en sont absents se positionnent *dans l'action*

(auprès des enfants et des familles) et revendiquent la nécessité d'éviter de faire de la CE une question d'administrateurs déconnectés du terrain. Les autres se positionnent davantage *dans la philosophie de l'action*.

Les ChF se positionnent unanimement en coordinateurs du budget alloué à l'En, mais énoncent la difficulté de « *faire passer* » l'idée selon laquelle le cloisonnement des budgets ne doit pas mettre en péril le fonctionnement partenarial :

> Il y a aussi la segmentation budgétaire qui fait que l'Education nationale a une petite dotation qui lui est propre. Mais ce qui laisse penser, à beaucoup des autres acteurs, que le reste du budget ne la concerne pas forcément directement. Donc voilà, il a fallu sur l'année où j'ai été chef de file, ça a été les 3-4 premiers mois, ça a été de faire comprendre à l'ensemble des acteurs que l'Education nationale, [que] certes [nous avons] une dotation propre, mais ce n'est pas pour autant que le reste revenait à la municipalité. Et que les projets sur le reste du budget ne pouvaient pas mobiliser.

Les rôles et missions des ChF sont également liés à la présence ou à l'absence d'acteurs du 1er degré dans les instances de pilotage. Lorsqu'ils sont les seuls représentants de l'Education nationale, ils investissent davantage leurs fonctions de coordination. A l'inverse, en cas de présence d'acteurs du 1er degré, les ChF coopèrent avec leurs collègues du 1er degré tout en limitant leur champ d'intervention au second degré.

Ceux qui ne cohabitent pas dans les instances de pilotages de la CE avec des professionnels du 1er degré se positionnent davantage comme « *facilitateurs* » voire comme « *régulateurs* » : ils revendiquent une vision globale de ce qu'il se passe au sein de la CE, se présentent comme des passeurs de la « logique projet » auprès des enseignants.

En sus de cette cohabitation (ou non) avec des acteurs et actrices du premier degré, les modalités d'engagement des ChF dans la CE sont liées à leur rapport général à la « *démarche* ». Dans tous les cas, le DASEN est à l'origine de la nomination du ChF, qui est désigné en vertu de son ancienneté sur le territoire.

Parfois, certains professionnels se retrouvent donc ChF « *à l'insu de leur plein gré* », quand d'autres cherchent à le devenir, y voyant un intérêt professionnel immédiat pour négocier des moyens supplémentaires – « *au moment [où] on m'avait proposé les choses, il avait été envisagé que ça puisse appuyer une possibilité d'avoir un adjoint supplémentaire* » – ou un intérêt ultérieur. L'expérience au sein de la CE apparait alors comme une perspective d'évolution grâce à une « *montée en compétences* » dans le domaine plus large de la Politique de la ville.

Enfin, il n'est pas rare que les ChF diagnostiquent une méconnaissance de la CE chez une grande partie de leur personnel :

> Mais là, où il faut être redondant et régulièrement rappeler des choses, c'est aussi auprès des enseignants. Parce qu'on n'en a pas parlé mais les enseignants n'ont pas toujours intégré la démarche Cité éducative. C'est un concept pour certains. Pour d'autres, c'est une réalité. Pour d'autres, ça reste un concept.

1.2.2 Les chargés de mission CE

L'enquête flash de l'ANCT réalisée en juin 2021, avançait que les chargés de mission portés par l'Education nationale étaient moins nombreux que les CPO portés par les collectivités. Les entretiens réalisés confirment cette tendance et apportent des informations complémentaires quant aux conditions d'exercice de ces professionnels. Les chargés de mission partagent leur temps entre missions liées à la CE et d'autres missions d'enseignement dans le 1er degré ou de coordination. Il s'agit alors d'articuler le travail pour la CE locale avec des missions de lutte contre le décrochage scolaire, de Politique de la ville auprès des services départementaux de l'Education nationale, ou de coordination d'une ou plusieurs autres CE (mutualisation de moyens humains).
Dans cette enquête, les chargés de mission de l'Education nationale s'accordent sur une perception de la « *démarche* » comme devant servir à « *bouger les lignes* », à développer des formes d'ouverture de leur institution propices à une pratique plus territorialisée de l'éducation.

> [La Cité éducative] devrait être quelque chose qui puisse englober justement toute la politique éducative menée sur le territoire et notamment en priorité sur ces fameux quartiers prioritaires. Donc ça devrait être un lieu de croisement et de pilotage entre tous les dispositifs divers et variés qui coexistent sur le territoire [...] Moi je suis là pour veiller aussi à l'articulation avec tout ce qui est déployé dans le temps scolaire et notamment dans le cadre des REP+, ça c'est la partie opérationnelle, mais je suis aussi sur la partie pilotage et stratégie avec mon autre casquette ou ma casquette complémentaire - je ne sais pas comment je dois le dire - de chargé de mission.
>
> [Les nouvelles habitudes] c'est peut-être de savoir qu'on peut taper à toutes les portes en fait et de pas rester cloisonné à son corps de métier et avoir une réponse Education nationale à une problématique

Les chargés de mission rencontrés ont pour caractéristique commune d'avoir une longue expérience au sein de l'En et, plus précisément, dans l'Éducation prioritaire. Ainsi, parce qu'ils étaient principaux de collège en REP, coordonnateurs de REP, responsables d'établissement pénitentiaire pour mineurs, chefs de projet pour le projet éducatif local ou encore chargés de mission de la Politique de la ville auprès de la DSDEN, ils partagent une perception du rôle de l'École comme devant s'inscrire dans son territoire pour mieux agir sur les facteurs à l'origine des difficultés scolaires ou du décrochage. En conséquence, ils appréhendent l'arrivée de la CE comme un retour logique du partenariat avec les territoires.

Pour autant, si ces acteurs semblent convaincus de la nécessité de collaboration entre l'école, les collectivités locales et la Préfecture, les chargés de mission, de par leur identité professionnelle et leur position institutionnelle, voient la CE comme un vecteur de ressources complémentaire à celles qu'octroie, par ailleurs, l'Éducation prioritaire. La CE est alors un moyen de continuer, de développer ou d'appuyer des axes de travail déjà présents au sein de l'Education nationale.

Ainsi, par exemple, la CE est appréhendée par les chargés de mission comme un levier pour développer le travail avec les familles, la formation des personnels qui gravitent dans et autour de l'école, le « savoir-nager », le « savoir-rouler », ou encore le travail autour des valeurs de la République, mais aussi pour lutter

contre le décrochage scolaire, l'absentéisme et essayer d'en apprendre plus sur les jeunes catégorisés comme NEET (*Not in employment, education or training*). La vision centrée sur l'école des enquêtés est également présente lorsqu'il s'agit de parler du territoire : les indicateurs produits par la DEPP sont structurants pour orienter leurs missions.

Ainsi, ils définissent leur mission comme étant de l'ordre de l'articulation entre d'une part l'Education nationale, et, d'autre part, l'action publique territorialisée :

> Moi je suis donc identifié comme chef de projet opérationnel pour l'Education nationale. Donc moi c'est essayer de veiller, autant que faire se peut, à l'articulation de ce qui est porté dans la CE avec les établissements scolaires concernés.

Ce rôle de coordination est décrit comme pouvant être difficile, notamment en raison d'un manque d'outils communs, mais aussi par manque de temps pour asseoir réellement un fonctionnement, des formes durables de travail partenarial :

> Le problème, c'est que le programme a souhaité ne pas faire une strate de plus dans le mille-feuille administratif, mais c'est compliqué d'arriver à enlever les autres strates pour mettre en valeur cette strate là en fait. Donc je dirais qu'il faut être patient, que ça prend du temps, que c'est une autre logique de travail.
>
> La difficulté, c'est qu'effectivement, quand on a de l'argent supplémentaire, il faut avoir des moyens de gestion en fait et la difficulté, elle est souvent là, c'est-à-dire qu'il n'y a pas forcément eu la réflexion autour des moyens de gestion qu'on allait développer. Je dirais l'ingénierie en fait, ce qu'il y a derrière et qui est nécessaire.

Un dernier point concerne le rapport de ces chargés de mission au binôme de la collectivité (lorsqu'il y en a un). Assez mécaniquement, chaque chef de projet / coordinateur représente son institution, ce qui, d'emblée, reproduit des pratiques de travail cloisonnées. Cependant, l'asymétrie entre les deux membres du binôme, liée à des missions qui ne sont pas de même ampleur ou à un temps de travail dédié à la CE inégalement réparti, est révélatrice du poids inégal de l'Education nationale et de la collectivité dans le pilotage de la CE.

1.3 LA PRÉFECTURE : CHEFFE D'ORCHESTRE DE LA GOUVERNANCE

Les représentants de la préfecture se définissent comme « *pivots* » de la labellisation en raison de la vision « *panoptique* » du territoire qu'ils sont supposés avoir, ainsi que par leur connaissance des différents dispositifs et appels à projet éducatifs. Ils décrivent souvent la phase de labellisation comme « *soutenue* ». Mais, passé ce premier temps, au moment de l'opérationnalisation, leur mission au sein de la CE devient moins claire et s'engage sans fiche de poste :

> Monsieur *Untel,* Cité éducative, vous faites un cocktail, vous vous démerdez. Il ne faut pas avoir été missionné particulièrement…

Le temps de travail CE qu'ils disent consacrer à la CE sur une semaine varie de 10 % à 50 %.

Le rôle des représentants de la préfecture apparaît important sur le plan du suivi financier de la CE, dans la mesure où la préfecture ne propose pas directement d'action (contrairement à l'Education nationale et à la municipalité) quand « *par contre, l'enveloppe, elle est côté préfecture* » :

> Côté Pref en fait, on nous a relégué un peu un job de contrôle financier, donc c'est un peu pénible parce qu'en fin de compte on vient nous chercher uniquement pour valider des dépenses ou pour avoir des éclaircissements sur des points réglementaires, mais c'est aussi un truc qu'on nous renvoie au visage en nous disant qu'en fin de compte on n'est jamais que le financeur et qu'on est agaçants.

Ce contrôle financier fait que ces acteurs incarnent « *la parole de l'Etat* » : il n'est pas rare qu'ils se présentent comme « *ordonnateur* » et « *censeur* », aussi comme la personne qui « *replace* », « *recadre* », « *repositionne* », « *tire la sonnette d'alarme* » :

> Ma mission à moi sur la Cité éducative, c'est de représenter l'État, donc d'être un peu le garant - j'aime pas trop ce mot là - mais le garant du respect des objectifs qui sont fixés par le national.
>
> Je suis la bonne parole, la corde de rappel, quand il y a des dérives.
>
> Parce que certains m'ont fait le reproche d'être trop directif et de mener la Cité éducative à ma cadence. La nature ayant horreur du vide, je me suis substitué à ce qui aurait dû être fait par certaines personnes.

Dans leur propos, la question du portage politique de la CE par la ville apparaît comme un équilibre difficile à trouver, entre d'un côté les municipalités qui en manqueraient et, de l'autre, celles qui se réapproprieraient la CE :

> Le manque de portage politique des villes [...] a crispé les relations.
>
> Les élus, lorsqu'ils ont vu cette politique publique ont vu une source de financement. Un point c'est tout. Ils n'ont vu rien d'autre.

versus

> Il y a des relations un peu tendues avec certains élus avec qui je ne suis pas d'accord, notamment quand ils me font... quand ils essayent de me faire faire du népotisme, crasseux cochon, même pas bien habillé, je ne suis pas d'accord.

1.4 LA VILLE : LES ACTEURS EN CHARGE DE L'ADMINISTRATION DE LA CE

1.4.1 Les chargés de projets (CPO)

Au regard des autres acteurs de la gouvernance, la spécificité des CPO réside dans le fait qu'ils ont, pour la majeure partie d'entre eux, postulé pour un emploi consacré aux CE. Les CPO sont ainsi une des rares créations RH de la « *démarche* ». La CE a pu susciter leur intérêt pour diverses raisons : outre l'idée de « *maillage* » ou d'« *écosystème* » présente chez l'ensemble des acteurs de la CE, les CPO évoquent un attrait pour l'approche « *décloisonnée* », « *globale* » c'est-à-dire non individualisée, et prenant en compte le contexte de vie des familles, à « *partir du terrain* » :

> Ce que je trouvais hyper intéressant, c'est la logique vraiment partenariale de se dire « On fait différemment. On ne fait pas en plus. On fait différemment. On fait en partenariat, et on fait sur le terrain ». [...] Mais ce qui m'a attiré, [...] c'est vraiment la dynamique et le changement de vision en termes de politique publique de se dire « On part des besoins du terrain ».

