



HAL
open science

La “ gouvernance ” des Cités éducatives. Notes de recherche à partir des monographies de 8 Cités éducatives sur le territoire national

Sylvain Bordiec, Pinsolle Julie, Margaux Aillères, Florence Brumaud, Marie-Pierre Chopin, Camille Croizier, Marthe-Aline Jutand, Muriel Marnet, Jérémy Sinigaglia, Julien Tourneville

► To cite this version:

Sylvain Bordiec, Pinsolle Julie, Margaux Aillères, Florence Brumaud, Marie-Pierre Chopin, et al.. La “ gouvernance ” des Cités éducatives. Notes de recherche à partir des monographies de 8 Cités éducatives sur le territoire national. [Rapport de recherche] ANCT. 2021. <hal-03810145>

HAL Id: hal-03810145

<https://hal.science/hal-03810145v1>

Submitted on 11 Oct 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 CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No Derivative Works - International License

– Pré-rapport –

La « gouvernance » des Cités éducatives

Notes de recherche à partir des monographies de
8 Cités éducatives sur le territoire national

Sous la coordination de Sylvain Bordieç et Julie Pinsolle

Contributeurs.trices : Margaux Aillères, Florence Brumaud, Marie-Pierre Chopin, Camille Croizier, Marthe-Aline Jutand, Muriel Marnet, Jérémy Sinigaglia et Julien Tourneville.

16 décembre 2021

Sommaire

Sommaire.....	2
INTRODUCTION : PRESENTATION DE LA RECHERCHE.....	5
1. Un travail de recherche collectif et collaboratif.....	6
2. Choix épistémologiques : le parti pris de la monographie comparée	8
2.1. Sélection des sites à monographier	8
2.2. Une étude de terrain.....	10
2.3. Organisation d'événements scientifiques autour du projet.....	11
3. Présentation du rapport	12
3.1. Restituer la nature des monographies : précautions et précisions méthodologiques sur les séjours effectués	12
3.1.1. Production des matériaux.....	12
3.1.2. Production de synthèses des monographies.....	15
PARTIE I : TRAITEMENT MONOGRAPHIQUE DES CITES EDUCATIVES.....	17
1. Cité éducative n°1 : Une gouvernance proche de sa formalisation officielle	18
1.1. Contexte de la Cité éducative.....	18
1.2. Gouvernance de la Cité éducative	21
1.3. Pilotage et activation des actions	25
2. Cité éducative n°2 : Une gouvernance portée par deux CPO	29
2.1. Contexte de la Cité éducative.....	29
2.2. Gouvernance de la Cité éducative	31
2.3. Les mécanismes de la gouvernance.....	32
3. Cité éducative n°3 : Une gouvernance contrariée.....	37
3.1. Présentation du contexte	37
3.2. Une Cité éducative estimée insatisfaisante	39
4. Cité éducative n°4 : Une gouvernance à deux niveaux de coordination	44
4.1. Présentation du contexte	44
4.2. Qui pose et comment sont posés les cadres et les principes ?	46
4.3. Qui propose les actions et comment ?	49
5. Cité éducative n°5 : Une gouvernance centrée autour du groupe projet.....	51

5.1.	Présentation du contexte	51
5.2.	La Cité éducative : présentation du « projet » et des espaces de travail qu'elle a créé (ou a tenté de créer)	53
5.3.	Circuit de la décision, circuit de l'action	55
6.	Cité éducative n°6 : Une gouvernance favorisée par les relations interpersonnelles sur un « petit » territoire.....	58
6.1.	Présentation du contexte	58
6.2.	La Cité éducative : présentation du « projet » et des espaces de travail qu'elle a créé (ou a tenté de créer)	60
6.3.	Qui pose et comment sont posés les cadres et les principes ?	63
6.3.1.	Un fonctionnement par appel à projets.....	64
6.3.2.	Un appel à projets parmi d'autres ?.....	65
6.4.	Éléments complémentaires	65
6.4.1.	Pérenniser l'action de la Cité éducative	65
6.4.2.	Des contraintes LIEES AUX SUBTILITES DU FONCTIONNEMENT	66
7.	Cité éducative n°7 : un gouvernement de la Cité éducative élargi : un effet du double portage municipal.....	67
7.1.	Présentation du contexte	67
7.2.	La Cité éducative : présentation du « projet » et des espaces de travail et de leur activité.....	70
7.3.	Circuit de la décision / de l'action.....	72
7.3.1.	Le diagnostic préalable à la labellisation.....	72
7.3.2.	L'élaboration du plan d'action	72
7.3.3.	Opérationnalisation / actions	73
8.	Cité éducative n°8 : Une gouvernance orchestrée par le.la représentant.e de la préfecture	77
8.1.	Le territoire et ses « quartiers » : la Cité éducative dans les Cités.....	77
8.1.1.	Le territoire : caractéristiques géographiques, sociodémographiques et politico-administratives	77
8.1.2.	Le(s) territoire(s) scolaire(s) et leurs partenaires associatifs : l'empreinte de l'éducation prioritaire sur la Cité éducative	78
8.2.	Gouverner la Cité éducative : de la formalisation officielle à l'action	79
8.2.1.	Des choses concrètes et des choses à tenter : des objectifs de la Cité éducative aux instances et espaces de travail du gouvernement	80
8.2.2.	Engagements dans le gouvernement de la Cité éducative : technicité administrative, présence locale et habiletés sociales	82
	PARTIE II : REGARDS CROISES ET ANALYSES TRANSVERSALES	86
1.	La diversité des formes d'organisation pour le gouvernement des Cités éducatives.....	87

1.1. Appropriation locale des formes d'organisation proposées par les instances nationales.....	87
1.2. Retours sur le recrutement des chef-fes de projet opérationnel (CPO).....	87
1.3. Ce que le périmètre de la Cité éducative fait aux formes d'organisation des Cités éducatives.....	88
2. La mobilisation des acteur-ices	89
2.1. considérer les discours des protagonistes et leurs caractéristiques professionnelles et sociales	89
2.2. Crucialité, centralité et complexité de la fonction de CPO.....	89
2.3. Jeux d'échelles et relations inter-institutionnelles.....	90
3. Les formes de l'action générées par le gouvernement des Cités éducatives	91
3.1. La nature des décisions qui y sont prises.....	91
3.2. Gouverner sous l'empire du temps incertain.....	92
Table des figures.....	93

INTRODUCTION : PRESENTATION DE LA RECHERCHE

Issu-es principalement des sciences de l'éducation et de la formation, de la science politique, de la sociologie et de la santé publique, les chercheur-ses mobilisé-es par ce projet œuvrent à décrypter finement la manière dont les Cités éducatives sont « gouvernées » et participent, dans un même mouvement, d'une tentative de recomposition de l'éducation dans les quartiers prioritaires. Autrement dit, cet objectif se formule à travers les deux questions suivantes : a) quelles formes prend le gouvernement des Cités éducatives (acteur-rices, espaces, orientations) ? b) Le gouvernement des Cités éducatives transforme-t-il l'action publique territorialisée d'éducation ?

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

Précisons-le d'emblée, le questionnement sur le « gouvernement » consiste largement 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* »¹ qui devront être traduites ensuite par d'autres protagonistes en actions à destination des administré-es. Il s'agit, dans le même temps, d'être attentives et attentifs, aux moments où ils et elles se rencontrent, à leurs interactions ainsi qu'à celles qu'ils et elles entretiennent avec d'autres protagonistes directement sous leur responsabilité.

La construction d'une vision réaliste des modes de gouvernement des Cités éducatives, l'intelligibilité de ce que celles-ci produisent (ou visent à produire) comme activités sociales tant chez les professionnel·les que les parents et les enfants, nécessitent l'examen de ce qui se joue entre les protagonistes qui ont à la gouverner. En outre,

¹ Les termes en italiques et entre guillemets sont des verbatims employés par les acteurs-rices des Cités éducatives pour décrire l'activité sociale qu'elles sont conduites à produire. Ces termes sont issus d'entretiens avec des protagonistes de la CE ou de la littérature grise sur les CE.

l'analyse de ces interactions ne prend tout son sens que lorsqu'elle est replacée dans le contexte global et territorial des acteur-trices concerné-es par ces jeux et ces relations. C'est pourquoi l'étude consiste en la construction d'une cartographie dynamique de ces protagonistes. Qu'entendons-nous par cartographie dynamique ? À travers la production de synthèses de monographie de huit Cités éducatives, il s'agit, d'une part, de considérer le territoire dans lequel ces protagonistes s'inscrivent, ainsi que leurs caractéristiques biographiques, et, d'autre part, de mettre au jour ce que leurs rencontres et la rencontre des institutions qu'ils et elles représentent produisent sur leurs pratiques de gouvernement.

Les outils et les concepts des sciences sociales permettent de concevoir, via une approche qualitative de type ethnographique, une connaissance des enjeux liés à ces processus. En introduction de ce travail, il convient de rappeler les choix méthodologiques qui ont été opérés.

1. UN TRAVAIL DE RECHERCHE COLLECTIF ET COLLABORATIF

Un collectif de 10 chercheur-es a été constitué pour mettre en place cette recherche. Ils et elles sont majoritairement rattaché-ées au laboratoire Cultures et Diffusion des Savoirs (CeDS ; UR-7440), adossé à la Faculté des sciences de l'éducation et de la formation de l'Université de Bordeaux. L'équipe CeDS rassemble des chercheur-es d'horizons disciplinaires divers qui, dans une perspective d'*educational studies*¹, 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

¹ Par *educational studies* nous entendons des recherches sur les processus éducatifs qui croisent les apports disciplinaires pour comprendre la construction de l'éducation.

collectif de chercheur-es : 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 porteur-ses du projet, de six chercheur-es, 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-chercheure 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. 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

Le collectif de recherche se réunit régulièrement pour élaborer ses orientations de recherche et partager ses analyses. Ce pré-rapport est une des expressions de notre fonctionnement collectif.

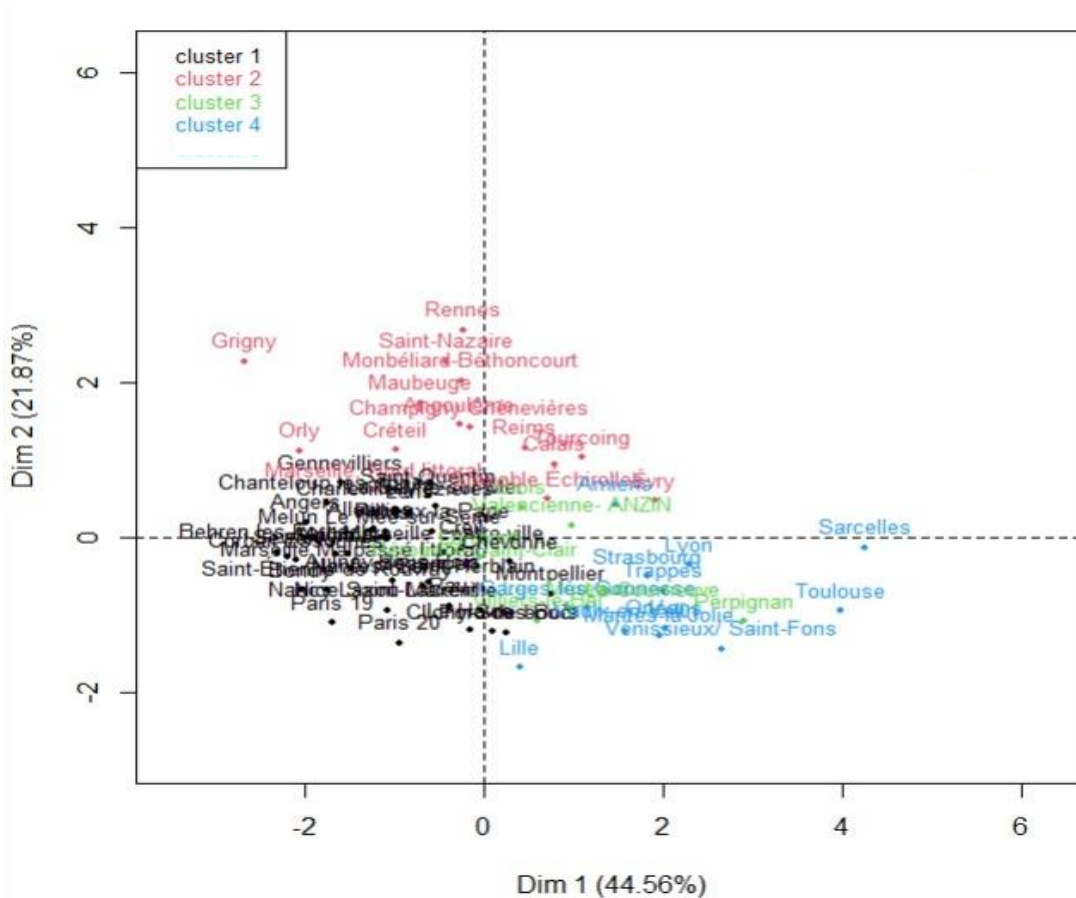
2. CHOIX EPISTEMOLOGIQUES : LE PARTI PRIS DE LA MONOGRAPHIE COMPAREE

Pour les raisons épistémologiques d'appréhension de l'objet exposées plus haut, mais aussi pour situer cette étude en complément des approches quantitatives du CNOE et de l'INJEP dans leurs missions de suivi des Cités éducatives, le choix a été fait, en concertation avec l'ANCT, d'une approche qualitative inscrite dans la tradition des méthodes compréhensives, lesquelles accordent une attention particulière aux caractéristiques professionnelles et sociales acteur·trices et qu'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 et la production de données étoffées ciblées, dans le but de produire des monographies. Pour ce faire, identifier les huit sites à étudier, soit 10 % des sites issus de la première vague de labellisation, fût une première étape de la recherche. Une seconde a consisté en la définition des modalités de l'étude de terrain.

2.1. SELECTION DES SITES A MONOGRAPHIER

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. Pour ce faire, une base de donnée 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 classes de Cités éducatives qui se distinguent à l'aune des variables déterminées.

Figure 1 : Nuage de points de la CAH projetée sur les dimensions 1 et 2 de l'ACP



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 spécifiques¹, 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.

2.2. UNE ETUDE DE TERRAIN

Le travail monographique a duré près d'une année. L'étude de chaque site a été confiée à deux chercheur-es du collectif. Avec l'appui logistique des salarié-es du projet, 29 jours de déplacement de recherche ont été effectués dans les huit Cités éducatives, afin que les chercheur-es du collectif rencontrent les acteur-trices, assistent à des réunions et à des actions, visitent les locaux, ou encore s'entretiennent avec les professionnel·les salarié-es et, parfois, les bénévoles. À la suite des séjours de recherche, des entretiens et des réunions ont pu être suivis en distanciel, et les échanges mails et téléphoniques ont continué après les séjours.

¹ Le parangon d'une classe est l'individu (au sens statistique, soit le cas présent, le site) qui porte le plus les caractéristiques de la classe. Quant à l'individu spécifique, il s'agit de celui qui est le plus éloigné des autres classes, qui porte le plus de caractéristiques spécifiques à sa classe vis-à-vis des autres.

2.3. ORGANISATION D'ÉVÉNEMENTS SCIENTIFIQUES AUTOUR DU PROJET

Le projet a permis l'organisation du séminaire « Administrer l'éducation : action publique et pratiques professionnelles » et, dont les interventions nourrissent la réflexion sur le thème des politiques publiques en éducation et, par conséquent, sur l'objet de recherche « Cités éducatives ». Fort du succès des premières séances de 2021, le séminaire devient mensuel à partir de janvier 2022. En voici les principales contributions :

- Mai 2022** Séance animée par Hélène Buisson-Fenet, ENS Lyon, spécialiste de l'administration publique de l'éducation
- Avril 2022** Séance animée par Valérie Becquet, EMA, Université Cergy-Paris, spécialiste de la jeunesse (politiques publiques, professionnels)
- Mars 2022** Séance animée par Xavier Pons, Lirtes, spécialiste de l'administration de l'éducation
- Février 2022** Séance animée par Manon Pesle, ECP, université de Saint-Etienne, spécialiste des politiques locales d'éducation
- Janvier 2022** « Gouvernement et gouvernance des territoires : jalons pour des usages pratiques », animé par Stéphane Cadiou, UMR Triangle, Université de Saint Etienne, spécialiste des administrations territorialisées
- Octobre 2021** « L'enjeu des politiques de l'emploi dans les QPV », animé par Olivier Chabot, CeDS, Université de Bordeaux, spécialiste des politiques d'insertion
- Mai 2021** « Les "Cités éducatives" : rationalité économique et managériale d'une "démarche" », animé par Camille Ricaud, Lirem, Université de Pau, spécialiste du management des organisations
- Avril 2021** « "Cités éducatives" : séminaire méthodologique », coordonné par Sylvain Bordiec et Julie Pinsolle, CeDS
- Février 2021** « "Cités éducatives" : séminaire méthodologique », coordonné par Sylvain Bordiec et Julie Pinsolle, CeDS
- Janvier 2021** « "Cités éducatives" : séminaire méthodologique », coordonné par Sylvain Bordiec et Julie Pinsolle, CeDS

Par ailleurs, un colloque scientifique d'envergure nationale organisé par le collectif sur le thème des Cités éducatives est en cours d'organisation, et verra le jour à la fin de l'année 2022, vraisemblablement en octobre. À l'issue de ce colloque, le collectif se mobilisera pour publier un ouvrage rendant compte de l'ensemble des travaux effectués.

3. PRESENTATION DU RAPPORT

Le présent document a un statut intermédiaire. Il vise, dans un premier temps, à rendre compte des séjours de type ethnographique qui ont été réalisés sur les différents sites enquêtés et, dans un deuxième temps, à restituer les axes d'analyse transversaux qu'ont permis de structurer ces travaux monographiques. Ceux-ci vont s'avérer centraux pour penser le gouvernement des Cités éducatives et, partant, le (donner à) comprendre.

3.1. RESTITUER LA NATURE DES MONOGRAPHIES : PRECAUTIONS ET PRECISIONS METHODOLOGIQUES SUR LES SEJOURS EFFECTUES

3.1.1. PRODUCTION DES MATERIAUX

Sur chaque territoire, un séjour d'au moins trois jours a été effectué. Ces séjours ont été complétés d'un travail (en amont et en aval) sur la documentation produite par les protagonistes de la Cité éducative, ainsi que par des temps de travail à distance (observations de réunions et entretiens n'ayant pu être réalisés lors du séjour essentiellement).