Il s'agit ainsi de créer du « *lien* », sur des territoires que les CPO enquêtés présentent comme « *détricotés* » :

> Pour moi, ça doit servir à développer des projets, à développer du lien sur nos territoires. Pour moi, s'il y a un truc qui est bien dans la Cité éducative, enfin parmi les points positifs des Cités éducatives, c'est que c'est souvent labellisé sur des territoires qui ont été détricotés, le tissu associatif, le tissu social a été complètement déchiré par la baisse de subventions, *etc.*, et que du coup tu es obligé de retricoter.

Les conditions d'emploi pour atteindre ces objectifs sont variables : quand certains sont en CDI, d'autres sont en CDD (20 mois, 1 an renouvelable ou 3 ans). Avant d'être CPO, quatre d'entre eux avaient déjà été en contact avec la « *démarche* » CE : soit en tant que professionnel des centres sociaux, soit en raison de leur présence dans des services ayant participé à la construction de la CE (municipalité, Métropole).

Leur rôle dans la CE est perçu à la fois comme crucial (« *on m'a dit que j'étais attendue comme le Messie* ») et flou : « *le poste, il s'est construit avec moi* » nous explique l'une d'eux. Ce flou résulte des dimensions multiples de leur rôle.

Tout d'abord il s'agit d'un poste « *carrefour* », « *multiniveaux* », situé au croisement des enjeux techniques et opérationnels, des instances de pilotage et celles de « *terrain* », des espaces locaux et nationaux, des institutions et de différentes temporalités (temps de « *l'enfant* »et temps « *politique* »). Les CPO peuvent ainsi apparaître comme des « *passeurs* » entre ces différents niveaux.

Leur rôle « *d'animation* », qui nécessite des habiletés relationnelles, se déploie alors à trois niveaux : celui des instances de gouvernance, celui des groupes de travail ou commissions thématiques (dont ils assurent souvent la coordination) et, enfin celui des « *opérateurs* » (pour le développement d'une action et/ou dans le cadre de l'appel à projet) :

> Les pilotes aussi attendent de nous [avec le chargé de mission En], justement, de leur structurer aussi les axes de travail que sur lesquels, ils doivent bosser.
>
> Je leur ai dit [aux enseignants] que ça, c'était [mon] travail de les décharger de ce travail-là [de trouver des associations partenaires].

> J'ai pu voir l'ensemble des porteurs de projet, qui déposaient du coup les projets, pour pouvoir les accompagner [...] accompagner tous les porteurs à déposer leur bilan sur Dauphin.

Cette animation vise à assurer la mise en place de la programmation. Le caractère souvent délicat de cette phase d'opérationnalisation dans le déploiement des CE (*cf.* partie 3) amène à des positionnements distincts. Quand certains se perçoivent comme des acteurs à part entière de l'opérationnalisation, d'autres se définissent davantage comme des créateurs de liens :

> Et c'est vrai que le fait que je sois étiquetée Cité éducative, on a tendance à dire « Vu que c'est un dossier sur les Cités éducatives, c'est [le CPO] qui va s'en charger ». Alors ce n'est pas ça mon rôle, c'est justement de mobiliser les collègues pour qu'ils proposent des projets dans le cadre des Cités éducatives. Ce n'est pas à moi de les développer. Et effectivement, il peut y avoir une tendance à flécher certaines choses en disant « ça, c'est [le CPO] », ou alors moi-même j'ai une tendance à faire, de commencer à développer un projet pour mettre le pied à l'étrier des collègues, pour les aider, parce que c'est sûr que mon boulot c'est aussi de les aider, de les mettre en lien avec l'extérieur, avec les partenaires, avec le terrain, avec certaines assos. Ça, c'est mon boulot de mise en lien. Mais pour amorcer la pompe, des fois j'ai tendance à mettre les doigts dedans. Et c'est là, après, que ça peut être difficile.
>
> Moi, je ne suis plus quelqu'un de terrain, je n'ai pas besoin d'être h24 dans le quartier : j'ai mes réseaux… voilà. Moi, je ne porte aucune action en directe [...] J'accompagne, mais je ne suis pas en première ligne sur cette action. Mais je suis très peu en première ligne sur les actions.

Ce travail de suivi doit s'accompagner d'un travail de formalisation à travers la création d'outils pour accompagner le projet et les actions (tableaux, cartes mentales, comptes rendus, mails de « *reporting* », *etc.*). Ces outils visent à permettre l'analyse, « *sortir l'essentiel, synthétiser, mettre le doigt là où ça fait mal en disant : "Là, il faut qu'on avance !"* ».

Ces activités de formalisation révèlent la dimension administrative et financière du poste. Les CPO sont alors confrontés à l'absence d'une ligne claire sur le cadre juridique afférent à l'engagement des fonds CE :

> Les crédits Cité éducative nous ont beaucoup interrogés techniquement au sein de la ville [...] sur comment on les dépense, par

> quel biais juridique, sans parler du fond parce que ça c'est le terrain qui nous a donné la direction, qui nous dit « Nous, on veut financer ça parce que c'est notre priorité de terrain » mais après, derrière, juridiquement, je devais m'assurer que c'était possible. Donc comment on fait, est-ce que c'est une subvention, est-ce que c'est un marché ? Si c'est une subvention, quels sont les délais, comment on la fait passer ? Enfin, ça ne rentrait dans aucune case [...] c'est un puits sans fond ».

Sur le plan budgétaire, il leur faut donc apprendre à lire les budgets, tout en assurant, dans la plupart des cas, le suivi financier opérationnel :

> Le super tableau, que je dois entrer en ce moment à la main, devis par devis… C'est un boulot considérable !

Enfin, ils ont également un rôle de communication sur la CE, sur son ambition et sur ses réalisations et de veille.

L'ensemble de ces missions font qu'ils se décrivent comme un « *mouton à cinq pattes* », qui « *essaye de tenir tous les bouts de l'ensemble* ». Il n'est pas rare qu'en fonction des contextes, d'autres missions se surajoutent à celles déjà présentées : il peut leur être demandé de construire le dossier de labellisation d'une nouvelle CE sur le territoire ou encore de suivre le développement d'une Cité de l'emploi.

1.4.2 Les directions des services municipaux

Les techniciens municipaux présents dans les instances de gouvernance de la CE peuvent avoir trois statuts différents :

1/ direction de service : Politique de la ville, éducation, jeunesse, *etc.* (DS)

2/ direction générale adjointe (DGA) ;

3/ direction générale des services (DGS).

Les propos, tenus ci-dessous par un DGS, sont exemplaires des interrogations des enquêtés sur la pertinence de l'association des DGS/DGA aux instances de pilotage de la CE :

> Alors l'avantage d'avoir un DGS c'est qu'effectivement c'est le pouvoir [...] quand je donne un avis finalement il va être suivi et puis

> donc j'ai une capacité aussi de prendre des décisions. Donc en termes de réactivité, c'est plus facile que si c'est mon collaborateur qui va devoir vérifier en aval, qu'il ne va pas pouvoir prendre de position, après le point négatif c'est qu'effectivement je ne suis pas un expert, je ne suis expert en rien du tout moi… Donc je ne suis pas un expert des politiques éducatives, donc ça c'est le point… le petit bémol.

La capacité à prendre des décisions contrebalance donc une absence de connaissance approfondie des questions éducatives et/ou un positionnement relativement éloigné des publics. Ceci explique peut-être que, dans certaines CE, ce soit des DS, supposés plus proches des administrés, qui siègent dans les instances de gouvernance.

Pour ces acteurs, la CE est apparue en premier lieu comme relativement floue (et a pu susciter des inquiétudes au sujet de « *qui va faire le travail* ? »). Sa mise en œuvre a nécessité une « *ingénierie* » importante : pour le montage de dossier, pour la saisie sur Dauphin[1], pour le « *reporting* ».

> Tout ce qui est le back-office que personne ne voit forcément, et qui est quand même, là, par contre, une lourde charge. Des mécanismes un peu complexes avec des cadres d'intervention ou des rendus à la préfecture, à la CAF, etc., qui sont quand même assez précis… des dépôts sur des plateformes… Voilà, c'est une grosse mécanique derrière et là, moi, j'alerte un petit peu, effectivement, sur tout ce que ça génère en plus en volume de travail, mais également en technicité.

Cette gestion administrative peut mettre les acteurs municipaux en difficulté vis-à-vis des membres des autres institutions de la CE :

> Ma collègue qui porte ça [rémunération de l'aide aux devoirs], s'est arrachée les cheveux [...] elle m'a dit, « si cette année, on remet le couvert, je mets le feu au dossier » [...]. Donc l'Education nationale vient avec son projet, son idée de projet porté par les autres. Portée en termes RH, portée en termes logistiques, portée en termes financiers. Ce n'est pas possible [...] au regard de ce qu'on est nous, villes et nos ressources. Le problème est donc mal vécu par l'Education nationale et « ouais, on a de super projets, mais vous ne les voulez pas », ce n'est pas qu'on ne veut pas, **c'est qu'on ne peut pas les porter**. Donc de rebondir sur un

1 Le portail Dauphin dauphin.cget.gouv.fr est le portail applicatif officiel de l'ANCT pour déposer une demande de subvention de la Politique de la ville ou de la politique d'aménagement du territoire.

> autre projet. Là, ça a été l'achat de livres, 60 000€ d'achats de livres pour mettre des bibliothèques dans toutes les écoles, dans toutes les classes pour travailler sur l'appropriation du livre, donc que l'enfant travaille en classe avec le livre. Et puis si l'on ressent le besoin, on le ramène à la maison [...] projet Education nationale, mais pas de moyens financiers, pour même d'encaisser les 60 000€, donc qui porte ? La ville. D'accord, mais la ville, 60 000€ d'achats de livres, c'est un marché, donc on a un prestataire déjà, mais il n'y a peut-être pas tout. Voyez, c'est des trucs idiots, mais on rentre dans des systèmes ou du coup, ok, alors si c'est la ville qui porte, c'est le seul moyen, d'accord, mais le catalogue de bouquin ne colle pas à ce qu'on veut. Ok oui, mais là encore presque c'est la faute à la ville, on s'excuse, nous on n'a pas vocation à acheter des bouquins pédago… [...] Et donc ça rentre dans le marché et du coup, on va porter, **juste faire la caisse enregistreuse, on rentre, on commande et on livre et on paye** ».

Malgré ces difficultés, les techniciens municipaux soulignent l'opportunité qu'offre la CE de faire un diagnostic, de parler « *véritablement d'éducation et de la chose éducative. En fait, je crois que c'est ça qui nous anime, et c'est pour ça qu'on y a cru* ». Certains y voient la possibilité de renouer avec les apports de l'expérience des ZEP, « *revenir un petit peu à cette dimension territoriale partenariale qu'on avait perdu depuis l'époque des anciennes ZEP* ». Cette « *démarche* » territoriale est présentée comme une façon d'ouvrir l'Education nationale et de légitimer les acteurs municipaux :

> Avec l'Education nationale jusqu'à présent on n'avait jamais pu savoir ce que devenaient les collégiens après le départ du collège. On ne savait pas du tout sur une cohorte quelle était leur progression, combien continuaient des études, dans quels types d'études, etc. Tout ça, on n'avait aucune info, c'était l'omerta totale. Cité éducative, pouf ! Vous avez tout un tas de stats, de données très intéressantes qui d'un seul coup vous sont ouvertes.
>
> C'est clair que quand vous arrivez avec le label Cité éducative, on vous prête une oreille [...]. Le fait que votre requête, qui en temps normal prendra peut-être deux mois ou six mois ou serait classée sans suite, là on va essayer de vous apporter une réponse.

Ces acteurs décrivent leur action au sein de la gouvernance de la CE de la façon suivante : ils ont à s'assurer que le côté « *technique* » de la CE est mis en œuvre (et est supportable pour les services) et pour ce faire sont les supérieurs du chef de projet opérationnel (CPO). C'est, par conséquent, chez ces acteurs que

s'expriment de vives craintes quant à la pérennité de ce qui est engagé dans le cadre du label : il s'agit d'éviter le « *one shot* », les projets « *extérieurs* » qui « *repartent* » ainsi que, plus généralement, de décevoir les habitants :

> C'est souvent comme ça avec l'État, l'État met en place des dispositifs, amorce la pompe d'une certaine façon, les communes accompagnent les dispositifs de l'État, et puis au bout de quelques années l'État va sortir et là qu'est-ce qu'on fait en tant que commune ? Est-ce qu'on essaie de maintenir tout seul ? Est-ce qu'on compense ce que l'État ne met plus ? Ou est-ce qu'on arrête tout ? Avec le risque, évidemment, que les habitants ne soient pas contents « bah oui vous faîtes des trucs et résultat finalement, il n'y a plus rien ».

Certains vont même jusqu'à se demander si la gouvernance de la CE ne se fait pas au détriment des habitants, ou si le travail administratif ne se fait pas aux dépens de l'action éducative :

> Cet argent-là [...] il va dans une magnifique superstructure au lieu d'aller dans les poches des habitants [...] Parce qu'on se retrouve avec un poste à 40 000 [de coordination sur l'agglomération], nous on se fait financer [...] 20% [...] puis au bout du compte vous avez déjà quasiment 60 000€ qui partent sur du pilotage !
>
> Parce que c'est assez chronophage quand même, la gestion de l'appel à projets, enfin de suivi l'évaluation et enfin voilà. C'est une logistique et du coup on se noie et comme tous les systèmes en France, dans une part administrative, qui nous fait oublier l'objet peut être principal de l'action et la philosophie de la Cité éducative.

1.4.3 Les élues locales

Lorsque les élus sont présents dans l'instance de gouvernance en charge du portage quotidien de la CE, ils présentent un profil relativement similaire : lors de notre enquête, nous n'avons rencontré que des femmes (l'écriture de cette partie passera donc au féminin), qui ont eu une expérience dans le monde de l'enseignement et ont pour portefeuille l'éducation.

Pour les élues, la CE est une « *philosophie* » au service du territoire et de ses habitants et, partant, un laboratoire permettant « *l'innovation* » :

> Moi, je crois beaucoup, c'est très intéressant les cités éducatives, mais je pense à un laboratoire [...] qui va permettre sur un territoire [...] d'expérimenter vraiment des choses, de pas avoir peur, de lancer des choses, de tenter des choses et il sortira toujours quelque chose et ensuite de voir ce qui est possible, transposable pour en faire du droit commun avec des coûts maîtrisés quand même, parce qu'on n'est pas « *no limit* » dans les budgets.

Pour ces actrices, l'enjeu primordial au cœur de la CE est la communication :

> On a un manque de communication entre nous. C'est-à-dire que j'ai appris en allant dans une école que des jeux en bois pour la cour de récréation avaient été financés par la Cité éducative. Je n'étais pas au courant. J'ai appris en Conseil d'école que des actions financées par la Cité éducative, je n'étais pas au courant. Je trouve ça, quand même, fort de café [...] Mais il y a eu plein d'actions comme ça, qui ont été financées par la Cité éducative, que j'ai découvertes après coup.

Cet enjeu se joue en interne, entre membres (pilotes et opérateurs) de la CE mais aussi en externe auprès des publics :

> C'est-à-dire que la Cité éducative, personne ne la connaît. Très peu la connaissent.

Au sujet de leurs missions dans la CE, le positionnement de ces élues est variable : quand certaines se perçoivent avant tout comme réservoir d'« *idées* » à développer dans le cadre de la CE, d'autres se présentent comme les accélératrices de la CE sur le plan de la décision comme celui du passage à l'action : il s'agit de porter une parole sur les CE auprès des opérateurs ayant davantage de poids que celle du CPO

> Il ne s'est pas passé grand-chose depuis non plus. D'ailleurs, je l'ai plus ou moins dit lors de la dernière réunion, lors de mes interventions. Il faut aller plus, plus vite [...] il faut que ça bouge, quoi. Il faut vraiment qu'on soit meilleur dans nos... Il faut qu'on aille plus vite dans les prises de décision.
>
> Le rôle du politique, c'est celui-là. C'est de faire en sorte que les projets soient portés, aussi par les acteurs et par les partenaires. C'est aussi le rôle du chef de projet. Il est là pour mettre tout en musique. Mais quand c'est l'élu qui vient à la rencontre des partenaires, ça a un impact. Ça a toujours un impact. On s'en rend compte.

Les conditions de l'engagement des acteurs de la gouvernance des CE sont variables : si certains ont été mandatés par leur hiérarchie (les ChF) ou désignés par le niveau national (DGS/DGA/représentants de la Préfecture), d'autres ont postulé pour porter la CE (les CPO). Toujours est-il que même chez les plus réticents à la « *démarche* », la « *philosophie* » partenariale (fin du fonctionnement « *en silo* », « *ouverture* » réciproque) fait sens pour penser la gouvernance des CE. Au-delà de cette vision partagée, un second axe d'analyse complète ce panorama sur la façon dont chacun se représente son rôle dans la CE par l'objectivation de la diversité des formes d'organisation de la gouvernance : quelles sont les structures qui travaillent à la rencontre entre ces acteurs ?

2 UNE DIVERSITÉ D'ORGANISATIONS : DE LA FORME À L'ACTION, DE L'ACTION À LA FORME

La réception et les formes d'appropriation du label sont révélatrices du rapport entretenu avec la « *démarche* », dont découlent les différentes structures de gouvernance, les architectures de fonctionnement ainsi que les formes de vie partenariale. Cette deuxième partie analyse les formes de la gouvernance dans les différentes CE.

2.1 TRADUCTION LOCALE DES FORMES D'ORGANISATION PROPOSÉES PAR LES INSTANCES NATIONALES

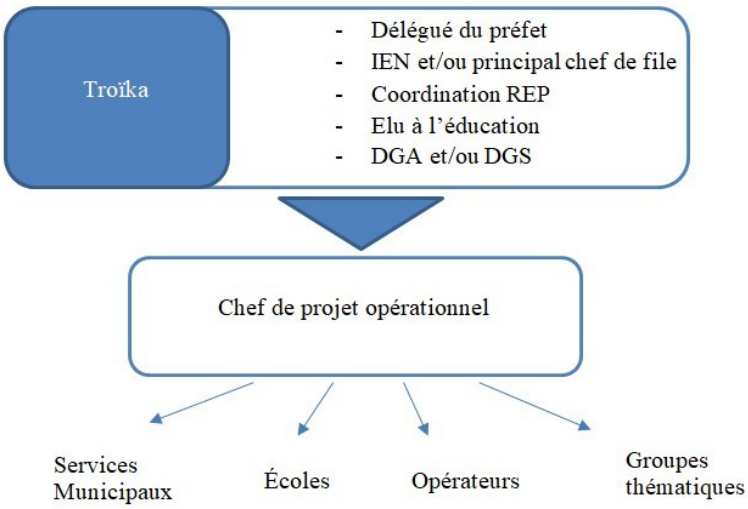
2.1.1 La diversité des formes observées

Au-delà de la formalisation sur le papier des instances de gouvernance, il s'agit de retranscrire ici leur traduction dans les faits. Les formes ainsi exposées intègrent dans les sociogrammes uniquement les acteurs et actrices impliqués dans la mécanique de la Cité éducative de manière effective.

Cependant, des formes d'organisation et les logiques qui sous-tendent celles-ci ont été mises à jour pour rendre compte de tendances dans les manières d'implémenter la « *démarche* » sur les territoires.

Ainsi, quatre structures types sont présentées, qui reflètent quatre formes d'appropriation observées dans cette étude. L'usage du « et/ou » témoigne de la synthèse de modèles opérée.

2.1.1.1 La « petite structure » : la fusion des instances de validation et d'opérationnalisation de l'action



Il s'agit de la plus petite structure, constituée d'un comité réunissant un nombre relativement restreint de personnes. Ici, il n'y a qu'un seul niveau de prise de décision, et l'opérationnalité est assurée par le chef de projet. La « *Troïka* » ne se limite pas à la validation de propositions lors d'un comité de pilotage, elle est également technique. Ainsi, un délégué du préfet, membre de la « *Troïka* », explique :

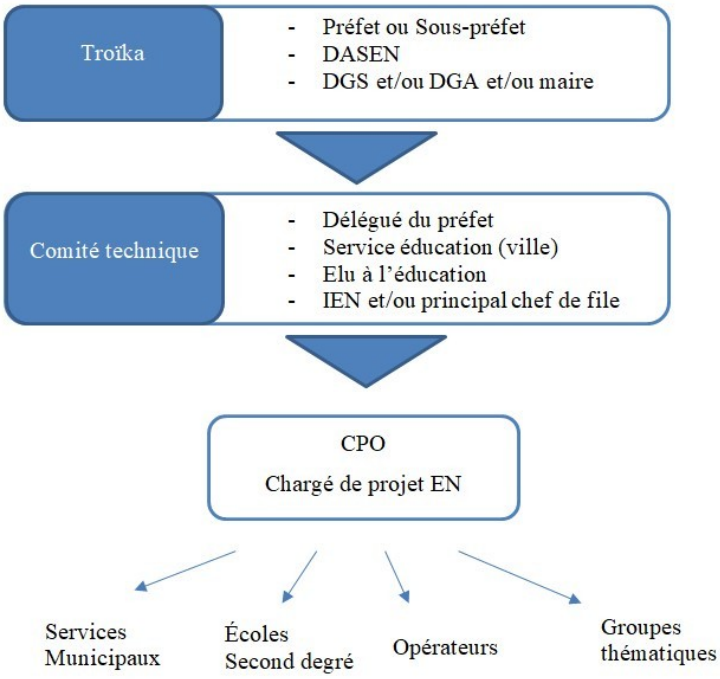
> Les objectifs de la Cité éducative ont été fixés en Troïka, les sous-objectifs aussi, [...] et du coup, une fois qu'on avait acté ce plan d'action là, qui n'est pas figé dans le marbre mais qui donne en tout cas une direction, on a fait appel aux partenaires pour essayer de nous aider à réfléchir à comment on pourrait opérationnaliser ça.

Dans cette organisation, le chef de projet opérationnel, tout en animant les groupes thématiques, est aussi chargé de suivre la mise en œuvre des actions, tout en assurant une communication continue et un partenariat serré avec les membres de la « *Troïka* ». Celui-ci a également comme interlocuteurs directs les opérateurs associatifs, ainsi que les écoles et les services municipaux.

Le second degré (établissements hors chef de file) est absent de ce schéma, puisqu'ici le principal chef de file, présent dans la « *Troïka* », assure directement la liaison avec les établissements. La force de cette forme d'organisation de la

CE réside dans sa souplesse, sa rapidité de prise de décision et sa relative proximité entre les décisionnaires et les publics concernés. Cependant, tout se passe comme si ce cas de figure ne facilitait pas l'identification forte du label Cité éducative par les opérateurs.

2.1.1.2 La « forme standard » : validation, suivi technique et opérationnalisation



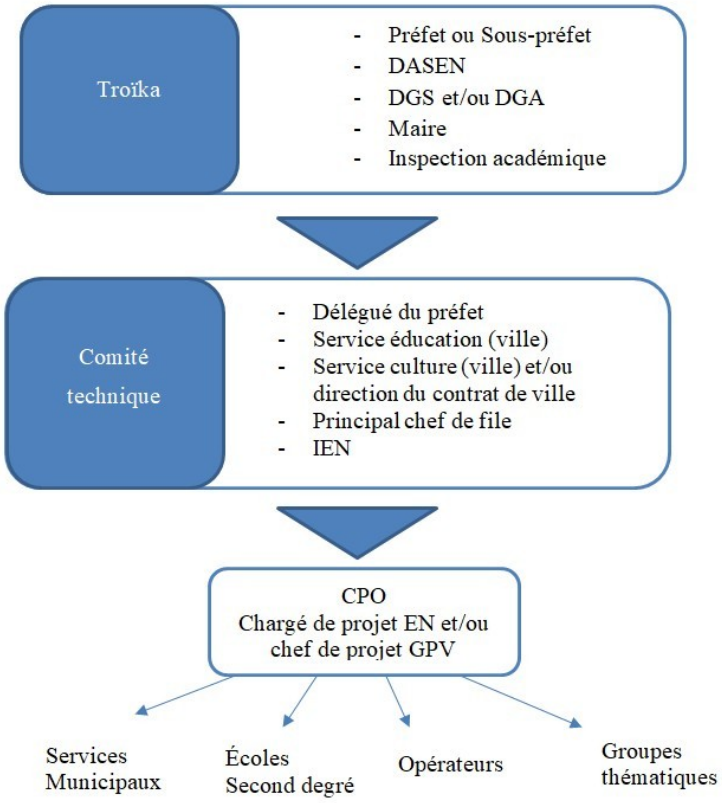
Au cœur de cette organisation, le comité technique est source de propositions, que celui-ci expose en comité de pilotage aux membres de la « *Troïka* » pour validation. Ensuite, le CPO et le chargé de projet de l'Education nationale, en étroite collaboration avec le comité technique, ont pour mission d'opérationnaliser l'action.