En sus de ce travail d'analyse documentaire, la réalisation du terrain de recherche s'appuie essentiellement sur deux méthodologies d'enquête, à savoir l'observation de pratiques et la réalisation d'entretiens. L'observation de pratiques consiste à prendre part aux activités ayant lieu dans le périmètre de la Cité éducative lors de notre visite. Il peut s'agir de réunions d'instances de pilotage ou des temps de travail générés par la Cité éducative (commissions, assemblées plénières, *etc.*) comme de la rencontre avec des interlocuteur-ices associatifs, éducatifs ou institutionnels. En parallèle de ces observations, les chercheur-ses réalisent des entretiens individuels et/ou collectifs avec les protagonistes de gouvernement de la Cité éducative. Les entretiens portent à la fois sur les trajectoires sociale, spatiale et professionnelle de l'enquêté-e, sur son rapport au territoire d'exercice (ainsi qu'à ce type de territoires urbains) et sur le travail effectué au sein de la Cité éducative (par eux ainsi que par leurs partenaires). Il s'agit, par-là, de

saisir la vision des protagonistes de la Cité éducative et de son déploiement et, plus largement, les attentes de ceux-ci à l'égard de la démarche. Un des objectifs est ainsi de dresser un panorama des acteur-trices qui gouvernent la Cité éducative. Ce panorama permet d'examiner les différents niveaux de ce gouvernement et leur articulation. Enfin, le travail vise aussi à donner à voir et à comprendre, les interactions entre les acteur-trices de chaque site dans leur complexité et leur diversité : l'intention est de saisir les manières d'interagir, la fréquence de ces contacts, leur contenu ainsi que les complicités, les conciliations et les malentendus professionnels qu'ils consolident et engendrent.

Les traductions locales de la démarche Cités éducatives sont variables, compte tenu notamment des disparités en matière du nombre d'administré-es, du nombre de quartiers concernés, du nombre d'établissements scolaires, du montant des financements alloués, de la nature des objectifs mis en avant par les maîtres-ses d'œuvre locaux de la labellisation et des caractéristiques des instances de gouvernement. Cela étant, afin de s'assurer de conditions optimales de comparaison, l'approche déployée s'est traduite par l'identification du « plus petit dénominateur commun ». Cette identification consiste à circonscrire dans le tout que constitue chaque Cité éducative la partie commune et indispensable à saisir pour rendre compte de son mode de gouvernement. Dans le but d'harmoniser les objectifs de terrain, une trame de choses observables et entendables a été arrêtée collectivement : 1/ programmer des entretiens avec les personnes identifiées comme membres des instances de gouvernement de la Cité éducative (instances et membres identifiés sur la base la littérature grise produite par la Cité éducative et des échanges mails avec les sites qui ont précédé le séjour) ; 2/ programmer l'observation d'au moins une réunion entre protagonistes de la gouvernance ; 3/ programmer un temps de présentation du territoire de la Cité éducative par un-e de ses protagonistes ; 4/ organiser des entretiens avec les représentant-es de la « *Troïka* » et, le cas échéant, avec le-la chef-fe de projet opérationnel et le-la ou les chargé-es de mission de l'Education nationale. Néanmoins, notre volonté de porter un regard « dense »¹ sur les Cités éducatives, c'est à dire faisant varier les types de matériaux

¹ Geertz C. (1998). « La description dense. Vers une théorie interprétative de la culture ». *Enquête*, 6, p. 73-105.

empiriques, nous a conduit-es à ne pas limiter les opérations d'enquête à cette seule trame de choses observables et entendables. En effet, sur chaque site, cette trame a été complétée et affinée par d'autres échanges, plus informels bien que parfois enregistrés, soit avec des acteur-ices désigné-es comme important-es par les membres de la Troïka pour comprendre leur Cité éducative, soit que nous allions nous même (re)chercher (« *opérateur-ices* » ou « *partenaires* », autrement dit des personnes en contact direct avec les enfants et/ou les parents). Dans le même ordre d'idées, les observations institutionnelles (réunion de la Troïka, par exemple) et déambulatoires (accompagnées par des membres de la gouvernance sur le territoire), ont pu être combinées avec des observations de temps informels : déplacements seul-es dans le territoire, observations d'autres temps de travail d'acteur-trices (qui n'en sont pas les « *pilotes* ») de la Cité éducative, observations d'actions ciblées Cité éducative.

Ces séjours ont été effectués par un binôme de chercheur-es (différent pour chaque Cité éducative visitée). La réalisation d'un terrain de recherche à plusieurs présente l'avantage pratique de permettre, dans un temps relativement limité, la rencontre avec un plus grand nombre de protagonistes que lorsque le.la chercheur.e est seul.e, la mise en œuvre, en parallèle, d'observations et d'entretiens ou, encore, la participation à davantage de situations – différentes séquences de la Cité éducative pouvant avoir lieu en même temps sur le territoire. Qui plus est, le binôme permet de mettre à profit la pluridisciplinarité et la pluralité des expertises de chacun-e dans la production comme dans l'analyse des données, à travers l'apport des cultures méthodologiques, épistémologiques et théoriques (disciplinaires ou thématiques) individuelles. Le croisement des points de vue sur une même situation observée et le partage d'informations entre les observations densifie le travail de recherche et soutient la réalisation d'un travail plus réflexif.

La réflexivité, présentée comme un exercice individuel dans de nombreux écrits méthodologiques, a ici été mise en œuvre collectivement et « à chaud » : les échanges avant, pendant et après le séjour au sein du binôme enrichissent l'analyse. Chaque binôme a produit ensuite un document destiné à rendre compte, au collectif scientifique, du terrain qu'il a exploré. Il s'agit, dans ce document, d'explicitier la relation

enquêteur·ice.s/enquêté·e.s, de synthétiser la tonalité générale de ce qui s'est passé et joué dans les différentes scènes (d'observations comme d'entretiens) sur le plan de la gouvernance, de travailler à circonscrire la spécificité du site observé et de confronter les perceptions de chacun·e sur la Cité éducative (décalages ou proximités entre notre perception initiale de la Cité éducative et ce que nous pouvons en appréhender sur le terrain).

3.1.2. PRODUCTION DE SYNTHÈSES DES MONOGRAPHIES

La restitution de ces séjours passe par la production de synthèses de monographies qui composent la première partie de ce document. Une synthèse correspond à la description du fonctionnement du gouvernement d'une des Cités éducatives visitées. Ces synthèses ont été produites par le binôme ayant réalisé le séjour sur le territoire. Elles reposent sur le compte-rendu d'observations de 50 à 70 pages issu de chaque séjour d'enquête, des retranscriptions des entretiens menés auprès des principaux acteurs et actrices rencontrés, de recherches documentaires complémentaires et de séances de travail collectives au sein du collectif de recherche liées à la production de ces synthèses et à l'identification des variables permettant de penser le gouvernement des Cités éducatives.

Si, dans cet écrit, les synthèses n'ont pas une structure rigoureusement identique, toutes ont néanmoins été construites avec l'objectif de rendre compte :

- des caractéristiques du territoire et du contexte politico-administratif de la Cité éducative : caractéristiques géographiques ; sociodémographiques ; inscription dans la géographie prioritaire de la Politique de la ville ainsi que dans l'Éducation prioritaire ; éléments sur la municipalité ; sur le paysage scolaire et associatif.
- des modes d'organisation de la Cité éducative : les axes stratégiques retenus, les espaces de travail qu'elle a créés, le personnel qui y œuvre, la façon dont s'y organise le travail, dont se prennent les décisions et dont l'action s'y déploie (qui la propose, qui la valide, qui l'active ?).

Le nom des villes où s'inscrivent les Cités éducatives a été retiré. Ainsi chaque Cité éducative est identifiée par un titre donné à cette synthèse mettant en avant une caractéristique importante de son organisation.

Synthèse de l'enquête en quelques chiffres

68 entretiens auprès des acteur-trices des Cités éducatives ont été menés,

Soit 94 heures et 7 minutes d'enregistrement.

2000 pages de retranscription, travail effectué par des chercheur-es recruté-es pour le projet et 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, *etc.*

Par 8 binômes de chercheur.es : 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 compte-rendu d'observations de 50 à 70 pages issus de chaque séjour.

Un travail collectif

8 chercheur.es engagé.es : 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.les de l'enseignement, handicap psychique, santé, Education artistique et culturelle).

Des séances de travail hebdomadaires : au périmètre varié (porteur.es ; porteur.es et ingénieur.es attaché.e.s au projet ; ensemble des participant.es) ; réflexion méthodologique, production des synthèses de monographie.

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

PARTIE I : TRAITEMENT
MONOGRAPHIQUE DES CITES
EDUCATIVES

1. CITE EDUCATIVE N°1 : UNE GOUVERNANCE PROCHE DE SA FORMALISATION OFFICIELLE

1.1. CONTEXTE DE LA CITE EDUCATIVE

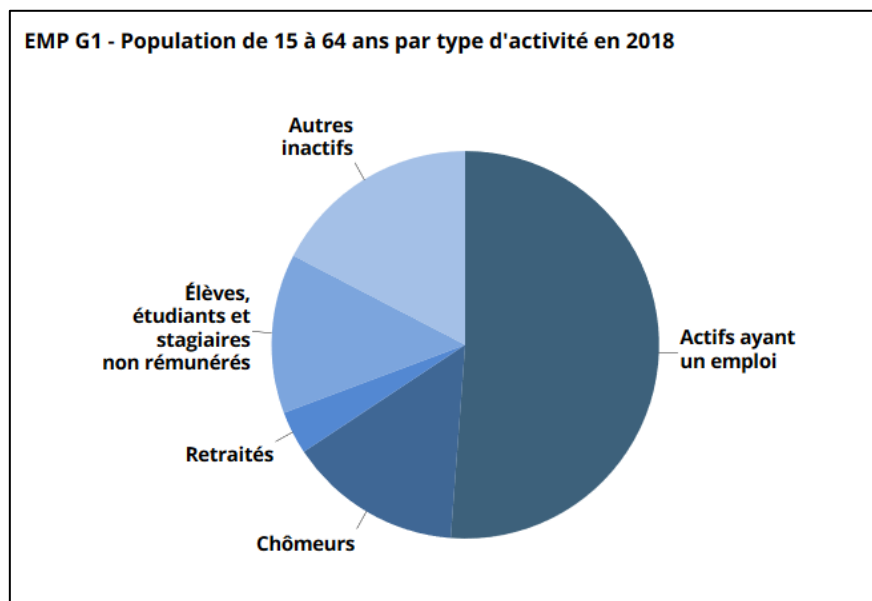
La Cité éducative (conventionnée en 2020) relève d'une commune (et une seule) de plus de 50 000 habitant-es, étendue sur près 21 000 km². Il s'agit de la 4^{ème} ville (du point de vue du nombre d'habitants) de la métropole dont elle est membre. Cette métropole a fusionné avec une partie du département au 1er janvier 2015. Les données démographiques liées à cette collectivité – dont la mairesse de la commune est par ailleurs Vice-Présidente – sont déterminantes pour comprendre la situation de la Cité éducative. Autre point important, d'autres Cités éducatives jouxtent celle étudiée ici. C'est un large territoire qui est ainsi concerné par la mise en œuvre du dispositif.

Entre 2009 et 2014¹, la croissance démographique de la commune est de 2,3 %, soit plus de deux fois supérieure à croissance démographique à l'échelle de la métropole. Les années suivantes, et jusqu'en 2018², cette croissance atteint 2,9 %. Le taux de chômage est élevé. De 23 % en 2014 (contre 14% pour la métropole), il se stabilise à 22 % en 2018. Le revenu déclaré moyen est de 12 626 € en 2014 (contre 21 294 € pour les habitant-es de la métropole), et l'on compte 36 % de bas revenus (contre 17 % au niveau métropolitain) sur la même période. En 2018, le taux de pauvreté reste important (33 %). Il équivaut au taux des ménages imposés (33 %). Le graphique ci-dessous, enfin, rend compte de la distribution de la population par type d'activité, en 2018 :

¹ Les données disponibles sur l'année 2014 sont utilisées car elles offrent un comparatif avec les communes de la métropole dont dépend la commune. Elles permettent aussi de rendre compte des données disponibles au moment du lancement du projet de conventionnement CE (en 2017). Les données issues du recensement de 2018 sont ajoutées pour rendre compte de l'évolution sur les dernières années, sans comparaison avec la métropole.

² Source INSEE données 2018 – Publiées le 28/09/2021.

Figure 2 : Distribution de la population par type d'activité



Insee, RP2018 exploitation principale, géographie au 01/01/2021

La commune se structure à partir de sept types d'habitat, schématiquement répartis en trois espaces : une zone naturelle au nord de la commune ; au centre, la juxtaposition de grands ensembles d'habitat, du bourg historique de la ville et du nouveau cœur de ville abritant les locaux municipaux ; au sud – séparé par une rivière (élément nuisant à la mobilité) – se situe un nouveau quartier dont la réhabilitation s'achève (ancien espace industriel) ainsi que deux quartiers pavillonnaires.

La ville compte trois quartiers prioritaires accueillant près de la moitié des habitant-es. L'un d'entre eux – le plus vaste – a fait l'objet du conventionnement Cité éducative. Un avenant a permis l'extension du projet aux territoires sud de la commune, avec financement complémentaire de la municipalité. La mise en œuvre de la Cité éducative s'inscrit en association étroite avec le Grand Projet de Ville (GPV). Il faut préciser que les grands ensembles pavillonnaires bâtis au cours des Trente Glorieuses comptent 90 % de logements sociaux. La zone prioritaire à urbaniser (ZUP) s'est développée sur d'anciennes terres agricoles, autour de larges avenues censées faciliter la mobilité routière et avec peu d'équipements publics. Le programme en cours du GPV vise ainsi à diversifier l'offre de logements et améliorer le parc existant pour plus d'attractivité et de mixité sociale, à renforcer les équipements publics de proximité et la

qualité des espaces publics. Il propose aussi de réaliser une « montée en gamme »¹ dans l'offre de locaux d'activités (en particulier sur le numérique) et vise le renforcement du « continuum universitaire pour favoriser les réussites éducatives, le lien avec les entreprises et la présence d'une vie étudiante dans la ville² ».

La Cité éducative concerne néanmoins plus directement les établissements de l'enseignement obligatoire. Elle compte quatre collèges du quartier en REP+, 14 écoles élémentaires et 14 écoles maternelles, toutes en REP+. Deux lycées lui sont également rattachés. Le paysage associatif, quant à lui est particulièrement dense (plus de 300 associations), et est mobilisé par la Cité éducative. L'une des deux premières actions mises en œuvre en 2020 consiste en effet en un appel à projets destiné au tissu associatif et sportif. La seconde action a consisté en la constitution d'un fonds parentalité dans le but de « soutenir les actions et initiatives portées par les parents sur le territoire ». L'appel à projets déclinait trois thématiques : la prévention et la lutte contre la violence et le harcèlement, la santé (écran, hygiène, alimentation, sport, etc.), et l'accompagnement des parents à la scolarité de leurs enfants. Cette action s'est adossée à un travail mené par les médiateur·rices parentalités de la ville. Il convient de préciser que deux premiers postes avaient été créés au cours de la première mandature (2014-2020) de la mairesse (réélue en mars 2020)³. Un nouveau poste a été créé dans le cadre de la Cité éducative. Le principe de co-éducation est d'ailleurs présenté par la municipalité comme un axe fort de la politique locale (création d'un conseil consultatif des parents élus en 2016, consultation sur les rythmes scolaires en 2018, création d'un espace famille au sein de la mairie, organisation d'un forum de la parentalité en 2019). Les parents ont été associés, avec l'ensemble des acteur·ices précité·es (associations, Éducation nationale, mairie et autres services publics) à la définition des enjeux de la Cité éducative. Suite à deux réunions de travail tenues en octobre et novembre 2019 (réunissant chacune plus de 150 personnes), le premier comité de pilotage tenu en janvier 2020 a validé le programme

¹ Source : site du GPV de la commune.

² *Idem*.

³ Jusqu'en 2014 (et depuis la fin de la seconde guerre mondiale), la commune était administrée par des élus communistes.

global articulé autour de 5 axes : 1. La réussite scolaire, la valorisation et la construction des talents ; 2. L'accompagnement renforcé à l'orientation aux différentes étapes de la vie ; 3. L'accueil et l'inclusion des enfants en difficulté, en « dysdifficulté » ou en situation de handicap ; 4. L'enrichissement des parcours éducatifs par des pratiques culturelles, scientifiques et sportives. 5. Les jeunes, d'élèves à citoyens et jeunes actifs, acteur-ices de leur parcours. Ces axes ont préfiguré la structuration de la Cité éducative du point de vue de ses trois enjeux prioritaires : 1. « Conforter la place des parents comme premiers éducateurs » ; 2. « Le maillage des partenaires - interconnaissance, inter-reconnaissance, lisibilité et cohérence » ; 3. « Attention particulière pour les 16-25 ans ». Ils ont aussi conduit à la définition de cinq groupes de travail (GT) pour la première année de fonctionnement : GT « Collégiens exclus », GT « Santé », GT « Fonds parentalité », GT « Forum des métiers », GT « invisibles 16-25 ans ». Deux ont été actifs en 2020-2021. Les perspectives 2021-2022 restructureraient les deux derniers groupes en une nouvelle entité : un « GT Parcours avenir ». Ce groupe a initié une action à la rentrée 2021 : « Pour des stages collectifs de collègue ambitieux »

1.2. GOUVERNANCE DE LA CITE EDUCATIVE

La gouvernance de cette Cité éducative compte 4 acteur-ices principaux, membres de la Troïka pour trois d'entre eux, et cheffe opérationnelle pour la quatrième.

Le-la chef-fe de file (ChF), principal-e de collège, est âgé d'une cinquantaine d'années. Enseignant-e en section d'enseignement professionnel (SEP) de 1996 à 1999, iel enseigne ensuite à l'étranger pendant plus de 10 ans puis devient principal-e adjoint-e en 2013 et enfin principal-e de son collège actuel en 2019. En 2020, iel prend la fonction de chef de file de la Cité éducative après la mutation de son-sa prédécesseur-se dans le collège d'une ville voisine (où iel deviendra chef de file de la Cité éducative également). Une reprise d'étude récente l'a conduit-e à valider un master de Sciences de l'éducation. Le-la ChF n'est pas originaire de la région mais vit avec sa famille dans la commune, dans un logement de fonction au sein de l'établissement. Iel est décrit par ses collaborateur-rices au sein de la Cité éducative comme un-e « *robot* », un-e « *travailleur-se acharné-e* », « *qui ne dort jamais* ».