Cette forme est celle qui est la plus mise en avant à la lecture des projets de labellisation et des revues de projets. La composition des différents comités reste néanmoins variable selon les territoires.

La force de cette organisation réside dans son fonctionnement compartimenté : chaque acteur joue un rôle précis, ce qui peut avoir comme effet de répartir les

pouvoirs. Cependant, et nous y reviendrons, le rôle du CPO et du chargé de mission est ici très complexe, puisqu'ils doivent être les garants de la communication entre les différents niveaux de la CE et l'ensemble des acteurs.

2.1.1.3 La « forme élargie » : ouverture générale sur le développement urbain



Cette forme est caractérisée par la volonté d'associer une multitude d'acteurs à la CE dans le but de se saisir de la question éducative dans sa globalité. Ainsi, une attention particulière est prêtée à la place du développement urbain dans la « *démarche* ».

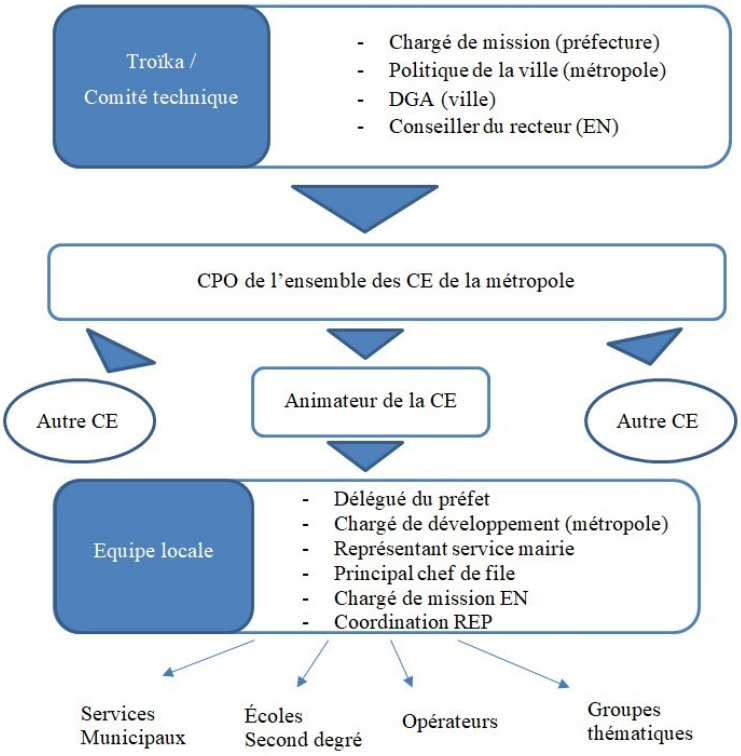
Si cela n'apparaît pas dans le sociogramme présenté, il est possible dans certaines CE qui correspondent à cette catégorie d'intégrer au comité technique la direction du Contrat de ville.

La complexité d'une telle organisation repose sur la multitude d'acteurs à concerter lors des prises de décision. Dans certaines de ces CE, des « raccourcis » sont alors pris pour rendre le fonctionnement plus flexible,

notamment en choisissant d'écarter temporairement les élus pour ne travailler qu'entre techniciens. Le technicien d'une agglomération explique les raisons de cette organisation ainsi :

> L'État, eux, et l'Education nationale, ils ne sont que « techniques », ils ne sont pas « politiques ». Mais nous, les collectivités, quand on veut associer toute la chaîne, ça fait entrer le politique dans la danse et ce n'est pas la même contrainte, ce n'est pas la même organisation, et donc ça se régule différemment. Les techniciens, c'est beaucoup plus simple à organiser. Du moment où on fait entrer le politique, il va falloir que les cabinets s'en mêlent, enfin… c'est des choses qui sont un peu plus contraignantes.

2.1.1.4 La « forme stratifiée » : développement d'une vision métropolitaine



Une dernière configuration résulte de besoins de coordination entre différentes CE sur un même territoire. Dans ce schéma, la « *Troïka* » est une instance de validation tout en étant force de propositions pour l'ensemble des CE de son périmètre. Elle se place ainsi en « *tête* » des CE.

Le CPO devient coordinateur de l'ensemble des CE, avec comme interlocuteurs privilégiés les animateurs de chaque CE.
Les animateurs, à l'image des CPO dans les autres fonctionnements, ont alors la charge d'animer les équipes locales, avec pour enjeu de créer du lien entre les acteurs, mais aussi entre ces derniers et la coordination globale, c'est-à-dire le CPO et la « *Troïka* ».

Si la coordination de l'action des différentes CE sur un même territoire peut sembler essentielle, le recours à des niveaux intermédiaires entre le pilotage global et les équipes locales donne, aux opérateurs, le sentiment que ces instances sont déconnectées de leur terrain. Il en résulte, pour eux, un déficit de légitimité à l'endroit de la CE :

> Je trouve qu'il y a un échelon de trop puisqu'il y a déjà une équipe territoriale et que nous, on est sur le terrain tous les jours [...]. À chaque fois qu'on prend une décision entre nous, il faut qu'elle soit validée par des personnes qui ne connaissent pas le quartier et pour moi, c'est absurde (membre d'une équipe locale).

2.1.2 *L'organisation en comités et commissions*

En toute logique, les compositions des différentes commissions, comités ou groupes de travail, mais aussi leur fréquence de réunion, sont variables. En faisant un détour par les usages du terme de « *Troïka* », il s'agit maintenant d'explorer la diversité des modes d'organisation du travail collectif de gouvernance.

a) La Troïka : un concept et ses usages hétérogènes

Le terme de « *Troïka* », qui s'est imposé pour désigner « l'alliance éducative » promue par les CE entre le territoire (ville/agglomération), l'académie (Education nationale) et l'Etat (préfecture), ne revêt pas le même sens pour tous les acteurs, ni dans tous les espaces. Ainsi, la « *Troïka* » peut ne résumer que la philosophie de cette gouvernance tripartite, quand parfois le terme, par incarnation, désigne le comité de pilotage, ou encore, là où il est particulièrement actif, le comité technique.

Si, généralement, la notion de « *Troïka* » recouvre la dimension partenariale inter-institutions (ville-Education nationale-préfecture), c'est tout particulièrement lorsque les CE positionnent la quasi-totalité de leur coordination dans les mains d'un seul CPO que la vocation de cette entité à produire une synergie entre les acteurs trouve un terrain propice à sa concrétisation. Il est alors attendu de ce dernier qu'il soit « *neutre* », c'est-à-dire n'appartenant pas directement à une des trois institutions, ce qui semble favoriser les échanges équilibrés entre les membres de la « *Troïka* ». Lors de notre étude, un membre de la « *Troïka* » d'une CE dont on peut qualifier l'alliance, entre les institutions, d'opérationnelle, rend compte de l'attention prêtée par l'ensemble des membres de la « *Troïka* » au maintien de de la neutralité du CPO :

> Elle [la CPO] est à l'écoute de la Troïka, elle met ses idées, son expérience et son expertise précédente aussi, au service de la Troïka. Je dirais qu'on est plutôt un quatuor avec chacun son rôle. Par rapport à elle, ce qui se joue surtout c'est comment elle se positionne au sein de la Troïka. Si on faisait un dessin, est-ce qu'elle est au centre ou est-ce qu'il y a une tentative d'occupation plus grande au service de l'Education nationale, ou au service de la mairie, ou au service de l'État ? Très concrètement, au moment où j'ai pris mes fonctions en septembre au sein de la Troïka, j'ai posé la question avant le recrutement : « il a été décidé que le chef de projet opérationnel serait dans les locaux de la mairie, je ne suis pas contre, mais ça me questionne, donc il faudrait qu'on en discute ensemble : est-ce que c'est opportun que ce soit dans les locaux de la Mairie ? ».

A l'inverse, lorsque le CPO partage ses missions avec le chargé de projet missionné par l'Education nationale, l'un devient naturellement l'interlocuteur privilégié de la Ville quand l'autre devient celui de l'Education nationale, renforçant le sentiment d'un travail par « *silos* ». Sur certains territoires, nous avons pu assister à des réunions de coordination de l'ensemble des CE de l'académie, à l'initiative de cette dernière, et à destination uniquement des membres de l'Education nationale impliqués dans les CE : chargés de projets, principaux chefs de file, IEN, *etc.* En parallèle, nous remarquons sur ces territoires une définition de la « *Troïka* » plus pragmatique, fonctionnelle, qui

correspond davantage au jour de réunion du comité de pilotage qu'à la philosophie de l'alliance éducative.

2.1.2.1 Le comité de pilotage

Les comités de pilotage ont une activité variable dans les CE. Parfois, ses membres ne se réunissent jamais spécifiquement pour la CE, et laissent toute autonomie au comité technique. S'ils veillent à distance au développement de la CE, leur pilotage repose sur les liens qu'ils entretiennent avec les représentants, au comité technique, de leur institution.

Dans certaines CE, une à deux fois par an, le comité de pilotage se réunit avec seulement les principaux représentants des institutions concernés et les membres du comité technique, dans une forme proche du huis-clos. Ici, la plupart des projets présentés par le comité technique ont déjà été discutés en amont, individuellement, intra-institution. Ainsi, les membres du comité de pilotage, lorsqu'ils se réunissent, sont déjà au fait des dossiers, et sont, la plupart du temps, déjà d'accord entre eux pour les valider. Cependant, lorsqu'un projet demande un investissement financier conséquent, il est particulièrement discuté. Néanmoins, cette organisation est pensée pour ne pas être trop coûteuse en temps aux représentants de la « *Troïka* », occupés par ailleurs.

En d'autres lieux, les comités de pilotage prennent la forme d'évènements publics, également une à deux fois dans l'année. Ils se déroulent en très large comité puisqu'il s'agit de mettre autour de la table l'ensemble des acteurs et représentants institutionnels qui font fonctionner la CE : sous-préfet, délégué du préfet, maire, élu à l'éducation, DGS et/ou DGA, direction de la jeunesse, direction académique, IEN, coordination REP, principal chef de file, chargé de mission, CPO. Une attention particulière peut être prêtée à la présence des principaux opérateurs du territoire, ainsi qu'aux représentants des parents d'élèves.

2.1.2.2 Le comité technique

Le comité technique est au centre de la CE, il s'agit de l'opérationnalisation de l'action. C'est dans ce cadre que les acteurs échangent leurs « *tuyaux* », leurs « *bonnes adresses* », mais aussi leur vision de l'éducation. En toute logique, c'est aussi le lieu des relations inter-personnelles, et/ou des tensions inter-institutions le cas échéant. Dans certaines configurations, parce que les personnes présentes ne seraient pas, d'après les opérateurs, suffisamment connaisseuses du territoire, et par conséquent légitimes à leurs yeux pour prendre des décisions.

2.1.2.3 Les groupes thématiques

Les groupes thématiques, par leurs difficultés de mise en place, illustrent le décalage entre gouvernance affichée et fonctionnement réel. Les groupes thématiques / commissions thématiques se sont, en effet, imposés comme une nécessité pour mettre en place l'action. A l'origine, il s'agit de groupes de travail, réunissant les acteurs qui interviennent auprès du public autour d'une thématique précise, comme l'éducation au numérique, l'insertion professionnelle, la parentalité ou, encore, le décrochage scolaire. Ces groupes peuvent comprendre alors des associatifs, des travailleurs sociaux, des membres des services municipaux et de l'Education nationale. En plus d'être force de propositions, ils doivent aussi faire remonter les besoins et/ou les diagnostics du « *terrain* ». Dans les CE visitées, ces groupes thématiques rencontrent des difficultés.

Tout d'abord, le rythme même de l'implantation des Cités éducatives a défavorisé la mise en place des groupes thématiques. D'autre part, créer, animer et dynamiser les groupes thématiques est un travail qui demande une pleine implication. Cette tâche, le plus souvent remise entre les mains des CPO et chargés de mission, attendu qu'elle vient s'ajouter à l'ensemble de leurs missions, n'a pas pu, la plupart du temps, être pleinement accomplie. Ceci a eu pour conséquence de créer de l'attente chez les opérateurs, qui, progressivement, peuvent ressentir de la frustration :

> « Le départ a été laborieux [...] ça a été assez frustrant, parce que, comme d'autres, on attendait une sorte d'émulation, de dynamique collective. [...] on a fait la proposition de travailler sur une cellule

spécifique 16-25 ans [...] et on en est, en gros, resté là. [...] Compliqué, parce que certains acteurs de la jeunesse avaient espéré y voir des possibilités nouvelles… (animatrice d'un service jeunesse).

2.1.3 Ressorts d'appropriation locale de la CE

La liberté d'agir. Les types d'appropriation du label sont liés aux spécificités territoriales. Grâce à une gouvernance nationale suffisamment souple, chaque localité a pu ajuster à ses spécificités l'implantation de la CE. Ainsi, les très grandes CE, les toutes petites, les urbaines et les semi-urbaines, ont su s'intégrer *en douceur* dans le paysage politico-administratif local et dans l'histoire territoriale.

L'expérience des territoires. Certains territoires, déjà formés et habitués à développer des politiques éducatives ambitieuses, et à gérer des budgets conséquents, ont pu rapidement intégrer les logiques de la CE et continuer de développer des actions allant dans ce sens. Pour les territoires peu habitués à des dispositifs d'une telle ampleur, le développement de la CE rencontre davantage de difficultés, de tâtonnements, *etc.*

Les équipements et outils de la CE. A l'origine, aucun outil commun spécifique à la gestion, le suivi et la mise en place des CE n'a été mis à disposition des protagonistes. Les territoires déjà dotés d'outils communs, notamment de communication entre les institutions, ont donc naturellement éprouvé plus de facilité à implanter le label.

Pour certains acteurs, l'appropriation des outils et des logiques de gestion de chaque institution a été longue et difficile : découverte de Dauphin pour les uns, incompréhensions comptables pour d'autres, etc. Un réel manque d'anticipation des difficultés liées au « langage commun » a été pointé par différents membres des CE. La plateforme commune, mise en place tardivement par la coordination nationale, avait suscité des attentes à ce sujet, en permettant la constitution d'outils communs opérationnels : agenda partagé, messagerie, outils de gestion comptable, etc. Aujourd'hui, les acteurs font remonter que ces attentes ne sont pas comblées, et la plateforme est souvent décrite comme « peu utilisée car pas pratique ».

2.2 CE QUE LE PÉRIMÈTRE DE LA CITÉ ÉDUCATIVE FAIT À SES FORMES D'ORGANISATION

2.2.1 Les effets du portage partagé entre deux municipalités

Dans certaines configurations, une seule Cité éducative peut être portée par deux communes, ajoutant au partenariat interinstitutionnel recherché par les CE le partenariat entre les services techniques et les élus des deux territoires.

Bien souvent, le choix d'un double portage repose sur une stratégie d'obtention du label : la commune centrale ne comptabilise pas assez d'habitants dans ses QPV pour être éligible et sera associée à une seconde commune limitrophe. Cette configuration présente certaines contraintes.

Modalités d'entrée dans la CE : Le rapprochement entre les communes a été souvent le fait d'acteurs non municipaux (DASEN, Préfet) sans que les services municipaux ne soient informés, comme l'explique un directeur adjoint des services d'une mairie :

> Et là on a été surpris puisque quand on a reçu le courrier, donc en mai 2019, nous indiquant qu'on était éligible, que notre candidature avait été pré-retenue puisque c'était une pré-candidature, on était étonné puisqu'on avait été nommé aux côtés de la ville voisine, qui n'avait pas, elle, candidaté. Donc voilà, on l'avait découvert. [...] Alors on était étonné parce que nous, on avait fait acte de candidature sur un territoire, et finalement, c'était un autre territoire qui était nommé alors qu'il n'en avait pas fait la candidature. Donc on avait écrit... Enfin, Monsieur le Maire avait écrit à l'ANCT et au ministère pour... voilà. Et ça n'avait pu être revu. Donc, du coup, derrière, on est bien sur cette labellisation.

La question du portage administratif de la CE : Cette configuration « bicéphale » soulève la question du portage administratif de la CE. La commune centrale ne souhaitait pas porter la CE administrativement. Par conséquent, c'est à la commune périphérique ou à l'agglomération que ce dernier a échu (en contrepartie d'une partie du budget CE).

La démultiplication des acteurs : Ce double portage multiplie le nombre de « pilotes » de la CE du côté de la municipalité et de l'Education nationale (présence de plusieurs principaux voire IEN, les réseaux d'éducation prioritaires étant différents).

> Les freins c'est qu'on est… finalement, je trouve, c'est qu'on soit 9. Ça fait beaucoup. C'est beaucoup d'énergie pour trouver des points de convergence à 9 quoi. Déjà, pour que tout le monde s'exprime, vous voyez ? Du coup, la menace un peu, c'est cette inertie.

La dissymétrie de moyens entre les deux communes fait que la municipalité centrale a beaucoup plus de facilités pour entrer dans la phase d'opérationnalisation. Elle dispose, en effet, de davantage de moyens humains, mais également d'une plus grande marge de manœuvre financière pour participer au cofinancement des actions.

Le manque de structure administrative adaptée : cette structuration démultiplie les actes administratifs dans la mesure où les communes se versent la dotation et ne sont pas habilitées, même pour une action commune, à engager les dépenses.

> C'est une gymnastique administrative…Chaque commune à son budget. Alors, on s'est même posés un moment la question de créer une structure ad hoc pour porter administrativement la Cité éducative. Un GIP ou un syndicat mixte. C'est-à-dire, enfin, très concrètement, il y a des actions qu'on a en commun [...] aujourd'hui, nous, donc c'est la ville d'à côté qui reçoit les subventions parce qu'on en avait convenu comme ça, très bien. On fait le point en fin d'année pour qu'ils nous reversent la moitié de la subvention grosso modo pour faire court c'est ça, mais ça veut dire que si chacun pense la même action, chacun engage auprès du même prestataire une moitié d'un devis. On est obligé de couper. En fait, on n'a pas de structuration administrative pour mettre en œuvre la globalité. [...] du coup on bricole quoi. [...] donc on démultiplie et toute la richesse de l'échange et de la mutualisation, administrativement…

Crainte d'uniformisation des actions : cette configuration peut, enfin, encourager le réflexe de dupliquer sur un territoire ce qui se fait sur l'autre, sans tenir compte de la spécificité et des besoins de chaque commune :

> On fait nos propositions d'actions, alors il trouve ça plutôt pas mal ce jour-là, et il trouve ça tellement bien qu'il y dit à Bethoncourt « ne vous embêtez pas, vous faites les mêmes actions qu'à [la commune voisine] ». Voilà. « C'est votre programme d'action, vous dupliquez ».

Lors de notre étude, le double portage d'une même Cité éducative s'est révélé davantage générateur de difficultés que de bénéfices. Cette configuration mériterait certainement d'être analysée de manière spécifique et approfondie, notamment en termes d'actions menées auprès des populations, pour mieux évaluer sa pertinence.

2.2.2 Quand l'harmonisation prend le pas sur la spécificité territoriale

Dans le cas de plusieurs CE dans une même ville, la question de l'harmonisation des pratiques et/ou des actions se pose. Certaines grandes villes françaises, comme Paris, Strasbourg, Marseille, Toulouse ou le Havre sont, par exemple, confrontées à cette problématique. D'une part, les CE doivent pouvoir s'adapter au plus proche des territoires de leur périmètre, et, en cela, être uniques ; d'autre part, les « *Troïkas* », et donc une partie non négligeable des comités de pilotage, réunissent les mêmes acteurs, puisque ce sont les mêmes représentants des trois institutions qui y siègent pour chacune des CE de la ville concernée.

Ceci amène une réflexion sur la manière d'une part de réunir efficacement les membres de la « *Troïka* » afin de traiter de toutes les CE en même temps pour ne pas multiplier les instances de travail, et, d'autre part, d'être attentif à la singularité de chaque CE.

Ainsi, la « forme stratifiée » de CE (*cf.* supra) a été conçue pour répondre à ce double enjeu de prise en charge des singularités et d'optimisation du travail de pilotage. Elle permet au comité de pilotage d'avoir une vision d'ensemble afin d'harmoniser les pratiques, tout en garantissant, par la coordination à deux niveaux (générale, puis par CE), le respect des spécificités territoriales.

Cependant, comme évoqué plus haut, cette organisation a pour effet d'éloigner plus encore les sphères décisionnaires des populations locales, posant un problème de légitimité auprès des opérateurs locaux et des habitants. Ce ressenti est palpable, à tous les niveaux :

> il faut qu'on soit au plus près des gens, du territoire et de leurs besoins et les écouter. Là, on ne les écoute pas. En fait, c'est un peu comme si certaines personnes faisaient à nouveau du néocolonialisme. Ça me dérange beaucoup parce que les gens sont tout à fait capables de savoir ce dont ils ont besoin (membre du comité d'une équipe locale).

2.2.3 L'influence de la géographie du territoire

Dans le cadre de l'étude, l'hétérogénéité des territoires a été un élément déterminant du choix des terrains investigués. Ainsi, leur population va de 23 000 habitants à près de 87 000 ; sont implantés sur des surfaces allant de 4,9 km^2 à 240 km^2 ; et ont des densités allant de 2 500 à 5 800 habitants par km^2. Les plus petites CE sont donc près de 3 fois plus petites en termes de population et de densité que les plus grosses CE étudiées. Cet écart entre très petites CE et très grandes CE exacerbe les effets de périmètre, et éclaire ainsi le thème de la distance entre les instances décisionnaires et les populations bénéficiaires du label. Lorsque les territoires sont vastes et très peuplés, les opérateurs peuvent rapporter que les comités décisionnaires semblent peu au fait du quotidien des acteurs « de terrain », doutant ainsi de leur légitimité.
A l'exact inverse, un petit territoire obligerait les membres décisionnaires à « voir » le quotidien des habitants et leurs conditions de vie, et ainsi à mieux être connectés aux problématiques les plus sensibles des populations concernées par le label :

> On est sur un territoire qui est tout petit et qui prend tout le territoire et on ne peut pas s'éviter. Enfin voilà, ce n'est pas possible. Voilà, ou alors on le fait exprès, mais donc voilà le format de notre territoire, la promiscuité, les problématiques, cette pauvreté qui amène forcément à ne pas tourner la tête (DGA)

Aussi, la question de la connaissance du quotidien des administrés se pose dans les villes où les bureaux des différents membres de la CE, tant des comités que les CPO, sont situés de l'autre côté de la métropole, à plusieurs kilomètres des QPV concernés, comme nous avons pu l'observer dans certains cas.

2.2.4 Départements et régions : des compétences absentes des CE ?

Lors de l'étude, la question du partenariat avec les départements et les régions est souvent revenue. Certains acteurs des CE aimeraient pouvoir établir une concertation plus régulière et plus active avec ces institutions, au titre des compétences qu'elles portent : l'insertion et la formation professionnelle, le second degré, ou encore une partie de l'aménagement du territoire. Dans une CE observée, des démarches sont en cours pour intégrer des représentants du conseil général et du conseil régional au comité de pilotage. Plus encore, les membres du comité de pilotage plaident pour qu'il y ait également des techniciens de ces conseils parmi eux, notamment pour travailler la question de l'insertion professionnelle. Pour le moment, les démarches entreprises n'ont pas encore abouti, mais le dialogue a été amorcé.

3 LA (DE)MOBILISATION DES ACTEURS : ENTRE CONCORDE ET DISCORDE, SYNCHRONISATION ET DÉSYNCHRONISATION

Maintenant que les caractéristiques des praticiens de la gouvernance des CE ont été examinées, maintenant qu'ont été, également, mises au jour les manières dominantes de ces protagonistes d'envisager et d'organiser les CE et d'appréhender ce qu'ils ont à y faire, il est possible de concentrer l'attention sur les formes de leurs mobilisations par et dans la « *démarche* ». Par mobilisations, nous entendons, ici, le fait d'être mis et de se mettre en mouvement sous l'impulsion des Cités éducatives et, par conséquent, d'impulser, dans le territoire concerné par cette forme d'action publique d'éducation, si ce n'est des pratiques inédites au moins des recompositions de pratiques – s'agit-il d'innover, d'inventer des choses et/ou de renforcer l'existant ?