Le-la délégué-e du-de la Préfet-e (DP), âgé lui-elle aussi d'une cinquantaine d'années, accomplit une première partie de sa carrière professionnelle comme contractuel-le dans diverses associations et administrations avant d'intégrer la fonction publique en 2008 après une formation à l'IRA. Iel commence au ministère de l'écologie avant de rejoindre, en 2017, la préfecture comme délégué-e du-de la préfet-e dans trois communes proches de la commune concernée. Iel y arrive un an avant le lancement de la Cité éducative. Le-la DP connaît très bien « le terrain », en particulier les associations locales. Au moment des observations, iel doit prochainement quitter la commune concernée pour une autre ville, toujours proche et également engagée dans la démarche des Cités éducatives.

Le-la responsable du service éducation de la municipalité (REM), est le-la troisième membre de la Troïka. Agé-e d'une cinquantaine d'années, également, iel a rejoint la Troïka après mutation de son-sa prédécesseur-se, appelé à d'autres fonctions auprès du-de la maire-sse. Bien qu'en fonction depuis quelques semaines seulement au moment de l'enquête, iel connaît très bien le dossier, qu'iel a suivi de près depuis sa position au service éducation de la mairie. Le-la REM se présente en effet comme une cheville ouvrière du dépôt du projet de conventionnement fin 2019 début 2020.

Enfin, le-la quatrième acteur-riche au cœur de la gouvernance de la Cité éducative est le-la chef-fe de projet opérationnelle (CPO), âgé-e d'une trentaine d'années. En poste depuis septembre 2020, iel est diplômé-e d'un Master Professionnel « villes, territoires et solidarité » de l'université de Grenoble, après un cursus complet (licence et master) en science politique à l'université de Lyon II. Etant de la région, son premier poste de contractuel-le auprès d'un bailleur social portait sur des missions en lien avec la « démocratie locale ». Sa bonne connaissance du territoire a, selon iel, joué en sa faveur pour son recrutement à la Cité éducative. Iel est employé-e en CDD d'un an renouvelable par la mairie, sur un budget à 50 % Cité éducative et 50 % mairie. La localisation de son poste a été un enjeu très important pour l'établissement de la gouvernance de la Cité éducative, symbolisant sa place et son rôle au sein du dispositif. Il lui est explicitement demandé (ou indiqué) de ne pas apparaître comme plus proche de l'un ou l'autre des membres/pôles de la Troïka (Etat/EN/ville). Le-la délégué-e du-de la Préfet-e (DP)

abordera clairement ce point dans l'entretien : « *ça a été un débat : où est-ce qu'on la positionne physiquement ? Ce n'est jamais neutre* ». Le-la CPO y insiste également très rapidement au cours de nos échanges :

« Je suis raccroché-e à la mairie, ça a fait l'objet de débats. Le portage, il est municipal [...] Dans certaines autres Cités, je sais que les chef-fes de projet ne sont même pas situé-es dans la collectivité mais sont implantés dans les collèges. C'est le choix qui a été fait. Là, je sais que la discussion a eu lieu pendant un bon moment, pour savoir si je serais à la direction de l'éducation, directement relié au DGS, ou, par exemple, située ailleurs, au projet de ville. [...] C'est même mon positionnement à moi, il y a des rappels réguliers par exemple de l'Éducation nationale pour dire que je ne suis pas un agent "ville", alors ils-elles savent que moi, j'y suis attentif-ve. Mais je sais que quand des collègues d'autres services, qui ne sont pas forcément toujours au courant de toutes ces subtilités ou les oublient parce que c'est pas non plus, pour eux-elles au quotidien, ce qu'il y a de plus important... Comme par exemple le-la chef-fe du service santé va dire : « pour la ville, il y a toi », ça va tiquer côté Éducation nationale parce que pour eux-elles je ne suis pas « ville » » (DPO).

L'organisation de la Cité éducative repose ensuite sur des contributeur-ices plus secondaires, dont deux en particulier : le-la Directeur-riche adjoint-e du Grand Projet de Ville (DA-GPV), membre du comité technique au vu des enjeux exposés plus haut liant Cité éducative et GPV ; et le-la chargé-e de mission Politique de la ville à la métropole (CM-M). Comme l'annonce en partie la présentation de ces acteurs et actrices, la gouvernance de la Cité éducative se compose de trois instances.

La Troïka – Elle est composée du-de la chef-fe de file principal-e de collègue, du-de la délégué-e du-de la préfet-e et du-de la directeur-riche du service éducation de la mairie. En théorie, c'est l'instance dirigeante. En pratique, elle ne se réunit que rarement sous une forme instituée, mais entretient pourtant des échanges quasi permanents, à travers des appels téléphoniques, l'envoi de mails et le recours à un groupe Whatsapp. La co-existence de relations tripartites (via le réseau social et les courriels) et possiblement bi-partites (par téléphone et courriel) semble assurer l'équilibre de l'organisation. De façon plus indirecte, la Troïka communique via le-la chef-fe de projet opérationnel-le, depuis son recrutement en septembre 2020 :

« C'est aussi mon rôle, précise cette dernière, d'être presque le bras droit de toute la Troïka [...] Théoriquement, on s'était dit que des points réguliers, ça aurait été bien. Mais dans les faits, on n'a jamais réussi à le tenir vraiment. Donc on les fait au fil de l'eau, on essaye de se caler des réunions en fonction des agendas de chacun en Troïka, donc les réunions formelles en Troïka sinon fonctionnent beaucoup par mail, téléphone, WhatsApp. Ouais, WhatsApp pour avoir le côté groupe, les mails aussi : côté groupe, le téléphone en bilatéral... Le téléphone, c'est quand même pratique aussi » (CPO).

Le comité technique (dit « CoTec ») est la seconde instance importante de la Cité. Incluant les trois membres de la Troïka, ainsi que le-la chef-fe de projet opérationnel-le, le CoTec regroupe aussi le-la chargé-e de projet Grand projet de ville (GPV) – NB : il semble que la revue de projet avait mentionné une évolution du CoTec incluant la CAF, la DDCS, et les services de la ville ; il n'est pourtant pas fait mention de personnes manquantes le jour de la réunion. Fait notable cependant, à partir de la rentrée 2021, l'instance s'élargira au-la chargé-e de mission Politique de la ville (CM-métro, contributeur secondaire identifié *supra*) et à deux Inspecteur-rices de l'Education nationale. La problématique du lien de la Cité éducative avec le 1^{er} degré paraît saillante au cours du séjour d'enquête. C'est au sein du CoTec que se prennent la plupart des décisions importantes de la Cité éducative : les choix d'orientation pour les actions, les décisions de dépense, etc. Le rythme des réunions est à peu près bimensuel mais il peut varier selon les besoins. Au sein de cette instance, c'est « l'État » qui donne le ton, via le-la DP. Lors du CoTec auquel nous avons assisté, le-la DP débute la réunion en donnant les « nouvelles fraîches » concernant les modalités d'usage des crédits. Ce faisant, iel transmet également les « éléments de langage » pour les propositions d'actions à financer, rappelant à plusieurs reprises que la Cité éducative relève d'une initiative de l'État (central) : « *ça vient de l'État, c'est un circuit préfecture, c'est un truc qui est parachuté* », avance-t-iel explicitement lors de l'entretien. Le DP assume d'ailleurs être celui-celle qui « *donne le La* » :

« Je suis la bonne parole, la corde de rappel, quand il y a des dérives calendaires, par exemple sur le calendrier des dépenses, sur cette année, vous avez compris que ça a été un sujet...c'est moi qui ai tiré la sonnette d'alarme et qui ai mis une amicale pression sur tous-tes mes camarades pour que l'on y arrive, parce

que c'est des choses en termes de gestion de projet, auxquels iels ne sont pas habitués, d'avoir des échéances calendaires pour épuiser des enveloppes intelligemment. Et puis côté Éducation nationale, il y a eu un choc culturel, quand iels ont vu les montants, parce que pour les collèges ou les écoles, 500 balles c'est un gros projet, alors que pour nous, ça passe sous les radars. Donc voilà, iels ont vu arriver 450 000 balles » (DP)

Le-la DP adopte le même positionnement relativement à l'usage des fonds ; c'est lui-elle qui « rappelle les cadres » :

« Bon, voilà j'ai bien insisté parce qu'il y avait des vellétés pour que... là c'est pareil, quand on donne des sous aux gens et après iels disent on va faire des projets qui nous plaisent, qui me vont bien... j'ai dû insister sur la finalité du Fonds parentalité, donc c'est des sous pour les parents, gérés par les parents, mais à destination des autres parents et donc on n'accepterait pas n'importe quoi. Donc voilà, je rappelle, j'ai une fonction de rappel un peu des cadres avec beaucoup de bienveillance » (DP).

Le comité de pilotage (dit « CoPil ») est la troisième instance déterminante dans le fonctionnement de la Cité éducative. Cette assemblée plus large est composée d'une vingtaine de membres. Outre ceux du CoTec, y sont associés des représentant-es de la mairie (l'élue adjoint-e en charge de la Politique de la ville ainsi que l'adjoint-e à l'Éducation et à la petite enfance) et de la Métropole, le-la sous-préfet-e, ainsi que des représentant-es de la DDCS, de la CAF, du GPV, du Conseil citoyen et des représentant-es de parents d'élèves. En pratique, c'est essentiellement une instance de « validation ». Le schéma de fonctionnement suit sensiblement ce pattern : la Troïka (surtout le-la chef-fe de file (ChF) et la représentante ville (REM) – le-la délégué-e du-de la préfet-e reste ici plus en retrait) présentent les grandes orientations ; une discussion suit, des questions sont posées, et les décisions bien plus largement adoptées qu'élaborées de façon conjointe par les participant-es.

1.3. PILOTAGE ET ACTIVATION DES ACTIONS

Concernant les actions, l'instance décisionnelle est le Comité technique (CoTec). Si c'est bien le-la DP qui rappelle les règles, ce sont plutôt les deux autres membres de la Troïka, côté Éducation nationale et ville, qui sont à l'initiative concernant les actions

concrètes à mettre en place, dans le cadre des Groupes de travail thématiques en partie, mais surtout à travers leurs fonctions et réseaux respectifs, dans le secondaire pour le-la ChF, auprès des agents municipaux éducatifs (dont les médiateurs-rices parentalité par exemple), des agents de travail social et des enseignants (du premier degré) pour la REM.

Note au 5 décembre 2021 : il n'est pas à ce stade possible d'identifier encore la manière dont se prennent concrètement les décisions concernant les actions (le traitement de cette question est en cours).

Le-la CPO joue un rôle important ici dans la mesure où iel fait le lien entre la quasi-totalité des participant-es (du côté de la décision et du côté de la mise en œuvre), et surtout qu'iel dispose d'une vue d'ensemble. Le-la CPO est par ailleurs positionné-e sur chaque groupe de travail, investi-e d'une mission d'animation (sur ceux ayant fonctionné). C'est iel, par ailleurs, qui attire l'attention de la Troïka sur les éventuels risques de « sentiment de récupération » des acteur-ices déjà engagé-es dans des actions sur le territoire par la Cité éducative. Le-la ChF, par exemple, peut avoir tendance à vouloir « étiqueter » Cité éducative certaines actions non initialement déployées dans ce cadre, rejoignant ici en partie la conception défendue par le-la DP – toutes sortes d'actions « éducatives » ...).

Les observations réalisées montrent que l'action de la Cité éducative peut engendrer plus largement un effet doublon, voire de « concurrence » avec des dispositifs préexistants, portés notamment par d'autres services administratifs. C'est le cas par exemple avec :

- La DAAC, qui mène ses propres actions et lance ses propres appels à projets sur le territoire en matière d'éducation artistique par exemple, souligne lors d'une réunion dédiée réunissant l'ensemble des CE de la métropole la non prise en compte des actions déjà menées par son service et le risque de superposition des dispositifs ; la réponse donnée par la Troïka a été d'intégrer le PTEAC au projet la CE, en la « mandatant » (le terme est utilisé lors du CoPiL) « *pour consolider la dynamique partenariale sur le territoire* ». Les membres de la Troïka relaient néanmoins pendant le CoPiL le projet de développement d'un « passeport culture », dont la DAAC soulignait le caractère redondant avec les dispositifs nationaux engagés en matière d'EAC.
- La Métropole/département, qui mène également ses propres actions, notamment au niveau du collège ; le chargé de mission Politique de la ville de la Métropole (CM-M) a insisté à plusieurs reprises sur les actions préexistantes

à la Cité éducative, dans le cadre du contrat de ville ou plus largement des interventions de la métropole. Ces expressions sont claires : il évoque à propos du travail de la métropole des « *CE avant l'heure* » ; la réaction de la Troïka a été de proposer au CM-M d'intégrer le CoTech, l'instance décisionnelle (après avoir associé la Métropole d'abord au « public » de la Cité éducative, pendant la phase de construction, puis au Comité de pilotage dans la phase lancement).

La mise en œuvre des actions de la Cité éducative, qui rend visible les doublons et les concurrences avec les dispositifs préexistants, a donc un effet sur la gouvernance, ne serait-ce qu'en termes de réorganisation des instances qui la composent.

Concernant l'activation des actions, notamment dans le cadre des groupes de travail thématiques, on retrouve, à des places différentes, les acteur·ices principaux.

Le·la DP, très central·e sur le rappel des cadres, est ici plus discret·e. Iel s'implique peu dans l'activation et la mise en œuvre des actions. Et comme iel l'explique lui-même, quand iel y est intervenu, c'est encore pour représenter l'État et rappeler les principes et les orientations de la Cité éducative :

« alors sur les groupes de travail, moi, je les ai laissés partir sans moi, parce que je ne peux pas être partout, donc ce sera animé par les binômes. Je n'ai pas mis beaucoup les mains dans le cambouis, je crois être intervenu·e une fois pour un groupe de travail parce qu'ils avaient besoin d'un·e Monsieur·Madame en cravate qui représente l'État pour bien montrer la direction qu'il fallait prendre » (DP).

Le·la ChF (Éducation nationale) et le·la REM (ville) jouent pour leur part un double rôle dans l'activation des actions. S'ils et elles sont, comme évoqué précédemment, les chef·fes d'orchestres plus concrets de certaines actions mises en place notamment en direction des enseignant·es, des parents d'élèves, des enseignant·es du premier ou second degré, des agents municipaux éducatifs (médiateur·ices scolaires, travailleur·ses sociaux, etc.), leur rôle d'activation du dispositif de la Cité éducative repose sur une dimension plus infra, liée à l'aménagement des conditions de leur "bonne" mise en œuvre. Dit d'une autre manière, ils et elles sont les relais, auprès des acteur·ices, de la « doxa » des Cités éducatives. Cela se traduit par le fait d'aller « porter la bonne parole » de la Cité éducative auprès de ses usager·es potentiel·les, voire des « sceptiques » - cf. par exemple la réunion menée avec les directeurs d'école, à l'issue de l'année scolaire -

mais aussi auprès de leurs homologues d'autres Cités éducatives lorsque l'occasion se présente – cf. réunion avec les équipes des Cités éducatives métropolitaines, lieu de réaffirmation forte des cadrages et modalités de travail attendus dans le cadre du dispositif. Les éléments de langage de l'ANCT ou du-de la DP sont largement mobilisés par ces deux protagonistes : il est question de la « *synergie des acteurs de terrain* », du « *soutien de l'innovation* » et du rappel fréquent selon lequel la Cité éducative ne relève pas du « *droit commun* ». La Cité éducative, précisent-ils et elles, c'est une « *façon de travailler ensemble et pas un nouveau guichet* », etc.

Enfin, comme évoqué également plus avant, le-la CPO est en première ligne (conformément à sa fiche de poste) concernant les actions de la Cité éducative, et en particulier pour les groupes de travail :

« 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 présent-e 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).

Le rôle central du-de la CPO, dans le cadre de la cité étudiée ici, est donc très clairement établi.

2. CITE EDUCATIVE N°2 : UNE GOUVERNANCE PORTEE PAR DEUX CPO

2.1. CONTEXTE DE LA CITE EDUCATIVE

La Cité éducative est implantée dans une grande métropole du territoire Français, à l'extérieur du périphérique de sa commune de rattachement. Le quartier Politique de la ville (QPV) qui délimite le périmètre géographique de la Cité éducative, avec ses 294 hectares, est de loin le plus étendu de cette étude. Ce QPV, s'il est unique, comporte une quinzaine de quartiers. En toute logique, il est également un des plus peuplés, puisqu'il comprend dans son aire près de 32 000 habitant-es selon l'INSEE, ce qui en fait à lui seul l'équivalent d'une ville moyenne. Ce territoire compte 48,6 % d'habitant-es aux revenus sous le seuil de pauvreté (sous la barre des 60 % du revenu médian), soit près d'un-e habitant-e sur deux. Par ailleurs, 46,2 % des bénéficiaires de cette Cité éducative ont des revenus constitués pour plus de la moitié de prestations sociales. La part de 16-25 ans non scolarisé-es et sans emploi est légèrement plus importante que la moyenne française des Cités éducatives, avec un taux de 33,5 % (contre 31,5 % en moyenne).

C'est dans ce contexte que, dès 2005, alors que la mairie vient de basculer pour une liste « divers gauches »¹, le Grand Projet de Ville (GPV) pose l'objectif de diminuer la part de logements sociaux sur le territoire à 50 %, et de refaire du logement neuf dans de plus petites barres d'immeuble. Dans cette optique, des moyens continuent d'être mis sur la table pour essayer, année après année, de faire entrer dans le quartier davantage de diversité économique et d'activités professionnelles (logements individuels, bureaux d'entreprise, *etc.*). Cependant, en 2021, la situation apparaît encore mitigée :

« ... pour l'instant, on ne parvient pas à faire la promotion privée, donc on est sur du logement social pur. Et quand bien même on démolit, on n'arrive pas aujourd'hui à accueillir des promoteurs privés, donc on est sur un secteur où ça se paupérise malgré tous nos efforts de millions investis dans l'espace public qui sont nécessaires et qui font que le quartier vit mieux en termes de

¹ Depuis 2014 la mairie est tenue par un maire centre-droite.

trottoir, de circulation... il n'empêche qu'en termes de population et de politique de peuplement, ça ne bouge pas » (Urbaniste, employé à la Direction du Contrat de Ville).

Une des mesures d'urbanisme qui saute aux yeux lorsque l'on pénètre dans le quartier est la mise en friches d'une grande partie des espaces verts afin de préserver la biodiversité. La mesure semble surprenante car tout se passe comme si ce territoire populaire était le seul concerné : les espaces du centre-ville historique (et touristique) sont tous très bien entretenus. À ce sujet, un chauffeur de taxi originaire du quartier s'agace en pointant du doigt les espaces verts en friches : « *Comment voulez-vous que les jeunes ne se sentent pas abandonnés ?!* ».

Par ailleurs, et en parallèle de la volonté de transformation du paysage socio-économique du QPV concerné par la Cité éducative, un programme de mixité scolaire est en cours depuis 2017, qui prend appui sur la rénovation de deux collèges du territoire. Alors que pour effectuer les travaux ? il faut vider les établissements de leurs élèves. L'Éducation nationale, en concertation avec le département et l'agglomération, a décidé de disperser les publics scolaires concernés dans des établissements du centre-ville ou de l'agglomération, afin de favoriser la mixité sociale. Du fait de son étendue, la Cité éducative englobe 6 collèges REP, dont 4 REP+, 22 écoles maternelles, 19 écoles élémentaires et 5 lycées, dont un professionnel et deux polyvalents. Dans la même veine, le tissu associatif sur le territoire est dense, comme en témoignent les chargés de mission de la Cité éducative, qui peinent à connaître toutes les associations du territoire.

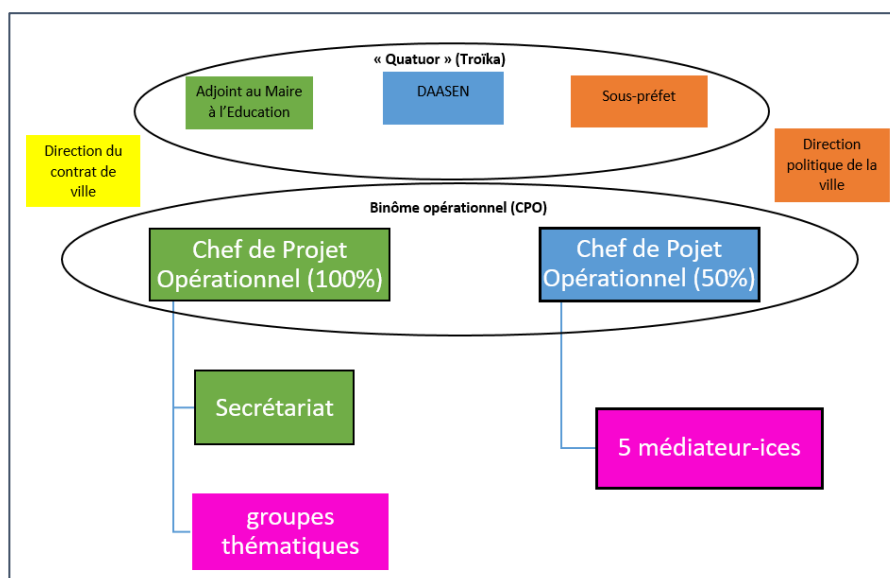
Ainsi, dès 2020, les objectifs de la démarche sont définis pour viser en priorité le public scolaire, de 0 à 18 ans, avec une attention toute particulière envers les transitions (première scolarisation, passage d'un degré à un autre, sortie de scolarité) ; mais également pour s'inscrire dans la continuité du GPV et du Projet Éducatif de Territoire (PEDT) en se saisissant des enjeux liés à la parentalité, à la promotion des valeurs républicaines et aux questions de l'insertion sociale et professionnelle.

2.2. GOUVERNANCE DE LA CITE EDUCATIVE

Dès la convention, un groupe de pilotage institutionnel sous forme de quatuor, regroupant des représentant-es de la ville, de la métropole, de l'Éducation nationale et de l'Etat est mis en place. Un comité de suivi doit être « élargi aux partenaires », notamment car il s'agit de faire vivre la Cité éducative dans différentes instances déjà existantes : PEDT, GPV, Contrat local de santé. Enfin, deux groupes de travail thématiques sont en place sur la Cité éducative. Chaque groupe est animé par une association du quartier qui est rémunérée par la Cité éducative pour coordonner les structures associatives et les projets correspondant à la thématique.

Dans la mise en œuvre effective, notons que le quatuor est en réalité un trio, puisque la mairie représente l'agglomération, et inversement. On voit également que la direction du contrat de ville, côté agglomération, et la direction Politique de la ville, côté préfecture, jouent un rôle important sans pour autant apparaître formellement dans l'organigramme tel que prévu dans le document initial. Enfin, on voit qu'un binôme de chef-fes de projet opérationnels (CPO) est central : ce sont elleux qui font un lien vertical (de la Troïka aux actions de terrain) mais aussi horizontal (entre les quatre institutions et les directions « partenaires »).

Figure 3 : Organigramme effectif



La première action de la Cité éducative a été de recruter deux chargé-es de mission pour mettre en place, animer, et suivre administrativement la démarche. Le pari

fait par les décideur·ses locaux a été d'instaurer un équilibre inter-institutions en ayant un poste de chargé·e de mission clairement identifié·e comme rattaché·e à la collectivité locale, et un·e autre issu·e de la mise à disposition d'un·e agent de l'Éducation nationale (qui ne sera consacré·e à cette mission qu'à 50 %, le reste de son poste étant dédié au suivi d'un dispositif de lutte contre le décrochage scolaire). Le binôme collectivité/Éducation nationale doit alors œuvrer ensemble, horizontalement, à la mise en place d'une Cité éducative équilibrée dans sa représentation des institutions.

Une particularité de cette Cité éducative apparaît également sur ce graphique : le recrutement de cinq « médiateur·ices ». S'il ne s'agit pas d'un emploi direct de la Cité éducative, car elle ne peut pas être employeuse, une enveloppe a été donnée à une fédération d'éducation populaire à rayonnement national afin qu'elle se positionne comme employeuse des médiateur·ices. Puis, dans le quotidien, c'est le·la CPO rattaché·e à l'Éducation nationale qui est en charge de diriger cette équipe et de les accompagner dans leurs missions. Le rôle de ces cinq médiateur·ices ne paraît pas très clair pour tous et toutes, mise à part qu'ils et elles sont, en pratique, en lien avec les habitant·es du quartier, par la tenue de permanences dans leurs locaux situés dans le QPV, dans des établissements scolaires ou dans des maisons de quartier.

Enfin, malgré la volonté d'équilibrer la représentation des institutions, nous pouvons relever que le·la CPO sous tutelle de la collectivité a un rôle plus identifié, plus visible et valorisé au sein de la Cité éducative, que celui du·de la CPO de l'Éducation nationale et ce, notamment, pour des raisons d'aménagement de poste et de moyens. En effet, iel est à 100 % consacré·e à la Cité éducative alors que son homologue ne l'est qu'à 50 %, et iel dispose d'un appui logistique, avec le soutien d'un secrétariat.

2.3. LES MECANISMES DE LA GOUVERNANCE

Comprendre les mécanismes de gouvernance, c'est-à-dire les éléments qui sous-tendent la prise de décisions et, plus généralement, l'articulation du travail au sein des acteur·ices, mais aussi les manières de mettre en place les actions, oblige à articuler la présentation en trois points. Tout d'abord, une présentation plus fine du travail des CPO permettra de consacrer un second point aux modes de communication en vigueur

au sein des acteur·ices de la Cité éducative. Ceci nous conduira, dans un troisième et dernier temps, à revenir sur les modalités des actions déployées.

Si le·la CPO employé·e par la ville travaille depuis des années dans la fonction publique territoriale, et plus précisément dans les politiques d'éducation (avant la Cité éducative, la personne recrutée en tant que CPO travaillait pour le PEDT), ce protagoniste définit la Cité éducative comme une démarche innovante. Pour celui-ci, son travail est de créer des « synergies », de mettre en « écosystème » les acteurs et institutions, mais aussi les décideur·ses et les bénéficiaires. Ainsi, le·la CPO voit en la démarche la continuité parfaite du plan Borloo (2005) et se voit comme un·e facilitateur·ice de la mise en communication de tous ces différents acteur·ices. Quand une idée émane, soit de la mairie, soit du terrain, iel essaye de la faire aboutir :

« ... ce que je fais avec les élus, je le fais exactement pareil avec les acteurs de terrain, c'est-à-dire que je n'ai pas hiérarchisé ma mise à disposition. Un acteur de terrain qui a un projet en tête depuis longtemps et qui entre en écho avec le cadre de la Cité éducative, je vais étudier la faisabilité exactement pareil » (CPO).

Ainsi, depuis son bureau situé géographiquement dans les quartiers Nord de la ville, c'est-à-dire à l'opposé du QPV concerné par la Cité éducative, le·la CPO contractualisé·e par la ville travaille énormément par téléphone, par SMS, mais aussi par mail pour accomplir ses missions. Lors de notre visite, il·elle était surtout très (pré)occupé·e par la nouvelle demande de conventionnement d'une seconde Cité éducative sur le territoire, mission qu'on lui a donnée au vue de son expertise en la matière.

En binôme avec lui, mais à temps partiel, le·la CPO rattaché·e à l'Éducation nationale bénéficie d'une longue expérience, variée, au sein de cette institution. D'abord professeur·e en lycée professionnel pendant 20 ans, il·elle a ensuite dirigé un établissement REP avant d'exercer dans un établissement pénitentiaire pour mineur·es. Aujourd'hui, il·elle partage théoriquement son temps de travail entre la Cité éducative et la commission « situations complexes » du rectorat, mais il·elle déclare passer l'équivalent d'un temps plein par semaine sur la Cité éducative (et avoir des semaines très chargées). Pour lui·elle, sa mission en tant que CPO est de mettre en œuvre le plan

d'action. Ceci est passé, et passe toujours, par la nécessité de tisser des liens étroits avec les quelques 300 partenaires¹ qu'il-elle a identifié, mais aussi de développer les actions avec eux, et donc de les accompagner et d'établir des outils, une méthodologie et une communication claire et efficace. Pour lui-elle, le travail de binôme trouve tout son sens dans sa mission, puisque la connaissance de terrain de son homologue l'aide à entrer en contact avec les habitant·es et les associations, quand son expertise permet en retour une forme d'adhésion des acteur·ices de l'Éducation nationale.

Du fait de l'éloignement géographique des espaces de travail, mais aussi du nombre d'acteur·ices impliqués (associations, 16 directions municipales, institutions, établissements, *etc*), de près ou de loin, dans le développement de la Cité éducative, ou encore des habitudes de travail antérieures, dès le lancement de la CE, les échanges « informels » ont été privilégiés. Ainsi, assez peu de temps de réunion spécifique à la Cité éducative sont réellement mis en place au niveau de la Troïka, puisque les moments de rencontre et d'échanges ne manquent pas aux acteurs, et que le besoin ne s'en est pas fait sentir. En parallèle, des réunions plus stratégiques existent, qui réunissent différents responsables techniques de la collectivité. Ainsi, pour le moment, le technique et le politique sont volontairement séparés dans la Cité éducative, pour « simplifier » la mise en place des actions. Le·la CPO rattaché·e à la ville dit que son rôle est de faire le lien entre ces deux sphères, et qu'il-elle aimerait à l'avenir travailler à une organisation qui permette de les réunir plus régulièrement.

Du fait de la charge de travail des membres de la Troïka, cette organisation semble tout à fait leur convenir, car elle est allégée en termes de comités et d'organisation, comme en témoigne l'élue à l'éducation en charge de la Cité éducative :

« Là aussi on ne fait pas de la réunionite [...] Non, on s'appelle on se fait trois mails ou on se passe un coup de fil, je vais faire un SMS et... [...] C'est en continu. Je ne peux pas dire qu'il y a vraiment des temps de travail institutionnalisés » (Elue membre de la Troïka).

¹ Ceci est une approximation que la CPO donne durant un entretien. Ce chiffre comprend les associations et les établissements de toutes les institutions liées au développement de la Cité éducative.

Cette organisation impose donc un travail de communication et de coordination, ce qui situe le binôme de CPO au centre du fonctionnement de la Cité éducative. D'ailleurs, l'élue à l'éducation n'hésite pas à placer le-la CPO « ville » comme son interlocuteur-ice principale sur la Cité éducative :

« [Le-la CPO] est coordinateur de la mairie et je suis élue de la mairie donc c'est logique qu'il soit mon interlocuteur principal. Après ça ne m'empêche pas, une fois qu'on a échangé sur les freins, la faisabilité, de faire des SMS ou de petits coups de fil avec la sous-préfète ou le DASEN ou pour tel ou tel point, etc. » (Elue membre de la Troïka)

Enfin, l'activation de l'action est de deux ordres dans cette gouvernance. Premièrement il y a la mise en place d'appels à projets et l'accompagnement d'associations, ce qui confère à l'action un caractère ascendant de remontée des besoins, comme c'est le cas avec le financement des associations chargées d'animer des thématiques d'action sur le territoire, mais aussi par du financement direct d'actions auprès d'associations. Deuxièmement, il y a aussi l'application d'actions directement liées au plan d'action ou construites par les membres de la Troïka, qui, cette fois-ci, est totalement descendante. Les exemples sont nombreux, aussi nous n'en étayerons qu'un ici, tout en rappelant que le simple fait d'avoir identifié un manque de médiation et d'avoir engagé des médiateur-ices relève de ce mécanisme descendant.

L'exemple que nous souhaitons développer à ce sujet est celui d'une action tournée vers et pour la Toute petite enfance. Suite au bilan intermédiaire de la Cité éducative, ses acteur-ices ont perçu un manque d'action pour ce public de la petite enfance ; et ont donc décidé de développer une action pour. L'idée, qui a émané du-la CPO « Éducation nationale », en concertation avec l'élue à la petite enfance, a été d'employer un-e éducateur-ice de jeunes enfants (EJE) sur le territoire, avec la mission de rencontrer les parents dont un-e enfant serait prochainement scolarisé-e, pour permettre à l'enfant et à la famille de découvrir l'école « en douceur ». Pour cela, un partenariat doit être monté pour que les jeunes enfants concerné-es puissent, avec leurs parents, venir quelques heures à l'école, et découvrir cet univers. L'objectif est également d'accompagner la famille dans son lien avec l'institution scolaire, et, parfois, d'éviter des angoisses et/ou crispations. Ce projet a été décidé sans consultation des parents, des

habitant-es du quartier, des associations et mêmes des professeur-es des écoles potentiellement concernées. Lors d'une réunion de présentation du projet à un-e des professeur-es directement concerné-e, des mots sont utilisées comme « nous ne ferons rien sans votre accord », ou « nous ne voulons surtout pas précipiter les choses », mais, à la fin de cette même réunion, nous apprenons que le recrutement du ou de la futur-e EJE est déjà en cours. Ceci est un exemple d'action descendante du plan d'action de la Cité éducative vers le terrain, qui se voit imposer indirectement l'action. Ainsi, l'élue à l'éducation déclare donner ses idées pour les voir se réaliser, si celles-ci paraissent à la fois pertinentes et réalisables :

Donc moi j'y vais, je donne de grandes idées comme ça, on discute un peu à bâtons rompus, mais là aussi, par SMS, par téléphone, par mail, on dit pas « on se voit tous les 15 jours, on fait un point d'une heure dans mon bureau ». Non. Il y a besoin de faire un point, il cale un rendez-vous, parce qu'il n'y a pas mal de sujets à voir, [...] et le reste c'est de l'informel. Petit mail, « j'ai eu l'idée farfelue, pas farfelue, faisable, pas faisable ? », généralement [le CPO] me dit « ok, on regarde ». Après, bon je prends plus de nouvelles, parce que je sais que ça va mouliner et puis je ne sais pas, un mois après, au détour de quelque chose, il me dit, « Ah, mais en fait, je sais, ça y est c'est bon, c'est lancé, ça marche ». Donc c'est facile. (Elue membre de la Troïka)

En guise de conclusion, le fonctionnement de cette Cité éducative semble fluide parce qu'il repose essentiellement sur le binôme de CPO et un mode de communication direct et informel avec les membres de la Troïka. De ce fait, un certain nombre d'actions se développent dans l'optique du plan d'action, mais aussi par émergence d'initiatives du terrain.

3. CITE EDUCATIVE N°3 : UNE GOUVERNANCE CONTRARIEE

3.1. PRESENTATION DU CONTEXTE

La Cité éducative recouvre deux quartiers Politique de la ville (QPV) positionnés chacun sur deux communes distinctes¹ membres d'une même agglomération qui regroupe 72 communes pour 140 000 habitant-es et sept QPV au total. Le bassin de vie de l'agglomération est polycentrique. Les délimitations entre les populations sont saillantes : dans les vieux noyaux urbains positionnés au fond des vallées se concentrent les populations les plus aisées, tandis que les populations les plus pauvres habitent sur les plateaux dans des habitats sociaux. Le taux de chômage de l'agglomération oscille entre 17 et 20 % et touche particulièrement les populations des QPV (36 %), avec une augmentation ces dernières années (28,5 % en 2009).

Historiquement, les deux QPV labellisés par la même Cité éducative ont été construits pour accueillir les ouvrier-es d'une grande usine automobile de l'agglomération. Depuis les années 80-90, les différentes restructurations de l'usine (39 000 salarié-es en 1979, moins de 9000 aujourd'hui) et les flux d'arrivées de populations ont mené progressivement la première population, constituée de membres des classes populaires stabilisées, à quitter les deux QPV pour rejoindre le centre des communes en résidences pavillonnaires, laissant la place à une population plus précaire.

Le premier QPV (QPV 1) s'est développé au début des années 70. Il est le QPV le plus peuplé de l'agglomération (8 000 habitant-es). Le quartier est plutôt bien doté en infrastructures, il présente une diversité importante de commerces. Selon les acteur-ices rencontré-es, les habitant-es disposent de tout ce dont ils ont besoin sur place, de ce fait, ils et elles ne se déplacent que rarement en dehors du quartier, malgré la localisation et la bonne desserte du quartier par les transports en commun. Le QPV est doté d'un collège et de sept établissements du premier degré, tous en REP+. La construction du collège date de 2013. Les bâtiments sont donc assez récents et bien entretenus. L'établissement

¹ Les deux communes seront différenciées ici sous l'appellation « ville 1 »/ « QPV 1 » et « ville 2 »/ « QPV 2 » pour fluidifier la lecture.

est situé à la frontière du QPV, au pied des immeubles. Malgré sa construction récente, le collège ne permet pas d'accueillir l'ensemble de la population d'élèves, de ce fait des algécos ont été ajoutés dans la cour. Les établissements scolaires constatent une désaffectation des services de restauration scolaire, où moins de 10 % des élèves sont demi-pensionnaires. Malgré les dégradations et incivilités constatées dans le quartier, le collège n'a jamais été visé par ces actes car, selon les acteur-ices de l'Éducation nationale rencontré-es, les habitant-es sont très attaché-es aux établissements scolaires. Le quartier comporte un réseau associatif assez dense et la commune travaille en partenariat étroit avec l'ensemble du réseau. Les principales problématiques identifiées par les protagonistes de la Cité éducative dans le quartier sont le chômage, notamment des jeunes, les difficultés d'accès à l'emploi, notamment pour les femmes, et le faible taux de scolarisation et de diplôme des plus de 15 ans.