Mais comment saisir concrètement ces mouvements ? Cette saisie concrète passe, en particulier, par la convocation des matériaux issus des observations effectuées dans les 8 Cités éducatives investiguées. Les temps de travail, en particuliers collectifs, mais aussi les interactions et rencontres informelles entre acteurs de la gouvernance, constituent des matériaux riches pour (faire) comprendre ces mobilisations. Alors la gouvernance apparaît, avec acuité, comme une action collective faite de relations triplement déterminées par des professionnalités, des décisionalités et des temporalités.

Comme nous le verrons ici dans un premier point, les formes de la gouvernance ont partie liée avec la coexistence de différents types de professionnels dont les manières d'être et de faire (ou de ne pas être et de ne pas faire) ensemble sont liées à leurs missions officielles, à leurs formations, à leurs positions hiérarchiques, à leurs affiliations institutionnelles, mais aussi à leurs histoires communes, tantôt marquées par des complicités, tantôt caractérisées par des concurrences et rivalités **(1)**.

Un deuxième point de développement pourra précisément faire la lumière sur les mécanismes décisionnels ici à l'œuvre et, partant, sur ce qu'ils révèlent des potentialités des Cités éducatives à transformer l'éducation dans les territoires de la Politique de la ville **(2)**.

Inscrites dans des territoires, ces professionnalités et ces décisionalités s'insèrent aussi, comme nous le verrons dans un troisième et dernier point, dans des **temporalités** : les temporalités quotidiennes, les temporalités des carrières professionnelles et les temporalités des processus éducatifs s'enchâssent et créent tantôt les conditions d'une vitalisation de l'éducation territorialisée, tantôt les conditions d'une dévitalisation de cette dernière **(3)**.

3.1 MOBILISATIONS ET COLLÉGIALITÉ : PROMESSES ET DÉSILLUSIONS DES COMITÉS *AD HOC*

L'architecture globale de la gouvernance des Cités éducatives est fidèle à l'esprit partenarial contemporain de l'action publique, lequel consiste à rassembler, autour d'un objectif commun, une hétérogénéité de professionnels sur le plan du statut, des missions et des inscriptions territoriales et temporelles dans les territoires ciblés. Comme d'autres instances d'administration de l'éducation, cet esprit engendre à la fois des bonheurs et des malheurs professionnels. Les comités *ad hoc* (comité de pilotage, comité technique) sont exemplaires des pratiques spécifiques qu'engendrent ce credo du rassemblement des forces vives à des fins de travail collaboratif.

3.1.1 Dans l'enthousiasme partenarial

Sur le papier, les CPO et, dans une moindre mesure, les délégués du préfet à la Politique de la ville, sont supposés jouer un rôle d'orchestration de la gouvernance des Cités éducatives et, plus largement, de mise en musique de la « *démarche* » sur ses différentes scènes potentielles – établissements scolaires, organisations d'insertion et de formation, institutions d'accompagnement à la parentalité, centre sociaux et culturels *etc*. Dans les faits, c'est bel et bien ce rôle qu'ils endossent. Ces protagonistes ont en commun de prendre leur « *bâton de*

pèlerin » pour **faire comprendre les Cités éducatives.** « *Il y a tout un travail de pédagogie à faire* a*vec la Troïka dans les différentes instances et les différents services »* lance un délégué du préfet de façon enjouée en évoquant son travail lors d'une visite de quartier réalisée en sa compagnie. La croyance dans la force de la « *démarche* » a pour corollaire la conviction d'un engagement dans un défi certes de taille mais néanmoins stimulant : contribuer à la recomposition des manières de faire l'éducation dans les territoires de la Politique de la ville.

« *Là je suis en mode projet !* » nous lance, à la suite d'une revue de projet annuelle à laquelle nous venons d'assister, une cheffe de projet récemment recrutée, avant d'expliciter ce qu'elle met derrière ces mots : *« Il ne s'agit pas de faire du partenariat à tout va, n'importe comment ! Je suis prête à en sacrifier certains qui n'entrent pas dans la « démarche » ».* Le travail de gouvernance des Cités éducatives favorise des formes spécifiques de **réflexivité sur la notion de partenariat**. « *Tant que c'est perçu comme une feuille supplémentaire au mille-feuille, ça ne marchera jamais. Comment le dire… s'il n'y a pas cet effet de groupe, c'est plié, s'il n'y a pas cette émulsion !* » estime de son côté un CPO. Les protagonistes de la gouvernance, à commencer par les CPO, oeuvrent, pour diffuser les principes directeurs des Cités éducatives, à une ***politique partenariale sélective*** : l'objectif partagé dans l'ensemble des territoires est de se positionner au **centre stratégique** d'un réseau d'acteurs non seulement compatibles les uns avec les autres mais aussi ayant et montrant un intérêt pour la « *démarche* ». La plupart du temps, les CPO parviennent à occuper cette position de **clé de voûte** autour desquels la gouvernance se structure et la Cité éducative prend vie. Si cette position de pivot est cruciale, elle est aussi coûteuse en temps et en énergie. Ce coût est lié à l'**entrelac de comités** qu'engendre la « *démarche* », lequel vient s'arrimer à une organisation de l'administration de l'éducation territorialisée déjà fortement caractérisée par une structuration en assemblées diverses génératrice de réunions multiples, autant de séquences estimées, de façon unanime, comme nécessaires mais capables aussi de susciter exaspérations et tensions.

3.1.2 Dans la pesanteur administrative

Les comités *ad hoc* viennent ainsi s'encastrer dans l**a structure temporelle professionnelle**. Si, comme on l'a vu, l'**enthousiasme** n'est pas absent lors de leur création – pour la majorité des personnes, l'enjeu des Cités éducatives vaut la peine d'un certain (sur) investissement supplémentaire – souvent, celui-ci s'étiole à mesure que les comités viennent non seulement saturer le temps et saper l'énergie mais aussi engendrer des incertitudes sur la pertinence de leur existence. « *On empile, hein !? Cité éducative, PET, PTEAC, PRE (Plan de Réussite éducative), Contrat de ville, convention territoriale globale (ville/CAF)…* » énumère une directrice de service, avant de comparer, pour souligner la complexité de l'éducation territorialisée, cette dernière à un « *jeu des 7 familles* ». Si elle nourrit l'espoir que la CE puisse constituer un « *liant* » entre les différents partenariats, cette protagoniste est néanmoins, après seulement quelques mois d'exercice, sceptique quant à la possibilité d'atteindre cet objectif de fluidification des relations partenariales.

La **lassitude** est particulièrement manifeste lorsque les acteurs en viennent à considérer que leur engagement dans les Cités éducatives se résume à planifier et à animer des réunions puis à communiquer sur elles, dans un **système de « *poupées russes* »** infini et inextricable. Ainsi, une ChF estime que « *le gros nœud de la Cité éducative, c'est justement la gouvernance* ». Les griefs à l'encontre de la multiplication des temps de réunions coupés des processus éducatifs se combinent à des jugements mitigés sur les événements. A propos d'une revue de projet interdépartementale à laquelle nous avons assisté, un délégué du préfet a à l'issue de l'événement ces mots : *« On est dans un exercice de comm' (…) c'est sûr que là, on est plus sur un empilement de projets que sur une démarche globale ! (…)* ». Non pas que l'administrateur remette en cause l'existence de ce type de séquences. Reste qu'il pointe leur incapacité à peser positivement sur la logique partenariale. Selon lui, c'est davantage dans les interactions informelles qu'il cultive avec ses homologues, dans le département, que se construisent ces **transformations acculturation** à ce que pensent et font les autres.

Les protagonistes se doivent d'être présents pour porter la voix de leur institution et valoriser leurs missions. Personne ne se dérobe devant cette nécessité. Reste que ces présences obligées constituent de puissantes forces de rappel du fait que ce que certains désignent, de manière ironique, comme la « *comitologie* », fait courir **un double risque** : perdre le contact avec les processus éducatifs concrets d'une part – les réunions traversées par une gêne certaine lorsque ses participants se rendent compte qu'ils forment un **entre-soi administrativo-éducati**f à distance des publics voire même des personnels de l'éducation, et, d'autre part, **diminuer les énergies disponibles** pour innover au profit d'une concentration sur le « *recyclage* » des choses existantes, c'est-à-dire l'estampillage Cités éducatives d'actions pouvant exister sans la « *démarche* ». En somme, si les protagonistes de la gouvernance, au premier rang desquels les CPO et délégués du préfet, peuvent constituer une **source d'énergie communicative**, ils sont aussi capables d'être, dans le même temps ou de manière différée, une **source d'épuisement**.

La combinaison d'**ardeur** pour mettre en musique les Cités éducatives et de **scepticisme** sur la capacité de la « *démarche* » à ne pas constituer une strate supplémentaire du **« mille-feuille » de l'administration de l'éducation** n'est pas exclusivement liée à l'**emprise des comités sur le temps professionnel**. **Espaces de discussion**, les comités sont aussi des **espaces d'exposition** des choses faites et à faire, et des **espaces de délibération et de prises de décisions**.

3.1.3 Dans le fonctionnement par appel à projet

Les espaces créés par la Cité éducative s'inscrivent sur des territoires et administrations déjà structurés. Cela étant, il s'agit d'examiner dans quelle mesure les décisions relatives aux CE, notamment celles concernant les projets à impulser ou à encourager et qui nécessitent soutiens financiers et logistiques, sont construites dans le cadre spécifique des instances collectives de

gouvernance dédiées. Ces processus décisionnels sont également impactés par les différentes méthodes de gestion financière.

Deux modes de gestion financière ont été mis en place dans les CE : d'un côté les CE qui ont recours à l'appel à projet pour identifier, sélectionner les actions à mettre en œuvre et à financer, de l'autre celles qui refusent ce procédé.
Le recours à l'appel à projet permet la recension d'actions qui émergent « *du terrain* » et de générer rapidement des actions. Les acteurs soulignent néanmoins certaines limites de ce fonctionnement :

- Le suivi de l'appel à projet peut être très chronophage et transformer la CE en une question administrative aux yeux des acteurs de la gouvernance:

  > Parce que c'est assez chronophage quand même, la gestion de l'appel à projets, enfin de suivi l'évaluation et enfin voilà. C'est une logistique et du coup on se noie et comme tous les systèmes en France, dans une part administrative, qui nous fait oublier l'objet peut être principal de l'action et la philosophie de la Cité éducative (DGA)

- L'association des contraintes calendaires de l'outil de gestion Dauphin pour le dépôt des projets de la Cité éducative avec les autres contraintes professionnelles des acteurs, peut les amener à n'étudier que les projets au-dessus de 5 000€ par manque de temps.
- Face à la multiplication des appels à projets, les opérateurs se disent un peu perdus et perplexes quant au temps disponible pour y répondre. Ces pratiques nécessitent des dispositions « *à se vendre* » et des ressources pour communiquer dont les équipes ne disposent pas toujours. Ceci pose la question de l'information des opérateurs quant à cette procédure d'appel à projets et de leur plus ou moins grande familiarité avec la culture du projet.
- Plus globalement, certains acteurs de la gouvernance se demandent si ce fonctionnement par appel permet la cohérence globale de la CE :

  > Au lieu d'avoir un projet voulu, construit et coordonné, on s'est retrouvé avec une espèce de fatras de trucs pour que ça rentre dans l'enveloppe et puis qu'on ne frustre pas les uns ou les autres donc vraiment, on n'était pas satisfait du tout de la façon dont ça s'est fait. En

> plus comme d'habitude c'était à l'arrache parce que toute la mise en place de la Cité éducative, ça a été vraiment… tout était dans l'urgence. (Représentant de la préfecture).

Si certaines CE ont évité le fonctionnement par appel à projet, c'est pour assurer que les besoins du territoire identifiés par la gouvernance puissent être mis en œuvre et éviter cet effet « *catalogue* ». Le propos ci-dessous d'un DGS est exemplaire des avantages mais aussi les inconvénients qu'il prête à ce fonctionnement :

> On a été assez vigilants pour éviter ce côté opportunisme, opportunités : « Ah, tiens, il y a de l'argent à la Cité éducative, je vais venir avec mon projet déjà ficelé ». Donc ça jusqu'à présent on a été vigilants là-dessus. Et les actions qui sont financées et qui ont été financées dans le cadre de la Cité éducative c'est celles qui avaient été identifiées. Alors il y a quand même 2 bémols c'est qu'effectivement il faut aussi qu'on se laisse la souplesse de pouvoir ajuster le plan d'action en fonction du temps, de l'expérience, on se rend compte qu'il faut peut-être changer un peu de direction donc il faut avoir cette souplesse-là. Donc ça, c'est le premier point. Et puis le deuxième point c'est que la difficulté c'est que vu le contexte sanitaire on est clairement en sous-consommation des crédits, donc s'il y a des actions qui sont déjà prêtes et qui sont en ligne avec les objectifs, il ne faut pas non plus être trop strictes et il faut laisser aussi la possibilité pour ces actions de se financer grâce à la Cité éducative (DGS)

Enfin, certaines CE adoptent une posture intermédiaire : il s'agit du ? groupe de travail, chargé d'identifier, de recenser et de hiérarchiser les besoins du territoire qui « *alimentent* » l'appel à projet.