Le second QPV (QPV 2) s'est développé au début des années 60. C'est l'un des quartiers les plus importants de l'agglomération, en termes de superficie et de population (3000 habitant-es). Il présente une offre en services, équipements et commerces plutôt faible par rapport aux autres QPV de l'agglomération mais est le QPV le mieux desservi en transports en commun. Il est doté d'un collège et de quatre établissements du premier degré, tous en REP +. Tout comme dans le premier QPV, malgré des problématiques de violences, notamment liées à des réseaux de trafic de drogues, le collège n'est pas la cible d'incivilités. Le collège accueille 300 collégien-nes dans un bâtiment plutôt vétuste et enclavé. L'ouverture d'un nouveau collège avec une capacité de 500 places est planifiée pour septembre 2023 dans le but de désengorger le collège de la commune voisine (ville 1). Les principales problématiques identifiées par les acteurs de la CE sont le faible niveau scolaire, un taux de chômage important chez les jeunes (70 % des chômeur-ses du QPV ont moins de 25 ans) bien que le taux de chômage de ce QPV soit relativement faible par rapport à d'autres de l'agglomération, des problématiques de violences et un faible taux de scolarisation des 15-24 ans. Le réseau associatif du QPV est en décroissance, et le bénévolat est porté surtout par des seniors. Le centre social du quartier est en dépérissement, suite à un important déficit financier effacé par la municipalité il y a cinq ans, et peine à relancer son activité, notamment parce

qu'il semble peu apprécié des habitant·es. Les agent·es municipaux rencontré·es constatent également des formes de concurrence entre les associations du quartier.

La Cité éducative allie deux communes aux problématiques et moyens distincts. Les deux QPV sont positionnés sur deux communes qui se distinguent fortement, notamment par leur démographie, leur superficie et leur situations financière. La première commune (ville 1) compte 25 000 habitant·es sur 15 km² alors que la seconde (ville 2) compte 5500 habitant·es sur une superficie de 6,5 km². Alors que le QPV 1 (ville 1) compte 7000 habitant·es (soit un peu plus d'un quart de la population de la commune), le QPV 2 (ville 2) en compte 2500 (soit plus de la moitié de la population de la commune). Les deux communes se distinguent également par leurs situations financières. La seconde commune (ville 2) est l'une des plus pauvres de France (dans les 40 premières) et des plus endettées. Elle totalise une dette de plus de 9 millions d'euros soit 1300 euros par habitant·e en 2019 (pour des communes de taille équivalente, la moyenne nationale est de 835 euros). Selon les agents municipaux rencontré·es, la dette proviendrait d'un emprunt à taux variable contracté par la mairie à hauteur de 3,9 millions d'euros. L'autre commune (ville 1) a, au contraire, beaucoup plus de moyens et d'infrastructures à disposition. Elle organise et finance notamment un des plus grands marchés de Noël d'Europe. Elle investit dans la rénovation des bâtiments d'habitation, alloue un budget de 1 million d'euros à son service éducation, etc.

3.2. UNE CITE EDUCATIVE ESTIMEE INSATISFAISANTE

Les acteur·ices de la Cité éducative rencontré·es posent communément le constat du « *dysfonctionnement* » de la Cité éducative. Pour certain·e, elle n'a plus vraiment d'existence, mises à part les obligations administratives à rendre compte de leur activité ou à créer des activités pour dépenser les budgets et justifier les dépenses.

C'est l'agglomération qui a initialement porté le dossier de candidature aux Cités éducatives. Les deux communes où sont situés les QPV concernés par cette Cité éducative font partie de cette même agglomération. Les services de l'agglomération sont très structurés et implantés sur le territoire. Le siège institutionnel de l'agglomération emploie 500 agent·es. Le service Politique de la ville de l'agglomération compte sept

salarié-es qui gèrent notamment l'ensemble des QPV de l'agglomération (au nombre de 7). Au départ, celle-ci a demandé la labellisation de l'ensemble des QPV dans une même CE. Les instances nationales de la Cité éducative ont refusé d'accéder à cette demande. C'est alors a priori le Rectorat et la Préfecture qui, anticipant la construction d'un nouveau collège sur la ville 2 pour désengorger celui de la ville 1, ont proposé la labellisation des deux QPV positionnés sur ces deux communes. Au regard des éléments de discours recueillis sur le terrain, l'ensemble des acteur-ices des différentes institutions étaient d'ores et déjà sceptiques vis-à-vis de ce montage, mais l'ont cependant accepté. La ville 1, qui a déjà un budget consacré à l'éducation conséquent, dit avoir accepté pour densifier son réseau de partenaires, créer des liens avec l'autre commune et avoir l'opportunité de mieux diagnostiquer son territoire. La ville 2 dit quant à elle avoir accepté notamment pour l'apport financier. Etant donné qu'aucune des deux communes ne souhaitaient piloter la Cité éducative, c'est l'agglomération qui a été positionnée comme pilote et coordinatrice.

Dès la demande de labellisation, un poste de CPO a été créé au sein du service Politique de la ville de l'agglomération. Cependant, la personne recrutée n'était pas déchargée sur le dossier Cité éducative, qui s'ajoutait à l'ensemble des autres missions de son poste. La personne recrutée à ce poste a été en arrêt maladie au bout de 6 mois (pour surcharge de travail), puis a changé de poste. Le recrutement n'a pas encore été renouvelé bien que le poste soit vacant depuis environ un an et demi. L'Éducation nationale a également créé un poste à 50 % de coordination de la Cité éducative. Une personne a été recrutée pour effectuer de la coordination, à 50 % sur cette Cité éducative et à 50 % sur une autre Cité éducative du département. Cette personne a démissionné de ses fonctions au bout d'un an, notamment à cause de la surcharge de travail estimée, et son poste n'a pas été renouvelé.

Les différent-es acteur-ices rencontrés caractérisent la première année de labellisation comme une période de coopération entre les différentes institutions. Selon elles et eux, cette période a été consacrée au partage des diagnostics des territoires, à la construction collective d'un plan d'action triennal partagé et à la rencontre des différent-es acteur-ices éducatifs. Cette période de travail très intense a rapidement mené

à un épuisement de l'équipe, notamment lié au manque ressenti de ressources humaines détachées exclusivement sur les missions de la CE. La majorité des personnes constituant la première « équipe » de ce début de Cité éducative a quitté son poste : les deux délégués du préfet ont changé, le-la DGS d'une des communes, le-la CPO de l'agglomération et le-la coordinatrice de l'Éducation nationale.

La collaboration entre les acteur-ices s'est, selon elles et eux, détériorée suite à la première année pour plusieurs raisons. Le manque de ressources humaines dédiées à la Cité éducative, les différents changements ou abandons de poste ainsi que l'intensité du rythme de la première année de labellisation ont rapidement épuisé les membres de l'équipe technique. La crise sanitaire et la succession des confinements ont fortement éprouvé les communes, notamment la ville 2, plus petite, où les agents municipaux ont concentré leurs efforts sur d'autres sujets que ceux de la Cité éducative. Du fait du contexte sanitaire, mais aussi d'un lancement nécessitant pour les protagonistes des temps longs d'interconnaissance et de partage des diagnostics, très peu d'actions ont été mises en œuvre sur la première année. Ceci a, selon certain-es acteur-ices de la gouvernance, entraîné une forme de baisse de l'implication - voire de désintérêt - des élu-es dans le portage de la Cité éducative. Enfin, durant la première année, une nouvelle personne a été recrutée pour représenter la sous-préfecture. Plusieurs conflits interpersonnels sont survenus entre cette personne et des membres de la gouvernance de la Cité éducative.

La deuxième année de labellisation a commencé par la mise en place d'une nouvelle équipe, suite aux changements de poste. Les acteur-ices font le constat qu'à ce moment-là, la gouvernance de la Cité éducative et la gestion de l'enveloppe budgétaire ont changé.

Au moment de la réalisation du terrain, la gouvernance de la Cité éducative est organisée en théorie de la façon suivante :

- un **comité de pilotage élargi** (surnommé « *la grand messe* »), réunissant, une fois par an, les différent-es acteur-ices associatifs et institutionnels de la Cité éducative
- un **échelon de pilotage décisionnaire** (Troïka) rassemblant :
 - un-e représentant-e élu-e de l'agglomération (chargée de la coordination)

- un·e représentant·e élu·e de la sous-préfecture
- un·e représentant·e de l'Éducation nationale

Cet échelon de pilotage doit veiller au bon déroulé du plan d'action et à la distribution des budgets.

- un **échelon technique** (comité technique), qui réunit :
 - des technicien·nes de la ville 1 (direction des services éducation)
 - des technicien·nes de la ville 2 (direction des services éducation)
 - des technicien·nes de l'agglomération (direction des services Politique de la ville)
 - le chef de file de l'Éducation nationale (principal de collège)
 - des technicien·nes de la préfecture (délégué·es du préfet)

Cet échelon technique a pour mission de définir un plan d'actions triennal sur la base d'un diagnostic du territoire, ainsi que d'identifier et de déployer les actions correspondantes.

Si tout·es les acteur·ices de la gouvernance rencontrés·es ont bien connaissance du fonctionnement théorique de leur Cité éducative, la pratique est autre. Actuellement, et depuis la deuxième année de labellisation, le comité technique se réunit environ quatre fois par an. La problématique principale vis-à-vis de ces comités techniques selon les acteur·ices rencontrés·es est qu'alors que les comités techniques sont destinés à rassembler uniquement les technicien·nes des différentes institutions, des élu·es l'organisent et y siègent régulièrement. La présence d'élu·es à ces comités techniques complexifie le dialogue, les technicien·nes ont le sentiment d'être en quelque sorte contraint·e·s d'accéder aux demandes des élu·es. Ils et elles constatent que le·la représentant·e 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 technicien·nes des deux communes, bien que correspondant aux objectifs du plan d'action triennal construit pour la labellisation, sont systématiquement refusées par le·la représentant·e de la préfecture qui, en retour, leur impose des actions à déployer, sous peine de supprimer leur budget Politique de la ville. Le·la sous-préfet·e, rencontré·e lors du terrain de recherche, reconnaît avoir pris la direction de la Cité éducative et l'assume

pleinement. Il-elle estime que les élu-es ne « *font pas leur travail* » et n'ont pas suffisamment porté le dossier. A ses yeux, il est essentiel de dépenser les budgets alloués chaque année et a engagé les démarches nécessaires pour y parvenir. En pratique, les acteur-ices rapportent qu'à tout moment, ils et elles sont contacté-es par la sous-préfecture pour mettre en place une action au pied levé.

4. CITE EDUCATIVE N°4 : UNE GOUVERNANCE A DEUX NIVEAUX DE COORDINATION

4.1. PRESENTATION DU CONTEXTE

La Cité éducative étudiée ici concerne un des quartiers Politique de la ville (QPV) situé dans les quartiers Nord d'une grande métropole française. C'est le QPV le plus peuplé de la métropole avec une population de 9843 habitant-es en 2018 sur une surface de 43 hectares, soit 42 % de la population des QPV du pôle territorial. La population du quartier est jeune, près de la moitié des habitant-es a moins de 25 ans, et 40 % de la population y est en âge d'être active professionnellement. La structure par âge du quartier est ainsi proche de celle observée sur l'ensemble des QPV de France métropolitaine, avec une surreprésentation des moins de 25 ans. Il y a en outre 3,7 fois plus de personnes de moins de 20 ans que de plus de 60 ans. Les ménages y sont plus nombreux (3 personnes par foyer contre 2,2 et 2,3 sur le reste de l'agglomération) et 23 % sont des ménages monoparentaux. Les résidences sont essentiellement des logements sociaux. Avec un niveau de vie médian à 930 €, plus de la moitié de la population vit sous le seuil de pauvreté (57 %), 40 % bénéficie des minima sociaux (RSA socle et AAH), 43 % des assuré-es sont couverts par la CMU-C. 59 % des jeunes de 16 à 24 ans sont scolarisé-es. Sur le QPV la part des 15 ans et plus non-scolarisé-es, sans diplôme ou inférieur au bac, atteint 83 %, 34 % des 15-64 ans sont sans emploi et 23 % des demandeur-ses d'emploi le sont depuis plus de deux ans. Selon l'indice de difficulté (Source INSEE, calcul Compas, 2017) le QPV se situe au dans les 120 premiers rangs des quartiers prioritaires métropolitains, c'est à dire parmi les 4 % des quartiers les plus fragiles de France.

Ce QPV présente des problématiques de santé et de sécurité très importantes et la Cité éducative (ses financements et ses actions) ne peuvent pas répondre à ces principales préoccupations car elles se situent hors du secteur d'intervention des Cités éducatives.

La Cité éducative est composée de deux collèges REP+ et de cinq groupes scolaires de premier degré. Les deux collèges sont attenants et positionnés près d'un des centres sociaux de proximité du quartier. Ces établissements scolaires sont très bien perçus par les habitant-es, le personnel des collèges entretient de bons rapports avec les familles. Ces collèges sont ancrés sur leurs territoires et agissent bien au-delà de l'instruction des élèves mais s'occupent des jeunes et de leurs familles sur et dans le quartier. Ils ouvrent régulièrement leurs portes le week-end afin que les habitant-es puissent notamment profiter d'espaces verts sécurisés. Les deux chef-fes d'établissement travaillent ensemble, et participent à des actions dans le quartier (par exemple à une collecte de déchets). Les équipes enseignantes du premier degré apparaissent solidaires et engagées (politiquement et auprès des populations).

Le QPV est doté d'un centre social central, à proximité de deux autres centres sociaux très proches du territoire. Tous croisent les mêmes habitant-es et rencontrent des problématiques similaires. Si avant la labellisation le centre social central était plutôt en concurrence avec deux autres centres sociaux proches, ils travaillent désormais tous les trois en collaboration. La Cité éducative leur a alloué à chacun un budget spécifique. Les centres sociaux sont bien implantés dans le quartier et aux alentours, ils sont quasiment les seuls espaces d'accueil, d'activités et de loisirs pour les habitant-es. Seules trois associations sont présentes sur le quartier : deux associations culturelles et une non culturelle, associations qui suite à la crise sanitaire ont développé des actions de soutien scolaire et d'aide aux familles (alimentaire et aide à la scolarité dans un contexte de fracture numérique).

La métropole dans laquelle s'inscrit la Cité éducative étudiée accueille plusieurs autres Cités éducatives. Pour la coordination de l'ensemble des Cités éducatives de la métropole, un poste de chef-fe de projet opérationnel (CPO) a été créé, rattaché au service éducation de la ville. La personne recrutée est un-e ancien-ne technicien-ne de la métropole. Plusieurs acteur-ices estiment que le rattachement de son contrat à un service municipal ne lui permet pas d'être pleinement impartial dans l'exercice de ses fonctions. En plus de celui de CPO, d'autres postes ont été créés sur la Cité éducative : un poste d'animateur-ice pour assurer la coordination locale de la Cité éducative (contrat rattaché

à la préfecture), un poste de coordinateur-trice Éducation nationale recrutée à 50 % (elle effectue les autres 50 % en coordination d'une autre Cité éducative de la métropole) et un-e chef-fe de file Éducation nationale (non déchargé-e). Ces personnes travaillent en collaboration avec les technicien-nes du réseau PRE et REP+.

La coordination de la Cité éducative est opérationnelle au niveau des acteur-ices de terrain. Les animateur-ices des différentes Cité éducative de la métropole et la CPO se réunissent une fois par semaine, l'équipe territoriale locale et le comité technique se réunissent également de manière régulière. Les personnes recrutées pour la Cité éducative disposent d'un ordinateur et d'un téléphone professionnels. Tous et toutes utilisent des outils de travail collectifs essentiellement numériques.

4.2. QUI POSE ET COMMENT SONT POSES LES CADRES ET LES PRINCIPES ?

La gouvernance de la Cité éducative est structurée par deux instances : un comité technique (COTECH) et une équipe territoriale. Ces instances sont celles qui, effectivement, font fonctionner la Cité éducative. Sur le papier, il existe un comité de pilotage (PDEC, élu-es Ville, élu-es Métropole, DASEN, institutions partenaires, représentant-es acteur-ices de terrain, instances citoyennes) qui se réunit une fois par an et qui entérine ce qui a déjà été validé par le COTECH. Il existe également un groupe de travail sur la petite enfance qui semble être assez discret.

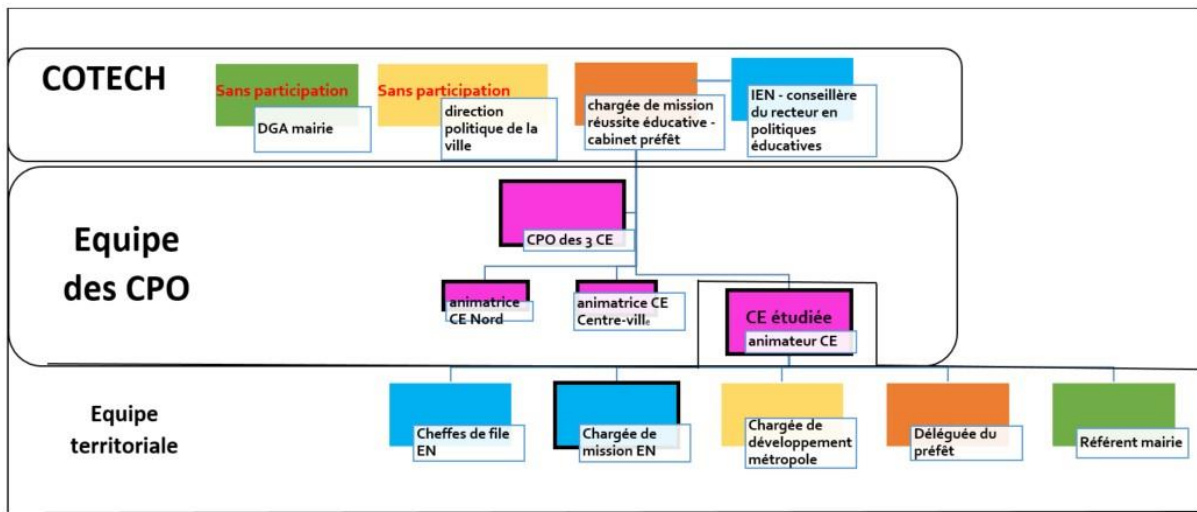
Le comité technique est essentiellement administré par un-e représentant-e de la préfecture et un-e représentant-e de l'Éducation nationale, bien qu'en théorie y siège aussi un-e représentant-e de la municipalité et un-e représentant-e de la métropole. Le comité technique est commun à l'ensemble des Cités éducatives de la métropole. Cette instance (qui fonctionne en réalité que par le travail de deux personnes) fait office de comité de pilotage. Ils et elles doivent garantir le suivi et l'animation de la Cité éducative à un niveau plus décisionnaire qu'opérationnel. Les membres qui composent le comité technique ont tous et toutes des bureaux éloignés du QPV, au centre-ville de la métropole. Ces personnes sont celles qui valident in fine les propositions de l'équipe territoriale (échelon décisionnel fort et craint par l'équipe territoriale).

L'équipe territoriale est composée du ou de la déléguée du préfet, du ou de la chargée de développement de la métropole, des chef-fes d'établissement des collèges (celui qui fait office de collègue chef de file et son homologue). L'équipe territoriale est animée principalement par l'animateur-ice (sous contrat), en binôme avec le ou la coordinatrice Éducation nationale (sous contrat et sous la hiérarchie du ou de la cheffe de file) et en lien avec le ou la CPO commun-e au différentes Cités éducatives. En théorie, un-e représentant-e de la mairie est également membre de l'équipe territoriale, mais le fait qu'il ou elle n'ait pas de décharge associée à cette fonction ne lui permet pas de participer à la Cité éducative. L'équipe territoriale travaille et se réunit dans l'opérationnel, sur le QPV (dans un des collèges par exemple). Elle examine les appels à projets (une fois par an et au fil de l'eau), fait un travail préparatoire de présentation des actions au comité technique (qui sert de comité de pilotage), assure le déploiement des actions choisies sur le territoire, veille au lien entre les différent-es acteur-ices du territoire et demeure attentive aux besoins.

Le partenariat entre l'équipe territoriale et le comité technique n'est pas évident. La plupart des acteur-ices de la gouvernance remettent en question l'existence du comité technique et estiment qu'il participe à retarder l'opérationnalisation des actions, notamment par la complexification des procédures administratives et le fait que bon nombre de propositions d'actions que l'équipe territoriale présente au comité technique sont entérinées ou modifiées (essentiellement pour des questions de format de la proposition). Les membres du comité technique n'ont pas la même conception, ils et elles se disent démocratiques et considèrent prendre des décisions de façon ascendante, c'est-à-dire en partant du terrain.

Les acteur-ices éducatifs du QPV (associations et citoyen-nés engagé-es dans ces associations) se sentent, pour la plupart, peu intégré-es à la Cité éducative. Ils et elles revendiquent une captation des financements plus directe. Un-e responsable d'une association venant en aide aux habitant-es dit en substance : « *nous sommes capables de savoir quoi faire de l'argent pour les habitants, nous n'avons pas besoin d'intermédiaires* ». Le schéma ci-dessous explicite les différences entre la gouvernance formalisée officiellement et la gouvernance observée sur le terrain.

Figure 4 : Hiérarchie décisionnelle dans la gouvernance

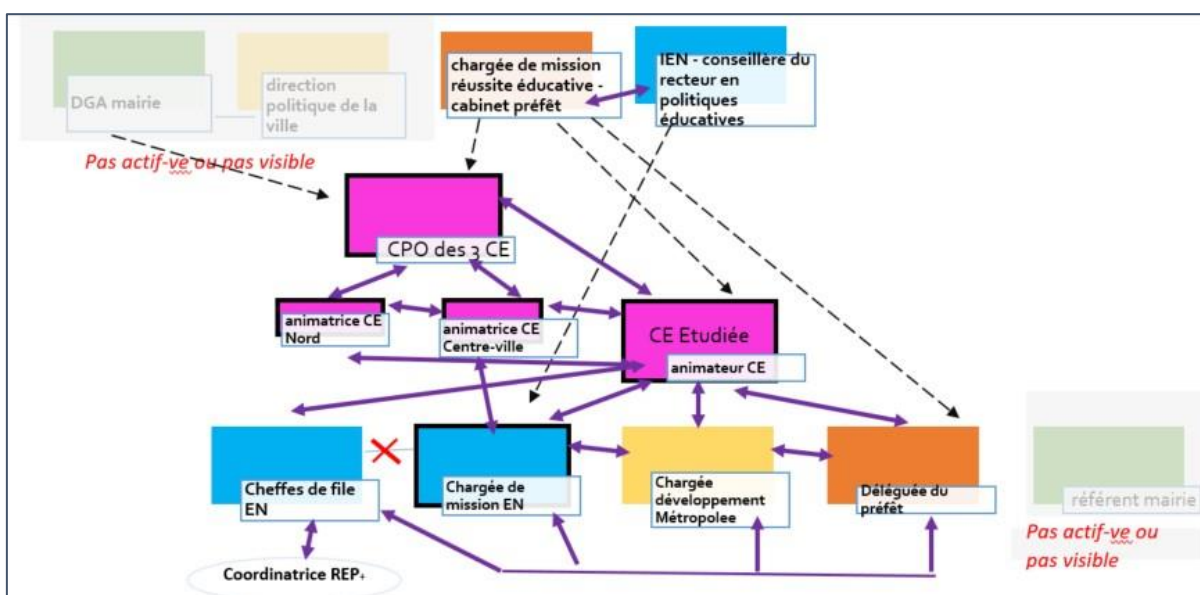


Légende : en vert : mairie ; en jaune : métropole ; en orange : préfecture ; en bleu : Éducation nationale ; en rose : les « neutres » ; encadré noir : ceux en contrat spécifique Cité éducative

Le travail collectif est effectif entre le-a CPO et l'animateur-ice de la Cité éducative, au sein de l'équipe territoriale et au sein du comité technique. Les représentant-es de l'Éducation nationale et de la préfecture au sein du comité technique (COTECH) travaillent ensemble et consacrent la majorité de leur temps de travail hebdomadaire aux différentes Cités éducatives de la métropole. Comme fait état précédemment, le travail commun entre le comité technique et l'équipe territoriale n'est pas effectif, aucune décision ne peut être prise par l'équipe territoriale sans l'aval du comité technique. Certain-es parlent même de « *scission* » entre les deux instances. Il existe également une forme de rivalité entre la Cité éducative et l'Éducation nationale au niveau des actions Cité éducative. Chaque fois qu'une action est déployée, le ou la représentant-e chef-fe de file (associé-e à l'autre directeur-ice de collège) rappelle la préexistence des actions à destination des habitant-es bien en amont de la Cité éducative au sein de l'EN. Pour elles et eux, seule la coordination et l'ampleur changent. Nous observons également que les missions dévouées à la personne recrutée au poste de CPO sont titanesques. Le ou la CPO est épuisé-e : il ou elle coordonne l'ensemble des Cités éducatives de la métropole, garantit le lien entre les différentes institutions et acteur-ices,

est à l'interface entre le COTECH et l'équipe territoriale (dont les relations sont complexes), et gère (comme il ou elle peut) son rattachement hiérarchique à la municipalité tout en maintenant ou en essayant de maintenir une forme d'impartialité dans l'action. Pour les membres du COTECH, le ou la CPO est « *trop ville* » et pas assez à leurs côtés pour gérer les questions d'organisation ; pour les membres de l'équipe territoriale il ou elle fait trop redescendre les injonctions, souvent perçues comme paradoxales, du COTECH.

Figure 5 : Représentation des relations à l'intérieur de la Cité éducative



Légende :

- en vert : mairie ;
- en jaune : métropole ;
- en orange : préfecture ;
- en bleu : Éducation nationale ;
- en rose : les « neutres » ;
- encadré noir : ceux en contrat spécifique Cité éducative ;
- flèche noire pointillée : relation de hiérarchie- subordination ;
- double flèche violette : travaillent ensemble ;
- croix rouge : ne travaillent pas ensemble

4.3. QUI PROPOSE LES ACTIONS ET COMMENT ?

Les propositions d'actions proviennent de différents endroits de la Cité éducative. En premier lieu, l'équipe territoriale construit des propositions d'actions en fonction des besoins identifiés sur le territoire et des différentes associations rencontrées. Un appel à projets est lancé à destination des associations qui peuvent proposer un

projet en fonction des objectifs portés par la Cité éducative. Bien que l'appel à projets soit continu, les temporalités de certaines institutions et l'obligation, pour les acteur-ices, de dépenser l'intégralité des financements alloués nécessitent l'examen des propositions et la prise de décisions de manière régulière (par exemple, le conseil municipal doit acter une action, il faut donc regarder les propositions avant le conseil municipal). Le comité technique n'est pas supposé proposer d'actions, mais il semblerait qu'il l'ait déjà fait à plusieurs reprises, sans se concerter avec l'équipe territoriale.

Les actions mises en œuvre sont recensées et suivies dans un tableur collectif, reprenant l'ensemble des informations : partenaire, budget, public, objet de l'action, etc. L'évaluation des actions est effectuée par un cabinet d'expertise privé. Cette évaluation fait l'objet de controverses. Les membres de l'équipe territoriale sont sceptiques face aux « *tableurs Excel* » que la personne chargée de l'évaluation leur demande de remplir. La personne chargée de l'évaluation par un cabinet indépendant dit d'ailleurs que les acteur-ices de terrain ne sont pas encore entré-es dans « *l'ère de l'évaluation* ».

Les acteur-ices de terrain (habitant-es du quartier, centre sociaux, équipe territoriale) estiment que les difficultés principales de cette Cité éducative sont extérieures au champ d'action de la Cité éducative. Ces difficultés sont de trois ordres :

- **Insécurité**: non seulement garantir la sécurité dans la Cité éducative ne relève pas des compétences de la Cité éducative mais l'insécurité freine (empêche parfois) le bon déroulement d'actions (par exemple d'actions autour de l'appropriation par les habitant-es des espaces collectifs publics) ;
- **Pauvreté**: la Cité éducative n'a pas les moyens d'agir sur cette question en dehors des actions (formation-emploi) à destination des 16-25 ans. Peu d'actions sont mises en œuvre (sauf pour la Cité de l'emploi) et elles se heurtent à deux formes de difficultés: la mobilité dans et en dehors du quartier et les lieux de rencontre avec ces populations (les actions à destination des 12-16 ans sont plus simples parce qu'ils et elles sont au collège) ;
- **Services publics**: redynamiser le territoire par la réintroduction de services publics de proximité est également hors de la compétence de la Cité éducative.

5. CITE EDUCATIVE N°5 : UNE GOUVERNANCE CENTREE AUTOUR DU GROUPE PROJET

5.1. PRESENTATION DU CONTEXTE

La Cité éducative est située dans une ville de 23 000 habitant-es qui fait partie de la communauté urbaine d'une grande métropole française. Entre 2013 et 2018, la population de la commune a augmenté annuellement de 2,2 %, ce qui en fait une ville au taux de croissance non négligeable.

La Cité éducative s'étend sur trois quartiers Politique de la ville (QPV), diamétralement opposés sur le territoire de la commune : l'un au nord-ouest, l'autre au sud-est, le dernier au sud. Ces territoires concentrent les foyers aux revenus les plus modestes, et sont habités à 39 % par des foyers se situant sous le seuil de pauvreté (alors que cette catégorie ne représente que 14 % de la population totale de la commune). Le QPV nord est séparé du reste de la ville par un périphérique, et est lui-même scindé en deux par le « *tobbogan* » : grande rue très pentue qui fait que les habitant-es du bas ne vont quasiment jamais en haut et inversement. Cette configuration atypique pose question lorsque des animations doivent être mises en place par la ville : faut-il doubler l'action pour toucher la population du haut et celle du bas ? Le-la chef-fe de projet opérationnel-le évoque, chez les habitant-es de ce quartier, un fort sentiment « *d'enclavement [...] le sentiment que quand il se passe quelque chose sur la ville ce n'est jamais pour eux* ». Les services ont été progressivement délocalisés par le centre de la ville à proximité de la ligne de tramway (il n'y a plus de permanence de la Protection Maternelle Infantile, le centre social est fermé, un Bureau Information Jeunesse était à l'abandon). Après une première phase du Grand Projet de Ville (2003-2011) qui a consisté en la démolition de 450 logements, une seconde vague (2018-2028) prévoit maintenant la démolition de 216 logements, essentiellement des T4 et T5 (occupés par des familles) au profit de 241 nouveaux logements plus petits pour « *attirer des étudiants et des jeunes couples sans enfants* ».

La mairie de cette commune est historiquement ancrée à gauche, et est actuellement administrée par un maire encarté au Parti Socialiste. La mairie, dans son fonctionnement, s'attache à recruter des personnes issues du territoire. Les politiques d'éducation ont toujours eu une place particulière dans cette commune, l'éducation étant présentée par le-la maire·sse « *comme la priorité des priorités dans la ville* » (malgré des moyens présentés comme restreints). En témoigne un service de direction de la Jeunesse et des Sports conséquent (service qui embauche le plus de personnes au sein de la mairie), ou encore la reprise, en cours, du centre social par les services municipaux. Ces dernières années, un point d'honneur est mis à renforcer une politique de soutien à la parentalité sur le territoire, perçue comme une clé de l'accompagnement scolaire et social des habitant·es.

La commune, dans son ensemble, est présentée par un·e acteur·ice de la Cité éducative comme dotée en « *grosses* » infrastructures publiques. S'y trouvent, en effet, un très grand pôle dédié au sport à la jeunesse à la vie citoyenne et associative, construit en 2016 (plutôt dans le centre de la ville), plusieurs structures sportives (deux stades et un dojo toutefois situés à la périphérie de la ville sans être réellement desservis par les transports en communs), et un pôle éducatif récent (locaux partagés par les professionnel·les de l'Éducation nationale, le secteur associatif, et de la municipalité pour le périscolaire).

La Cité éducative comprend dans son périmètre deux réseaux prioritaires REP+, organisés autour de deux collèges, qui comprennent 9 écoles maternelles et 8 écoles primaires. Trois lycées sont également présents (deux polyvalents et un professionnel) ainsi qu'un Centre de Formation et d'Apprentis (CFA). Le tissu associatif est quant à lui relativement restreint car bon nombre des acteur·ices associatif·ves présent·es dans les QPV siègent en réalité dans la commune principale de l'agglomération (et sont donc hors du périmètre d'action de la Cité éducative). Au sujet des associations locales, un·e protagoniste de la Cité éducative dit qu'« *elles sont quand même assez discrètes* ».

5.2. LA CITE EDUCATIVE : PRESENTATION DU « PROJET » ET DES ESPACES DE TRAVAIL QU'ELLE A CREE (OU A TENTE DE CREER)

Trois objectifs sont mis en avant dans le dossier de labellisation. Le premier, centré sur la période entre la naissance et la première scolarisation, consiste à accompagner les familles vers la scolarisation ainsi qu'au moment de la scolarisation. Le second est davantage focalisé sur le travail avec les populations allophones dans une optique de « *médiation culturelle* » et de « *valorisation du plurilinguisme* », quand, enfin, le troisième porte sur le développement de parcours personnalisés pour les jeunes du territoire (l'idée est notamment de voir ce que peuvent faire « *les autres structures quand le lien avec l'école est rompu* »). À ces trois objectifs du dossier de labellisation s'ajoute un dernier « *bloc* » d'actions, qui est présenté lors d'un comité de pilotage : « *culture scientifique et numérique* ».

Ces objectifs, traduits en actions, prennent vie au sein des différents espaces qui structurent l'activité de la Cité éducative.

Le « groupe projet », bien que correspondant à la Troïka sur le territoire, réunit en réalité six personnes. Il se compose d'un-e représentant-e préfecture (délégué-e du Préfet), de représentant-es de l'Education nationale et de la municipalité, auxquels se joint le-la représentant-e d'une quatrième institution, la CAF du fait de la coloration « parentalité » du territoire et de la Cité éducative. Ce groupe projet constitue une déclinaison possible de la Troïka dans la mesure où des arbitrages ont été effectués concernant les représentant-es de la municipalité et de l'Education nationale. Du côté de l'Éducation nationale, ce n'est pas le-la principal-e du collège chef de file qui est présent, mais un-e chargé-e de mission Politique de la ville au sein de cette institution (DSDEN). Tout le travail « *d'ingénierie du projet* » est, ainsi, décrit comme « *porté* » par ce-tte chargé-e de mission et non le-la principal-e chef de file. Pour la municipalité, en sus du-de la 1^{er} adjoint-e au maire (dont un acteur-ice de la Cité éducative dit qu'il-elle « *porte la Cité éducative comme son bébé* »), le-la directeur-ice du service de la Politique de la ville, qui avait pris part initialement au montage du dossier de labellisation, a laissé place au-a la directeur-ice de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports. Ces « *pilotes* » sont accompagné-es d'un-e chef-fe de projet opérationnel-le (CPO) rattaché-e

administrativement à la municipalité. Ce groupe projet est l'instance qui se réunit le plus régulièrement (à raison d'une fois par mois). Il a à charge le suivi du plan d'actions.

Le comité de pilotage réunit, aux côtés des membres du groupe projet, les responsables des structures et institutions de la Cité éducative (ou leurs représentant-es) : le-la préfet-e, le-la directeur-riche académique des services de l'Education nationale (DASEN), l'inspecteur-riche de l'Education nationale (IEN), le-la directeur-riche de la CAF, deux représentant-es du Département, le-la maire-sse et le-la directeur-riche général-le des services de la commune. Ce comité a servi à « *présenter et valider la revue de projet* », à entériner les « *orientations stratégiques pour la modification du plan d'actions* », ce qui a un impact financier dans la mesure où le montant associé à chaque fiche action reste inchangé et « *envoie le message de renforcement ou prise de distance de certaines thématiques* ». Cette instance est décrite par un-e membre de la Cité éducative comme un moment « *où chaque institution réaffirme ses priorités* ». Ce groupe se décrit comme la « *cabine de pilotage* » de la Cité éducative. Dans cette instance, le-la maire-sse, qui dirige les échanges quand le-la CPO ne déroule pas la présentation, revient sur le rythme soutenu de la Cité éducative à plusieurs reprises : « *il faut aller vite mais en même temps il faut travailler bien* », ou encore « *avoir des calendriers qui sont de l'ordre du champ des possibles* ». Il-elle regrette également de ne pas « *mettre autour de la table la Région* » (rappelant ses compétences vis-à-vis des lycées). Cette instance se réunit entre deux et 4 fois par an.