3.2 MOBILISATIONS, PROFESSIONNALITÉS ET PRISES DE DÉCISION

Les première et deuxième parties de ce rapport ont permis de souligner l'hétérogénéité professionnelle, statutaire et territoriale des protagonistes de la gouvernance des Cités éducatives. Cette hétérogénéité est potentiellement une force pour concevoir une éducation territorialisée ajustée aux publics et aux personnels éducatifs dans le cadre d'une dynamique d'ouverture mutuelle aux partenaires et de mutualisation des ressources. Mais cette hétérogénéité est aussi le ferment d'un statu quo professionnel où les incompatibilités entre représentants de la Préfecture, de l'Education nationale et des collectivités

peuvent prendre le pas sur la bonne volonté partagée déployée pour s'entendre, où celles et ceux qui emportent la décision sont les tenants des pouvoirs politiques, administratifs et financiers locaux sur les CE.

3.2.1 Des ouvertures entre professionnels et entre institutions (et leurs limites)

La compréhension des relations entre professionnels aux missions et aux statuts différents réunis sous la bannière de la gouvernance d'une Cité éducative nécessite certes de prêter attention à ces caractéristiques hétérogènes mais aussi de considérer l'histoire de leurs interactions, les complicités qu'ils ont pu/peuvent nouer, les sentiments d'adversité qui parfois les animent, mais aussi les mises à distance pour lesquelles ils optent.

Du côté de l'Education nationale, les collectivités sont essentiellement assimilées à des opératrices de loisirs extra-scolaires peu au fait des enjeux scolaires et peu légitimes pour y prendre part, tandis que pour les communes, les acteurs de l'Education nationale sont désignés comme étant hermétiques voire méprisants à l'égard des offres éducatives para et périscolaires qu'elles peuvent déployer. Nonobstant, l'instauration des Cités éducatives est propice à l'atténuation de ces positionnements. « *C'est le résultat de l'intersollicitation… on se sent que ça s'ouvre !* » estime ainsi un CPO avant d'ajouter : *« L'Éducation ne peut pas fermer les portes ! Il y a un changement de perception de l'EN sur ce que la ville fait ! »*, tandis qu'une principale de collège de la même municipalité se dit « *partante* » pour mobiliser son équipe à chaque fois que le personnel communal lui propose une action commune. De façon générale, il s'avère que la gouvernance des CE favorise l'ouverture mutuelle de l'Education nationale et des collectivités.

De part et d'autre, les moyens financiers disponibles sont décisifs dans l'adoption de ces pratiques d'ouverture. Ces ouvertures opèrent aussi à la faveur de la constitution, dans certaines gouvernances de CE, de binômes chefs de projets Education nationale/Communes. « *Faut pas que chacun avance dans son coin sinon on va être contreproductifs* » observe un délégué du Préfet. Ces

binômes constitutifs d'une charnière centrale de la gouvernance créent les conditions d'une certaine symétrisation des relations entre les institutions. Plus généralement, ils sont les relais auprès des acteurs de l'« *esprit* » des Cités éducatives. Ce relais constant est l'expression d'un pouvoir d'animation collective dont l'acquisition et le maintien sont au prix d'une périlleuse omniprésence.

3.2.2 Les CPO ou le pouvoir d'animation collective : une omniprésence à double tranchant

L'exercice de ce pouvoir d'animation collective a pour fondement officiel des fiches de postes soulignant, comme nous l'avons vu plus haut, le positionnement des CPO comme courroies de transmission entre les autres acteurs de la gouvernance et les professionnels de l'opérationnel éducatif. Si les Cités éducatives prennent vie, c'est grâce à leur position en première ligne dans la gouvernance :

> Je suis la personne qui a le plus de visibilité sur l'ensemble des actions de la Cité, ce qui n'est pas forcément le cas des membres de la Troïka qui vont avoir une vue d'ensemble sur les moments de rencontre quoi qu'il arrive, je leur rends compte au maximum… mais par exemple, les groupes de travail : je suis présente à chacun des groupes de travail, c'est moi qui les anime, les coordonne, gère la liaison entre les copilotes, organiser les réunions préparatoires et les réunions en elles-mêmes. Après, il y a tout l'aspect technique, donc c'est moi qui fais le suivi financier opérationnel… (CPO).

Les CPO ont, aux yeux des opérationnels directement impliqués dans les dynamiques éducatives (professeurs, animateurs, éducateurs), comme **avantage symbolique** par rapport aux autres protagonistes de la gouvernance (délégué du préfet, chefs de service de municipalité, chargés de mission etc.), de jouer un rôle pratique. Irréductibles à une fonction administrative, difficilement soupçonnables d'être étrangers aux réalités de terrain, les CPO sont en outre appréhendés par les opérateurs comme des rapporteurs auprès des décideurs de l'éducation territorialisée. **Les CPO circulent littéralement dans les Cités éducatives**, dans leurs territoires géographiques et professionnels, dans leurs espaces publics et leurs espaces bureaucratiques. Réciproquement, les

protagonistes de la gouvernance plus en retrait du terrain mobilisent les CPO comme messagers, aux opérationnels, des manières de voir et de faire à privilégier pour s'ajuster à la « *démarche* » Cité éducative. *« Je ne sais pas si je vais y arriver ! »* nous lance à plusieurs reprises une CPO à l'issue de réunions de travail (des comités techniques, notamment), exprimant ainsi à la fois son **engagement corps et âme** dans cette mission et l'incertitude qui plane sur la capacité à remplir les objectifs qu'elle s'est fixée en matière de partenariats et, plus largement, de mise en œuvre de la CE. La situation des CPO présente **plusieurs paradoxes** : engagés de façon permanente dans l'animation collective, eux-mêmes n'appartiennent pas véritablement à un collectif. Médiateurs entre les autres protagonistes de la gouvernance et les protagonistes du terrain, eux n'ont véritablement personne à qui s'adresser pour faire valoir leur vision de la CE. Les choses se passent comme si, à force d'être **omniprésents dans les différentes arènes de la CE**, les CPO n'étaient nulle part véritablement présents. Les CPO connaissent ainsi, au milieu des collectifs créés ou recomposés pour les besoins de la CE, des **formes d'isolement professionnel**. Les messages portés par les CPO s'inscrivent dans un contexte de travail où les **« bonnes volontés » d'horizontalité** se heurtent au poids des statuts et à leur emprise, nécessairement inégale, dans les processus décisionnels. En leur sein, la Préfecture domine.

3.2.3 Un pouvoir décisionnel inégalement partagé

Cette dominance s'exprime dans les différentes arènes de la gouvernance et dans les différentes séquences nécessaires pour prendre des décisions relatives au soutien financier (et symbolique) des actions et au renouvellement de celui-ci. Ainsi la dominance s'exerce notamment dans les espaces publics où les délégués du préfet, en l'échange des fonds alloués par la dotation Cité éducative, estiment être en droit de réclamer auprès des institutions bénéficiaires de ces aides, qu'elles intègrent dans leurs supports de communications (dépliants, affiches à l'entrée, sites Internet) le logo CE. L'arpentage des territoires offre ainsi à ces acteurs de la gouvernance des opportunités de contrôle de la conformation à ces attentes en matière

communicationnelle. De la sorte, la Préfecture classe les institutions locales, distinguant les « *bonnes élèves* » des CE des « *mauvaises élèves* ». A propos de cette dimension de ses missions, un délégué du Préfet d'une CE a ces mots : « *Je suis plus contrôleur et prescripteur qu'autre chose* ». En l'accompagnant dans ces visites, on mesure la force symbolique de ce type de protagonistes dans les territoires des CE, une force fondée sur leur pouvoir financier et qui se déploie aussi dans les instances collégiales, depuis les comités techniques jusqu'aux revues de projet locales et départementales.

Une autre cible privilégiée par les délégués du préfet en matière de conformation à l' « *esprit* » des CE est l'Education nationale et, en particulier, ses principaux de collège et coordonnateurs REP : « *J'ai passé les premiers temps à faire de la pédagogie auprès d'eux* » observe un délégué du préfet. « *Et il faut toujours revenir aux fondamentaux !* ». Dans une autre CE, la légitimité qu'octroie ce pouvoir financier se traduit par la posture autoritaire du délégué du préfet. « *Je vais être très ferme en termes de maîtrise de la dépense publique »prévient-il, lors d'une réunion de travail, les membres de la « Troïka* » et en s'adressant en particulier à la CPO, - « *J'attends de toi que tu leur dises, y'a ça !* » - dont il estime qu'elle laisse une trop grande marge de manœuvre aux acteurs locaux pour ne pas se conformer aux orientations nationales des CE en matière de mutualisation des actions et des moyens – le délégué du préfet reproche à des acteurs locaux de ne pas se concerter et de se retrouver ainsi à faire des « *doublons* ». La CPO se trouve alors en difficultés : comment continuer à travailler avec ces acteurs tout en portant la voix de la « *raison financière* » portée par le délégué ?

Si les délégués du préfet assurent une forme de **leadership** à tonalité parfois autoritaire, reste qu'ils apprécient aussi de conduire les opérations si ce n'est en équipe du moins en binôme. Ainsi, dans une CE de la région parisienne, le délégué du préfet et le principal de Collège chef de file s'entendent sur le sens des Cités éducatives et les orientations à donner à celle pour laquelle ils sont aux responsabilités. « *Depuis la rentrée 2021, nous avons des réunions hebdomadaires du comité de pilotage technique !* » se félicite ainsi le délégué du préfet au moment de la revue de projet annuelle réunissant l'ensemble des

membres des comités actifs (celui des participants n'est pas encore à l'œuvre), avant d'exposer les différentes actions réalisées depuis la labellisation.

En conformité avec la valorisation, par les chevilles ouvrières des Cités éducatives, des initiatives émanant des acteurs locaux, une grande part des actions intégrées à la « *démarche* » vient du « *terrain* », à savoir des écoles primaires (celles-ci sont plus proactives que les établissements du second degré), des collèges et des principales associations locales partenaires de la collectivité dans l'occupation du temps extra-scolaire. Ces émanations du terrain, qui se traduisent par des sollicitations financières, conduisent souvent les « *Troïkas* » à lancer un appel à projets Cité éducative permettant, pour reprendre le terme d'un de ses protagonistes, à « *canaliser la demande* ». Selon un délégué du préfet, des échanges, toujours cordiaux bien que parfois vifs, ont alors lieu pour parvenir à une décision faisant consensus. Le dernier mot revient au délégué du préfet. « C'*est moi qui décide, au final…* ». Tantôt nul ne conteste que le mot de la fin revient à cet acteur : cette unanimité est peut-être le signe de la légitimité que lui octroient et que lui reconnaissent les autres protagonistes de la gouvernance. Tantôt, ce pouvoir décisionnel est contesté. Ainsi, dans une CE, pour les techniciens rencontrés, la gouvernance de la Cité éducative est « *totalitaire* ». Ils déplorent que le représentant de la préfecture a « *pris le pas* » (pour ne pas dire le pouvoir) sur l'ensemble du dossier Cité éducative. Concrètement, les propositions d'action portées par les techniciens, bien que correspondant aux objectifs du plan d'action triennal construit pour la labellisation, sont systématiquement refusées par le représentant de la Préfecture qui en retour leur impose des actions à déployer, sous la contrainte de leur supprimer leur budget. Le sous-préfet, rencontré lors de l'enquête, reconnaît avoir pris la direction de la Cité éducative et l'assume pleinement. Il estime que les élus ne « *font pas leur travail* » et n'ont pas suffisamment « *porté le dossier* ». En pratique, les acteurs rapportent que, à tout moment, ils sont contactés par la préfecture pour mettre en place une action au pied levé.