Le comité technique vise à réunir l'ensemble des chef-fes de service de la municipalité, certains élu-es et des référent-es des « *groupes pilotes* ». Il est décrit par un-e membre de la Cité éducative comme un « *moment de supervision* », « *un temps d'échange avec les services sur le partenariat* » mais ne vit pas pour l'instant.

Les groupes pilotes, ou groupes thématiques, ont pour référent-es les chef-fes de services au sein de la municipalité dont l'activité a partie liée avec l'action de la Cité éducative (jeunesse, Programme de Réussite Éducative, petite enfance, parentalité, culture). Ils consistent donc en « *formats de travail qui ne dépassent pas la vie des services* ». Ces groupes ont été constitués au moment du montage du plan d'actions. Cependant, les membres du groupe projet s'accordent sur leur vivacité limitée. Un-e

acteur·rice analyse ce léger déficit d'activité comme le résultat de leur structuration : ils et elles « *reprennent des alliances du existent déjà* » quand, à son sens, il faudrait arrêter de fonctionner de manière « *cloisonnée* » et « *ouvrir de nouveaux espaces de travail* ».

5.3. CIRCUIT DE LA DECISION, CIRCUIT DE L'ACTION

La Cité éducative a connu plusieurs temps forts dans son déploiement. Les retracer permet de comprendre le parcours des protagonistes dans leur positionnement vis-à-vis de la Cité éducative, et les enjeux liés à sa gouvernance.

Le premier temps, celui du pré-projet et de la labellisation, est régulièrement décrit par les membres du groupe projet comme une phase très intense, mais également très positive dans la richesse et la qualité du travail en équipe qu'elle a générées. Les membres se sont réunis de façon hebdomadaire pour écrire le projet et constituer le plan d'actions sur la base des retours des professionnel·les du territoire remontés par les représentant·es des différentes institutions.

Passée cette première phase, le groupe projet a convenu qu'il était nécessaire de recruter un·e chef·e de projet pour assurer l'opérationnalisation du projet. Ce poste sera partagé entre la Cité éducative et la coordination de la mission « enfance-jeunesse » de la CAF. Le processus de recrutement a duré environ les six premiers mois du projet, et le·la CPO n'arrivera qu'en juillet 2020. À ce moment-là, le·la CPO est « *dans du portage direct d'actions* » mais rapidement évoque qu'iel ne va « *pas pouvoir continuer à fonctionner comme ça* » étant donné toutes les autres missions qui lui incombent. En plus d'avoir deux coordinations à opérer, le·la CPO a un rôle particulier au sein de la Cité éducative puisque cette dernière ne fonctionne pas par appel à projets : c'est le·la CPO qui doit mettre en œuvre l'action, qui doit animer le terrain en fonction des attentes du groupe projet et donc participer à la mise en place des actions. Ce rôle est d'autant moins évident que les services institutionnels partenaires ne s'engagent pas toujours dans la démarche, « *soit parce qu'il y en a qui sont en résistance soit parce qu'ils n'ont pas encore repéré ce qu'ils pouvaient en faire* » (CPO). Ainsi, le·la CPO joue un rôle d'interface entre les partenaires (horizontalement) mais aussi entre le groupe projet et ces partenaires

(verticalement), et entre les membres du groupe projet (animation de réunion, transfert d'informations, etc.).

Après quelques mois, les tensions émergent : le groupe projet est décrit par un de ses membres comme étant une « *instance de validation que dans de la construction collective* ». Certaines propositions d'actions travaillées par le-la CPO mairie et le-la chargé-e de mission de l'Education nationale observent un refus du fait du suivi attentif du-de la représentant-e de la préfecture. Ces refus résultent de ce qu'il-elle identifie comme d'éventuelles tentations de financement, par la Cité éducative, d'actions qui relèveraient de financements de la mairie ou de l'Education nationale. La préfecture réaffirme alors un certain nombre de priorités telles que la jeunesse (alors que la fiche action « *peine à décoller* » quand le budget qui est alloué est décrit comme « *conséquent* ») ou encore la laïcité (notamment après l'assassinat de Samuel Paty). Deux autres fiches-actions sont ajoutées, à savoir « *sport santé bien-être* » (suite à la COVID-19), « *pratiques artistiques et culturelles* », en lien avec la DRAC. De son côté, l'Education nationale organise une instance interne dédiée au suivi de la Cité éducative, sous la direction du directeur-ice académique adjoint-e (DAASEN). Si le-la CPO de la ville y est convié-e, seul-es des acteur-ices de l'école publique y siègent : principal-e de l'établissement chef de file, principal-e du second collège, IEN, coordinateur-ice REP+, DSDEN. Le but de ces temps de réunion est de faire le point sur les actions en cours. C'est aussi l'occasion, pour l'Académie, d'insister à nouveau sur ses priorités (« *valeurs de la république* », « *30 min d'activité quotidienne* », « *savoir nager, savoir rouler* », etc.). À une plus vaste échelle, la DASEN a également organisé une journée spéciale Cité éducative, qui regroupait les acteur-ices de l'Éducation nationale de la région impliqués dans des Cités éducatives.

Pour conclure, abordons ce qui est prévu à moyen terme. A l'avenir, un ajustement majeur est souhaité quant à la configuration de la gouvernance : l'intégration du Département dans le groupe projet. Si la question du périmètre du groupe projet se

pose depuis le lancement de la démarche, il semble maintenant essentiel aux protagonistes d'inclure un-e représentant-e du département, notamment du fait de sa compétence vis-à-vis des collègues. Comme évoqué plus haut, le souhait est formulé d'accueillir également un-e représentant-e de la région. D'autre part, l'accent est maintenant mis sur l'autonomisation des groupes thématiques : il est estimé nécessaire qu'ils se saisissent de l'action afin que le-la CPO puisse incarner pleinement son rôle de coordinateur-ice, et non d'animateur-ice de l'action. Ceci rejoint une préoccupation centrale des gouvernant-es de la Cité éducative : rendre visible l'action, les moyens et la philosophie de la démarche.

6. CITE EDUCATIVE N°6 : UNE GOUVERNANCE FAVORISEE PAR LES RELATIONS INTER-PERSONNELLES SUR UN « PETIT » TERRITOIRE

6.1. PRESENTATION DU CONTEXTE

La Cité éducative s'inscrit dans une ville de banlieue d'une grande métropole française. Elle a la spécificité de s'étendre sur une superficie de 4,87 km² avec une densité moyenne de population élevée (5 800 habitant-es au km² contre 105 en moyenne sur le territoire national). Si la labellisation s'applique en théorie seulement sur les deux QPV de la ville, leur proximité géographique et la faible étendue du territoire amène les différent-es acteur-ices de la Cité éducative à considérer que son périmètre concerne l'ensemble de la ville. Par ailleurs, du fait de la faible étendue du territoire, le degré d'interconnaissance des différent-es acteur-ices de l'éducation est fort (du fait, notamment des politiques publiques antérieures telles que le GPV « Grand projet de ville »). Cette configuration fait que la Cité éducative dégage une impression effective de « Cité », au sens où les acteur-ices de la Cité éducative semblent avoir, déjà en amont de la labellisation, instauré-es des habitudes de travail communes. Ceci n'empêche pas l'enclavement de certains quartiers, notamment un des deux QPV qui est délimité par trois autoroutes, l'excluant spatialement du reste de la ville. Parmi les 80 Cités éducatives de la première vague de labellisation, le taux d'emploi des femmes place cette Cité éducative dans le dernier quartile, soit celui où ce taux est le plus élevé (entre 40 et 60 % selon les indicateurs).

Les deux QPV labellisés rassemblent 29 796 habitant-es avec une population relativement jeune (la part des moins de 25 ans dans la population place cette Cité éducative dans le dernier quartile des 80 Cités éducatives de la première vague, soit celles où la part est la plus élevée, avec un pourcentage supérieur de 5 points à la moyenne des Cités éducatives de la première vague). Un des QPV est décrit par les protagonistes de la Cité éducative comme « *la porte d'entrée de l'immigration* », créant un important turn-over de population et des problématiques de logement importantes. Les acteur-ices du monde associatif estiment que 1000 familles seraient « *invisibles* », c'est-à-dire non

identifiées par les différentes institutions (école, travailleur·ses sociaux, municipalité, etc.), complexifiant les possibilités d'accompagnement. La municipalité et ses représentant·es sont bien identifié·es par l'ensemble des acteur·ices éducatifs de la Cité éducative. Les relations entre les représentant·es des associations et de la mairie semblent assez variables. Certaines associations affichent de très bons rapports avec la municipalité, d'autres expriment davantage de défiance.

Le paysage scolaire est composé de vingt-sept établissements du premier degré et de trois collèges. L'un d'eux est situé entre les deux QPV et les deux autres sont chacun implantés dans un des deux QPV. Depuis la labellisation, le collège identifié comme chef de file a changé suite à une mutation du principal. Les collèges sont assez bien considérés par les habitant·es. De manière générale, les agent·es de l'éducation nationale constatent une importante rotation du personnel. Au sein du personnel de l'Education nationale, la Cité éducative semble être saisie presque exclusivement par le·la principal·e du collège chef de file. Les deux autres collèges ne sont pas visiblement intégrés dans les échanges relatifs à la Cité éducative. Les enseignant·es des trois collèges de la ville relatent s'être uni·es préalablement à la labellisation pour s'y opposer, la mise en place de la Cité éducative ayant été perçue comme « *un effet d'annonce* » dans la mesure où, en parallèle, les moyens des établissements étaient réduits.

Le réseau associatif de la ville est dense : il compte 518 associations, essentiellement des associations sportives et culturelles. Les différentes institutions (mairie, Éducation nationale, préfecture) sont régulièrement amenées à travailler avec les associations sur différents sujets. Enfin, attendu que la Cité éducative est à proximité d'homologues, le·la délégué·e du préfet ainsi qu'une personne chargée de mission du suivi départemental des Cités éducatives ont à charge de coordonner l'ensemble des CE du département.

6.2. LA CITE EDUCATIVE : PRESENTATION DU « PROJET » ET DES ESPACES DE TRAVAIL QU'ELLE A CREE (OU A TENTE DE CREER)

Les acteur·ices de la Cité éducative travaillent au sein de différentes instances : un comité de pilotage restreint, un comité de pilotage élargi, des commissions thématiques et un espace d'information.

Le comité de pilotage (COPIL) est composé d'un·e inspecteur·ice de l'éducation nationale, du ou de la principal·e du collège chef de file (déchargé·e), d'un·e DGS de la municipalité, d'un·e déléguée du préfet, d'un·e coordonnateur·trice de l'Éducation nationale (sous contrat à 50 % avec la Cité éducative) et d'un·e coordonnateur·trice de la Cité éducative (sous contrat à 100 %, son poste peut être considéré comme celui d'un·e chef·fe de projet opérationnel). Ils et elles se réunissent tous les vendredis après-midi dans un bâtiment situé entre les deux QPV et les différents collèges de la Cité éducative. La première année, le comité de pilotage « *se réunissait au besoin* ». Les copilotes ont alors considéré qu'il serait nécessaire de se réunir plus régulièrement, et ont ainsi décidé de consacrer le vendredi après-midi à la Cité éducative. Ils et elles se réunissent donc toutes les semaines, même si certain·es ont occasionnellement des empêchements (« *quand vous avez un·e chef·fe d'établissement, un·e chargé·e de mission qui a plein d'autres missions, un·e délégué·e du préfet et un·e DGA, vous imaginez que pour trouver des créneaux dans les agendas cités* ») tout en se contraignant à avoir un ordre du jour (ce qui n'était pas le cas les premiers temps). Malgré ces habitudes de travail, au moment de notre visite, elles se questionnent encore sur le périmètre de ce comité de pilotage et songent à y intégrer d'autres personnes (d'autres directeur·ices d'établissement scolaire, des acteur·ices de la petite enfance, *etc.*). Le comité de pilotage rassemble les échanges et travaux stratégiques et opérationnels : il est le lieu de discussions, de redéfinition des objectifs annuels, de sélection des actions et de suivi. Enfin, pour faire vivre ce comité de pilotage restreint, ses membres se sont accordé·es sur le besoin de se former ensemble pour comprendre les contraintes inhérentes à leurs institutions, sur les modalités de travail collaboratif (« *comment gagner du temps, où comment ne pas en perdre quand on fait justement nos réunions* »). Suite

à la labellisation, ils ont donc suivi une formation commune de quelques jours avant la rentrée scolaire. Après une année entière de fonctionnement, ils et elles estiment qu'il serait intéressant de renouveler cette expérience (notamment en raison du changement de chef-fe de file). Ce comité de pilotage est en définitive confronté assez fortement à la rotation du personnel : changement de délégué-e du préfet en juillet 2019, de DGA en novembre 2019, de principal-e chef-fe de file en juin 2020 puis en juin 2021.

Enfin, le comité de pilotage s'est doté d'un-e CPO recruté-e en mars 2021. Le comité de pilotage attendait ce-tte CPO pour organiser le travail de pilotage (réunions, ordre du jour), le suivi du plan d'actions et l'évaluation. Le-la CPO a également « *beaucoup aidé dans le côté programmation, dans toutes les relations avec les porteurs de projets, dans l'organisation* ».

Les commissions thématiques, au nombre de cinq, rassemblent des représentant-es associatif-ves et des représentant-es d'institution autour de cinq thématiques correspondant aux cinq objectifs définis par la Cité éducative lors de sa labellisation. Les commissions sont animées par un binôme Éducation nationale / ville, ces binômes ont été identifiés par les membres du COPIL (les représentant-es de l'Éducation nationale ont été désigné-es par l'IEN, par conséquent les représentant-es du premier degré sont plutôt présent-es sur ces commissions). Plusieurs commissions sont portées par le-la coordonnateur-ice de la Cité éducative (sous contrat à 100 %).

La mise en œuvre de ces commissions n'est pas aisée. D'une part en raison de leur taille et de leur mode de constitution : constituées par des acteur-ices de l'Éducation nationale (chargé-e de mission En et le-la chef-fe de file), elles se composent, sur le papier, de 30 à 50 personnes. Les « *coordos* » ont ensuite été reçu-es par le comité de pilotage pour « *leur expliquer ce qu'on attendait d'eux, comment on voyait nous le travail des commissions et puis ensuite ils ont pris leur envol* ». La coordination est en définitive souvent revenue aux chargé-es de mission de la Cité éducative (côté municipalité et Éducation nationale). Cette structuration présente un avantage : ces personnes sont à même de présenter la Cité éducative et ses objectifs. Néanmoins, le portage d'une commission, et tout particulièrement son animation, identifiée comme complexe, est

décrit en comité de pilotage comme difficilement compatible avec les missions CPO côté municipal. S'ensuit un échange sur les limites du périmètre d'action de cette personne :

CPO municipalité : Ce matin j'ai vu l'immense boulot que c'est d'animer et faire vivre une commission, si en plus j'ai 2 commissions, l'évaluation, le suivi, etc.

Chargé-e de mission En : pour moi c'est impossible que tu fasses tout ça.

[...]

CPO municipalité : Parce que c'est une sacrée charge de travail. Je vois, entre la commission, l'évaluation et ça... et heureusement il y a XXX [Prénom de la personne chargée de mission En]

Chargé-e de mission En : Je vais le dire, c'est impossible.

Principal-e chef-fe de file : Tu ne peux pas porter les deux commissions.

Délégué-e du-de la préfet-e : Après c'est au niveau de la ville, il faut qu'ils trouvent quelqu'un d'autre. Parce que si ton job il se décale là-dessus et que tu ne peux plus faire ce pour quoi on t'a engagé-e, accompagner le pilotage, ça ne va pas. Parce que [le-la DGS] disait aussi "Je voudrais qu'elle ait un œil sur les différentes commissions"

CPO municipalité : Ce n'est pas possible.

Délégué-e du-de la préfet-e : Donc c'est forcément [le DGS]. C'est pareil le boulot de relance des chef-fes de projets [le DGS] il dit ce n'est pas [une autre personne de la municipalité] mais je ne sais pas si c'est [le-la CPO].

Chargé-e de mission En : Concrètement, même sur un temps plein... se fait couper la parole.

Délégué-e du-de la préfet-e : Faut se refaire une journée de réflexion de qui fait quoi, du partage de travail, faut clarifier les choses, qui fait quoi quels sont les rôles de chacun-e – éclaircir les rôles de chacun et mission. Ta lettre de mission [à l'attention du-de la CPO], elle a été compliquée à écrire, après il y a la réalité de terrain.

Outre ces difficultés de portage et d'animation des commissions, quand ils et elles se réunissent, les acteur-ices ne semblent pas toujours saisir le sens de leur instauration, leurs thématiques, ni encore les logiques qui ont orientées leurs compositions.

Une rencontre mensuelle d'information à destination de l'ensemble des acteur-ices du territoire (associations, institutions publiques, habitant-es, parents, membre de la gouvernance de la Cité éducative, etc.) a été initiée. Ces rendez-vous

mensuels permettent notamment d'informer sur les actions en cours et à venir et d'échanger à leurs propos. Si toutes et tous s'accordent sur la nécessité de diffuser l'information, le format ne fait pas l'unanimité. Certain-es acteur-ices associatives considèrent notamment que le format ne permet pas suffisamment de travailler collectivement à la définition d'objectifs, par exemple. En ce sens, un-e représentant-e d'une association impliquée dans un des QPV nous rapportait ceci à propos de ces rencontres mensuelles : « *à quoi ça me sert de savoir tout ce qu'il se passe en ville ? [...] La prochaine réunion, soit on me donne des objectifs, soit je ne viens plus [...] on n'est pas en recherche de solution* ».

La Cité éducative est traversée par les problématiques liées à l'importante rotation des personnels, assez caractéristiques des territoires QPV ou des réseaux REP pour l'Éducation nationale. Ceci questionne les acteur-ices notamment sur les moyens à mettre en œuvre pour faciliter – voire rendre possible - la « *passation* » de la connaissance de la CE en cas de changement de pilotes. Certain-es membres du comité de pilotage ont en ce sens exprimé le sentiment d'avoir été « *parachutées sur le pilotage* » de la Cité éducative.