3.3 MOBILISATIONS ET TEMPORALITÉS

Nous avons vu plus haut que les Cités éducatives sont exemplaires du gouvernement par les labels[1]. Destiné à impulser de nouvelles dynamiques sur le plan de l'éducation dans les territoires, le label Cité éducative, avec les nouveaux moyens financiers auquel il ouvre l'accès, également avec les nouvelles méthodes de travail collégial et collaboratif qu'il promeut, renferme, en effet, un **potentiel de vivacité**. Cependant, ce potentiel est structurellement menacé par la **temporalité limitée du label**. Il y a dans chaque Cité éducative enquêtée la certitude que le label est provisoire. Ce caractère provisoire ne manque pas de questionner. Il ne manque pas non plus de produire des effets pratiques sur la gouvernance, de produire des dissonances liées à la fois à l'incertitude temporelle, à la difficile voire impossible synchronisation des calendriers des uns et des autres et aux différentes perspectives de carrières selon que l'on soit élu, fonctionnaire d'Etat, fonctionnaire territorial, chargé de mission, etc.

3.3.1 Les temps de la gouvernance : de l'ébullition à l'étiolement

Appréhender les Cités éducatives et leur gouvernance en phases ou en séquences de vie permet de considérer les rythmes de travail, leurs accélérations et leurs ralentissements, processus devant autant aux caractéristiques des territoires et des publics éducatifs qu'aux contraintes constituées par la crise sanitaire ayant surgi au printemps 2020. La plupart des protagonistes de la gouvernance rencontrés désignent la première année de labellisation comme une période de coopération « heureuse » entre les différentes institutions. Selon eux, cette émulation est propice au partage des diagnostics des territoires, à la construction collective d'un plan d'action commun et à la rencontre des différents acteurs éducatifs : « *Nous sommes arrivés à une culture partagée* » s'enthousiasme ainsi un directeur de service municipal. Dans certaines Cités éducatives, cette concorde se confirme lors de la deuxième année tandis que dans d'autres, l'harmonie propice à l'action collective dans la CE s'étiole. Il suffit de l'entrée en scène d'un seul nouveau

1 Bergeron H., Castel P. & Dubuisson-Quellier S. (2014/3). – « Gouverner par les labels : Une comparaison des politiques de l'obésité et de la consommation durable ». *Gouvernement et action publique*, pp. 7-31.

protagoniste pour que la mécanique positive s'enraye – par effet de domino, la déstabilisation de la gouvernance entraîne la déstabilisation de la Cité éducative. C'est précisément une dynamique de cet ordre qui opère dans une Cité éducative étudiée. Lors de la deuxième année de labellisation, un sous-préfet jugeant l'action de la CE insuffisante et invisible congédie l'ensemble des acteurs de la gouvernance et fait en sorte de constituer « *une nouvelle équipe* ». On comprend que ce type de bouleversement soudain soit peu propice à l'installation apaisée de la Cité éducative. Tributaires de l'organisation et de la composition de la gouvernance, les CE sont ainsi très souvent sur « courant alternatif » en matière de dynamique collégiale et partenariale. Leur stabilité en matière de gouvernance peut parfois se prolonger pendant plusieurs mois et même plusieurs années. Cependant, le risque d'une recomposition enclenchée par les figures du pouvoir administratif dans la gouvernance est toujours présent : les équipes sont souvent confrontées à un turn-over des acteurs. Ceci questionne les protagonistes sur les moyens à mettre en œuvre pour faciliter la « *passation* » de la connaissance de la CE. Ces possibilités de recomposition recoupent les processus de pérennisation des dynamiques impulsées par les CE. Dans l'esprit de l'ensemble des protagonistes de la gouvernance, et conformément avec le discours porté par les instances nationales, l'« a*lliance éducative* » établie par la « *démarche* » doit perdurer au-delà des financements spécifiques. A ce sujet, les acteurs rencontrés sont majoritairement sceptiques quant à la survie d'une telle démarche sans son financement et sans moyens de coordination (poste de CPO), au regard de la quantité de travail qu'elle représente.

La pérennisation de la « *démarche* » peut passer par la formation. Il s'agit, comme le remarque une principale de collège, de « *faire monter en compétences les acteurs du territoire* ». Signe de la croyance partagée dans les vertus de la CE, – l'« *expérimentation aura servi à ce que le dialogue existe* » se réjouit une CPO –, les scénarios sur les conditions de possibilité d'une pérennisation vont bon train.

> Le premier c'est qu'à la fin de la CE il va rester un budget qui va être pérenne, un surplus. On ne sait pas combien ce sera, ça dépendra des actions qu'on présentera, du maillage, de l'intérêt etc. On peut imaginer que ça tournera autour…Ce ne sera pas plus du quart ou du tiers du budget qu'on a actuellement. Ensuite il y a les autres institutions. Sur l'accompagnement scolaire et les cafés parents, normalement c'est la CAF qui finance. Enfin, la CAF peut financer. Du coup nous on a invité la référente de la CAF à l'équipe territoriale pour qu'elle s'imprègne des projets et qu'elle puisse au moment où ce sera nécessaire, financer les projets parce qu'il y a une plus-value. Il y a le département, qui n'est pas dans la Cité éducative mais qui peut financer. Il y a la région théoriquement il y a la région, mais la région on n'y croit pas trop. Ensuite il y a tout ce qui est privé […]. Donc on a tous ces ressorts-là pour faire en sorte que les actions soient pérennisées. […] Plus la communauté éducative ne sera impliquée dans l'évaluation, plus le point de vue des principales sera entendu.

Dans ces scénarios, la question de la méthode de travail ne peut pas évacuer celle des fonds à trouver dans les administrations et les collectivités, ce qui touche aussi au potentiel d'instabilité et d'incertitude que renferment les échéances électorales, les continuités qu'elles peuvent favoriser mais aussi les transformations que les alternances politiques peuvent engendrer. Le temps du label et le temps du politique portent aussi l'empreinte du temps des carrières.

3.3.2 Les temps des carrières : entre mobilisations et démobilisations

Pour de nombreux protagonistes de la gouvernance des Cités éducatives, l'implication dans la « démarche » est une séquence stimulante. Elle vitalise l'engagement professionnel et dynamise la carrière. Mais avec le temps, ces processus « positifs » sont souvent altérés. Ainsi les périodes de travail très intenses caractéristiques du lancement des Cités éducatives ont régulièrement non seulement provoqué des changements d'équipe, mais aussi des épuisements collectifs. Aux mobilisations dans la gouvernance ont succédé des démobilisations. Outre le fait qu'elles peuvent être surdéterminées, dans certaines circonstances, par des incompatibilités professionnelles, ces démobilisations ressortissent, la plupart du temps, au sentiment de ne pas être suffisamment nombreux. Ces démobilisations fondées sur un déficit en ressources humaines se traduisent ainsi dans une des Cités éducatives

enquêtée, par la démission de la quasi-totalité du premier collectif technique de gouvernance ici constitué : les deux délégués du préfet, le Directeur général des services d'une des communes, le CPO de l'agglomération et la coordinatrice de l'Education nationale ont quitté leurs fonctions au bout d'un an, la plupart d'entre eux n'ayant pas réussi à faire face au travail demandé par la gouvernance. Les personnes les plus enclines au départ sont celles qui voient les missions liées à la Cité éducative s'arrimer à leurs missions initiales sans bénéficier de décharge dédiée ou de renfort dans l'un ou l'autre volet de leurs activités. Un autre ressort de démobilisation est l'inconciliabilité des priorités inscrite dans l'hétérogénéité des enjeux de carrière. Une DGA évoque ainsi le décalage qu'elle perçoit entre l'urgence éducative du point de vue d'une élue et les choses importantes du point de vue des… : « *Elle, elle est là, elle dit : "il faut de l'opérationnel", mais parce que elle son temps c'est quelques années, quand le temps de l'éducation c'est 25 ans !* ». Recrutés spécialement et fréquemment à plein temps dans le cadre de contrats à durée déterminée pour l'orchestration technique de la gouvernance – cette caractéristique induit une certaine précarité professionnelle et temporelle –, les CPO sont à la fois les plus exposés à une surcharge de travail, de surcroît lorsqu'une vague de démission/démobilisation surgit, et les plus enclins, compte tenu à l'impossibilité qui est la leur d'être affectés mécaniquement ailleurs par leur administration, à rester en poste, quoi qu'il se passe, et quoi qu'il en coûte. La surcharge de travail liée aux départs, à laquelle vient souvent s'ajouter la surcharge liée aux défections d'autres instances, telles que les « groupes-projets » initialement pensés pour œuvrer à l'opérationnalisation des plans, échoit aux CPO, au risque de la faire céder sous la pression et l'épuisement. De lourdes attentes portent sur ces protagonistes. Il revient alors à la « *Troïka* » d'être attentif à la difficulté, pour une seule personne, d'établir les bons de commandes, de faire la communication de la Cité éducative, d'organiser les comités techniques, de pilotage et les revues de projet, de rencontrer individuellement les acteurs éducatifs du territoire, de participer aux actions et, en outre, de faire le suivi du plan d'actions et financier de la Cité éducative.

Dans ces circonstances, la gouvernance des Cités éducatives souligne à quel point l'éducation territorialisée, en l'occurrence avec cette « *démarche* » inédite, fait se rencontrer, pour travailler ensemble, des professionnels non seulement issus d'**horizons éducatifs hétérogènes** mais aussi de **conditions socio-économiques diverses** : depuis les fonctionnaires d'Etat installés à des postes à responsabilités aux contractuels, le spectre est très large. Leurs opportunités d'inventer une **nouvelle grammaire de l'éducation** dans les quartiers de la Politique de la ville existent. Cependant, celles-ci sont affaiblies par le sceau de l'incertitude professionnelle qui marque les parcours de nombre des protagonistes.

CONCLUSIONS DE L'ETUDE

- L'étude permet de mettre au jour le hiatus entre les intentions officielles, de discours et de papier, et les réalisations effectives, en pratiques, en actions et en interactions. Indéniablement, les instances caractéristiques de cette gouvernance produisent de nouvelles manières collectives de faire l'éducation territorialisée : les instances collégiales dédiées sont exemplaires de cette dynamique dont on a vu que si, dans une certaine mesure, elle insuffle un nouvel élan éducatif dans les espaces locaux, celle-ci est aussi indissociablement au principe de certaines incompréhensions et de certaines lassitudes. Souvent, se pose la question de l'efficacité et de l'utilité des divers comités créés *ad hoc* et venant s'arrimer aux autres instances liées aux autres dispositifs.

- L'analyse des acteurs, des organisations et des mobilisations pour et dans la gouvernance permet également de souligner en quoi celles-ci reposent sur les rencontres entre professionnalités, rencontres porteuses de promesses car faisant se rencontrer et interagir différentes cultures professionnelles capables de produire, dans une perspective d'horizontalité décisionnelle et délibérative, une vision commune de la gouvernance. Mais cette horizontalité demeure inachevée, incomplète. Cette incomplétude est exacerbée d'une part par la centralité des CPO dans la gouvernance, acteurs indispensables et payant un lourd tribut à la forte dépendance de l'ensemble des protagonistes à leur existence et à leur présence et, d'autre part, par les pouvoirs financiers et symboliques détenus par les représentants de la Préfecture.

- Les territoires ayant déjà des compétences de gestion, des outils et des moyens humains à disposition parviennent à tirer les potentialités de la démarche, quand les territoires moins dotés peuvent être mis en difficulté.

- L'implantation de plusieurs CE sur un territoire pose aux acteurs de la gouvernance des questions de coordination. Une attention peut être portée

au risque de démultiplication des instances.

- Enfin, l'analyse de la gouvernance des CE montre à quel point celle-ci est un défi mettant non seulement à l'épreuve la capacité des professionnels à se mobiliser en plus dans la « *démarche* » mais aussi à se mobiliser ensemble, par-delà l'hétérogénéité de leurs temporalités. Une des principales difficultés de cette gouvernance et, partant, de la mise en œuvre des CE, repose sur l'asynchronie des calendriers. Cette asynchronie est un obstacle constant et de taille à l'élaboration d'une grammaire commune de la « *démarche* ».

TABLE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

CE	*Cité éducative*
ChF	*Principal chef de file*
CPO	*Chef de projet opérationnel*
DASEN	*Directeur des services départementaux de l'éducation*
DGA	*Directeur adjoint des services*
DGS	*Directeur général des services*
DS	*Directeur de service*
DSDEN	*Direction des services départementaux de l'Education nationale*
IEN	*Inspecteur de l'Education nationale*
REP	*Réseau d'éducation prioritaire*