La forte cohésion et/ou proximité des différent-es acteur-ices de ce petit territoire fait qu'il n'est pas rare que des rapports interpersonnels entrent en jeu dans les rapports professionnels à l'œuvre au sein de la gouvernance. Par exemple, certain-es acteur-ices de terrain ont un-e interlocuteur-ice privilégié-e au sein de la CE (dont ils ont le numéro de téléphone) et ne souhaitent pas forcément passer par quelqu'un-e d'autre.

6.3. QUI POSE ET COMMENT SONT POSES LES CADRES ET LES PRINCIPES ?

C'est le COPIL qui définit les orientations triennales et redéfinit le plan d'action au fur et à mesure. Ils et elles travaillent beaucoup ensemble. Le binôme opérationnel, composé d'un-e coordinateur-ice Éducation nationale, sous contrat à 50 %, et un-e coordonateur-ice Cité éducative, sous contrat rattaché à la mairie à 100 %, assure le déploiement des actions et leurs suivis, en concertation avec les membres du COPIL. Si toutes et tous les membres du COPIL sont présent-es et impliqués-es dans la Cité éducative, deux personnes semblent porter l'essentiel des décisions et/ou réflexions : le

ou la délégué-e du préfet et l'inspecteur-ice de l'Éducation nationale. Ces deux personnes, contrairement aux autres, sont présentes depuis le début de la Cité éducative. Le ou la déléguée du préfet entretient de très bons liens réguliers avec les associations et les différent-es acteur-ices du territoire, tandis que l'inspecteur-ice de l'Éducation nationale semble influencer de manière importante sur le personnel scolaire.

6.3.1. UN FONCTIONNEMENT PAR APPEL A PROJETS

Les crédits sont délivrés dans le cadre d'un appel à projets annuel. Les projets sont ensuite sélectionnés par le comité de pilotage restreint, puis la programmation des actions est transmise aux PEDEC et au ou à la DASEN qui la valident ou non.

Les acteur-ices soulignent certaines limites de ce fonctionnement : 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 acteur-ices, les a amenés à décider, par manque de temps, qu'ils et elles n'étudient que les projets au-dessus de 5 000€ (quand en même temps ils et elles se défendent de ne pas être juste « *un guichet de banque* »). Les difficultés à recueillir les besoins et construire des solutions avec les habitant-es sont aussi mentionnées en lien avec cette contrainte temporelle. Se trouver en situation d'engager rapidement la phase d'opérationnalisation de la Cité éducative peut donner le sentiment d'engager un projet qui manque de cohérence

« 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 ».

Ce fonctionnement par appel à projets révèle une forme de paradoxe : s'agit de permettre l'innovation ou de contraindre l'action à s'inscrire dans un temps court ? Pour pallier l'insatisfaction de la première année de fonctionnement, deux ajustements ont été opérés pour la programmation 2021-2022. Initialement mis en place en même temps que l'appel à projets Politique de la ville, l'appel à projets Cité éducative a par la suite été

« *déconnecté* » de ce dernier afin d'être calqué sur le calendrier scolaire. Pour gagner en cohérence, les pilotes ont fait le choix de recevoir les porteur-ses de projets :

« On a voulu recevoir les porteurs de projet [...] pour justement bien échanger avec eux sur la philosophie et l'idée qu'on se fait, nous, de la cité éducative. [...] Alors on n'a pas réussi à recevoir absolument tout le monde, mais on a reçu à la louche, je ne sais pas 25, peut-être ».

Plus globalement, la pertinence du fonctionnement par appel à projets n'en reste pas moins interrogée :

« On n'a pas réussi à faire ça cette année, on souhaiterait vraiment plutôt nous, aller chercher les porteurs. C'est à dire, se dire, la cité éducative a besoin de ça, du coup qui va pouvoir répondre à ça comme on est quand même très nombreux à avoir une bonne connaissance du terrain, on devrait être en mesure de faire ça ».

La définition de l'évaluation n'est pas encore tranchée dans la Cité éducative : les membres de la gouvernance se demandent si l'évaluation de l'action revient aux porteur-ses de l'action ou aux pilotes de la Cité éducative ?

6.3.2. UN APPEL A PROJETS PARMIS D'AUTRES ?

Face à la multiplication des appels à projets, les acteur-ices qui interviennent auprès des familles (notamment du secteur associatif) se disent un peu perdu-es face à toutes les « *enveloppes* » qui existent et parfois dépourvus de temps qui serait nécessaire pour répondre aux appels. Il devient alors peu aisé de se repérer parmi les multiples interlocuteur-ices. Ces pratiques nécessitent des ressources pour se valoriser dont les équipes ne disposent pas toujours. Ceci pose la question de l'information des « partenaires » quant à cette procédure d'appel à projets et de leur inégale familiarité avec la culture du projet.

6.4. ELEMENTS COMPLEMENTAIRES

6.4.1. PERENNISER L'ACTION DE LA CITE EDUCATIVE

Pour les gouvernant-es de la Cité éducative, la pérennisation de l'action de la Cité éducative devrait résider dans le fait que celle-ci cesse d'être considérée comme une

« *enveloppe* » au profit d'habitudes de travail communes prises par les protagonistes du territoire. Une seconde piste de réflexion s'articule, quant à elle, autour de la question de la formation des acteur·ices de la Cité éducative : « *faire monter en compétences les acteurs du territoire* » est une façon de s'assurer que l'action de la Cité éducative perdure au-delà des trois années de labellisation prévues.

6.4.2. DES CONTRAINTES LIEES AUX SUBTILITES DU FONCTIONNEMENT

Les membres du groupe pilote se heurtent enfin, dans leur travail, à des difficultés techniques. Très concrètement, le·la CPO (contrairement à la personne chargée de mission En qui dispose d'un fond de fonctionnement) n'a pas de lignes financières pour acheter les petites fournitures nécessaires au fonctionnement des commissions (masque, lingettes, post-it, boissons, etc.) : « *il faut des outils, je ne les ai pas pour travailler* ». L'échange finit de la façon suivante : « *Ok, après je vois avec je ne sais quel service pour la commande* ». De même, le·la CPO a à construire et à trouver des outils de suivi du projet. Mais les pilotes n'ont pas véritablement à leur disposition, dans cette dynamique possible, d'outils collaboratifs (fonctionnement par mailing essentiellement et partage de fichiers Excel).

7. CITE EDUCATIVE N°7 : UN GOUVERNEMENT DE LA CITE EDUCATIVE ELARGI : UN EFFET DU DOUBLE PORTAGE MUNICIPAL

7.1. PRESENTATION DU CONTEXTE

La Cité éducative se partage sur le territoire de deux communes. Sur la première, environ 7000 habitant-es habitent (en 2018) dans les trois quartiers Politique de la ville (QPV), eux-mêmes inscrits dans une commune 40 000 habitant-es environ (que nous appellerons par la suite « agglomération »). Le territoire de la Cité éducative englobe les trois QPV de l'agglomération et l'ensemble de territoire de la seconde commune co-porteuse de la Cité éducative (bien que tout le territoire de la commune ne soit pas QPV). Ce second territoire communal comporte deux QPV et compte 13 000 habitant-es. Ce second territoire sera appelé dans la suite de cet écrit « ville », ou « commune périphérique » dans la mesure où l'attractivité du territoire est centralisée sur l'agglomération (ressources immobilières, économiques, culturelles). La Cité éducative concerne 16 500 habitant-es réparties au sein des deux communes, l'une de 13,84 km² (l'agglomération), l'autre (la ville périphérique) de 3,64km². Les deux communes sont limitrophes, mais le centre de l'agglomération et de la ville périphérique sont séparés par une voie fluviale et par les lignes de trains. Les QPV de la ville périphérique sont à la lisière de l'agglomération mais peu desservis sur le plan des transports et peu dotés en services : l'arrêt de tramway le plus proche est à 15 minutes à pied sur un chemin longeant puis traversant une double voie, accès sur lequel marchent des personnes chargées de leurs sacs de courses qui regagnent leur logement. Le découpage de la commune périphérique peut interpeller : il n'y a pas de réelle distinction entre le début et la fin des différentes communes ainsi qu'entre la ville périphérique et celles qui l'avoisinent, ce qui donne le sentiment que ce découpage résulte d'une logique administrative plus que pratique. Le problème des marchands de sommeil est évoqué dans la ville périphérique. La population de la Cité éducative est décrite comme peu mobile, selon les indicateurs EPCI (2018), la part des étranger-es dans la Cité éducative est la plus faible de l'échantillon des Cités éducatives monographiées. Dans la commune

périphérique, peu d'habitats verticaux composent le paysage. Les logements sont assez étroits, mitoyens et ne présentent pas de réelle possibilité pour se garer. Les habitats des QPV de l'agglomération sont, par contre, composés quasi exclusivement de blocs d'immeubles, plus horizontaux que verticaux : les bâtiments n'excèdent pas cinq ou six étages. Pour la commune périphérique, les services municipaux estiment que le taux de chômage dépasse celui annoncé par Pôle emploi (13 %) pour avoisiner les 25 %. Parmi les Cités éducatives de la première vague, cette Cité fait partie de celles qui sont les plus marquées par la pauvreté :

- elle se situe dans le quartile où la part de la population vivant en dessous du taux de pauvreté au seuil de 60 % du niveau de vie médian métropolitain est la plus élevée (+ 8 points en fonction des indicateurs retenus par rapport à la moyenne des Cité éducative qui correspond à un taux de 47 % selon les chiffres de l'INSEE)
- la part des 16-25 ans non scolarisé-es et sans emploi fait de cette Cité éducative un territoire qui se situe dans le dernier quartile par rapport aux 80 Cités éducatives de la première vague (pourcentage supérieur de 7 points par rapport à la moyenne de 18 %, soit un taux 25 % selon les indicateurs EPCI)
- il en est de même pour la part d'allocataires CAF dont le revenu est constitué à plus de 50 % de prestations sociales (pourcentage supérieur de 8 points par rapport à la moyenne des Cité éducative)

Les emplois sur le territoire sont limités, tout au plus quelques emplois dans le numérique et dans la construction ferroviaire. L'écart entre le taux d'activité des hommes et des femmes situe également cette Cité éducative parmi celles du dernier quartile, à savoir celles où cet écart est le plus important.

Les deux mairies sont de bords politiques différents (centre droit pour l'agglomération et gauche pour la commune périphérique), elles n'ont pas connu de changement de maire-esse aux dernières élections municipales. Les acteur-ices de la Cité éducative relatent que c'est initialement la mairie de l'agglomération qui a souhaité s'engager dans la procédure de labellisation mais que, ne comptabilisant pas assez d'habitants au sein de ses QPV, elle s'est rapprochée de la commune périphérique (dont

la population a les mêmes caractéristiques sociales que les habitant·es des QPV). C'est pourtant à la commune périphérique qu'échoit le portage technique de la CE (au sens de l'ensemble des actes administratifs nécessaires à son fonctionnement : réception des fonds nationaux, bons de commandes, engagements financiers, *etc.*) sans qu'il soit vraiment possible de savoir ce qui a justifié ce choix. Les deux mairies disent avoir des habitudes de travail communes qui facilitent la mise en œuvre de la Cité éducative. Le·la chef·fe de projet opérationnel (CPO) est rattaché·e aux deux mairies et possède un bureau dans les deux municipalités. Dans les faits, iel dit se rendre davantage dans la commune de banlieue pour éviter les problèmes de trafic et semble être en contact plus direct avec l'administration municipale de la commune périphérique. Le paysage scolaire est composé de 26 établissements dont une université, 4 lycées, 2 collèges et 15 écoles du 1er degré (maternelle et/ou primaire). Les établissements du 1er et 2nd degré appartiennent à deux réseaux d'éducation prioritaires différents dont l'un est REP (commune périphérique) et le second REP+ (agglomération).

Deux mouvements distincts sur le papier (dédoublement des CP d'un côté et Cité éducative de l'autre) se confondent sur le terrain. D'un côté l'Éducation nationale réduit le nombre de postes de coordination parce qu'il manque des enseignant·es pour dédoubler les CP (ainsi le·la coordonnateur·ice REP repart en classe à mi-temps à la rentrée) et de l'autre les Cités éducatives injectent des moyens pour des projets innovants devant permettre la mise en synergie (coordination) des acteur·ices de terrain. Les protagonistes de l'Éducation nationale ont ainsi le sentiment que les moyens sont retirés à l'Éducation nationale pour être investis dans la Cité éducative (ielles comprennent que ce n'est pas le cas mais la réalité de terrain dit autre chose). Les professionnel·les de l'Éducation nationale sont présenté·es par d'autres acteur·ices du territoire comme étant plutôt difficiles d'accès (« *on ne peut pas parler pour ceux qui ne sont pas là* » peut-on entendre en groupe de travail).

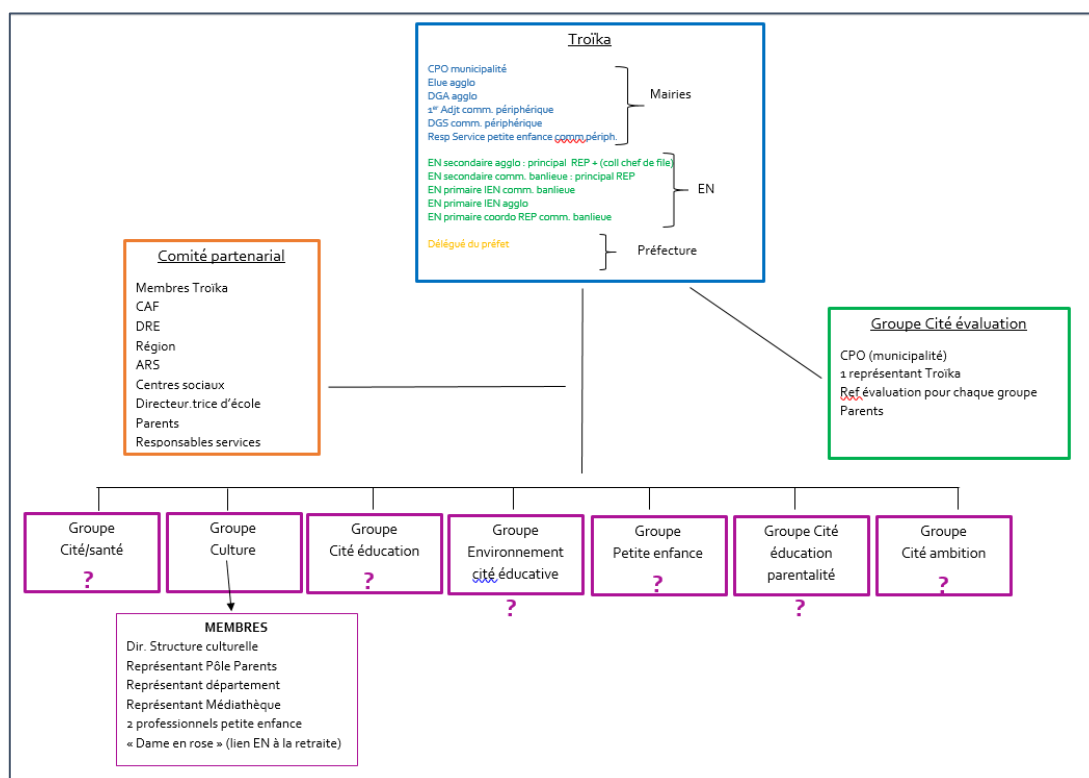
Le secteur associatif est peu visible dans le fonctionnement de la Cité éducative. Nous n'y avons pas eu accès. Les « *opérateur·ices* » (au sens de protagonistes en lien direct avec les enfants et/ou les parents) rencontré·es relèvent majoritairement de structures financées par la mairie, l'Éducation Nationale ou d'autres institutions

(Département, CAF). Nous avons rencontré en revanche un-e membre d'un centre social assez critique de la Cité éducative. Ses réserves sont de deux ordres : la Cité éducative s'est servie de lui-elle pour faire le diagnostic et depuis iel estime ne plus en avoir entendu parler. Ensuite, iel se sent dépossédé-e d'un long travail et savoir-faire de territoire mis en œuvre avec et pour les habitant-es et considère les dynamiques de la Cité éducative comme des effets d'affichage finalement à une distance certaine du terrain.

7.2. LA CITE EDUCATIVE : PRESENTATION DU « PROJET » ET DES ESPACES DE TRAVAIL ET DE LEUR ACTIVITE

Les espaces de travail pensés pour le fonctionnement de la Cité éducative sont représentés dans la figure suivante :

Figure 6 : Les espaces de travail spécifiques à la Cité éducative, nom et composition



a) La Troïka. L'instance de pilotage stratégique appelée Troïka par les acteur-ices se réunit le plus régulièrement à raison d'une fois toutes les six semaines (aux « pilotes » s'ajoute le-la CPO). Le double portage municipal de la CE produit une Troïka élargie parce que composée d'un nombre conséquent de membres : six protagonistes municipaux (relevant de chacune des municipalités, avec un duo « *technicien-ne* » -

« élue », cinq de l'Éducation nationale (principaux·les des collèges et IEN des réseaux REP/REP+ et coordonnateur·ice REP), un·e représentant·e de la préfecture et un·e chargé·e de projet.

b) Les « groupes projet » : Les « pilotes » des « groupes-projet » n'ont pas été réellement réunis. Les DGA et DGS des municipalités décident des personnes qui leur semblent les plus pertinentes pour les animer/coordonner. Charge ensuite au·à la CPO de faire le lien avec les personnes des services. Cette façon de faire est mal reçue. La situation est décrite de la façon suivante par un·e membre de la Troïka :

« Les gens de terrains ne connaissent pas les pilotes et les référents de chaque action [au sein des groupes projets], ils ne connaissent pas leur rôle non plus et parfois les pilotes ne savent même pas quel est leur champ d'action et leur rôle ».

Ceci explique notre difficulté à identifier les personnes qui en font partie (cf. « ? » sur la figure précédente).

Seul le groupe « culture » est décrit comme « actif ». Il prépare une action qui se rapproche de l'accompagnement à la parentalité (un ciné débat avec les parents), quand, par ailleurs, un groupe-projet sur la parentalité a été imaginé. Les membres de ce groupe-projet donnent néanmoins le sentiment d'opérer dans une certaine incertitude pour le montage de l'action comme pour son articulation avec le plan d'actions de la Cité éducative : « *le fil rouge, est-ce qu'il faut le faire remonter à la Troïka ? Est-ce que c'est vous [CPO] qui faites remonter ?* ». Dans une phase ultérieure des échanges, suite aux demandes du·de la CPO quant à leur degré de connaissance du plan d'action, iels répondront : « *ce qui nous manque, c'est le plan d'actions [et demandent] un point d'étape pour savoir où on en est* » au·à la CPO.

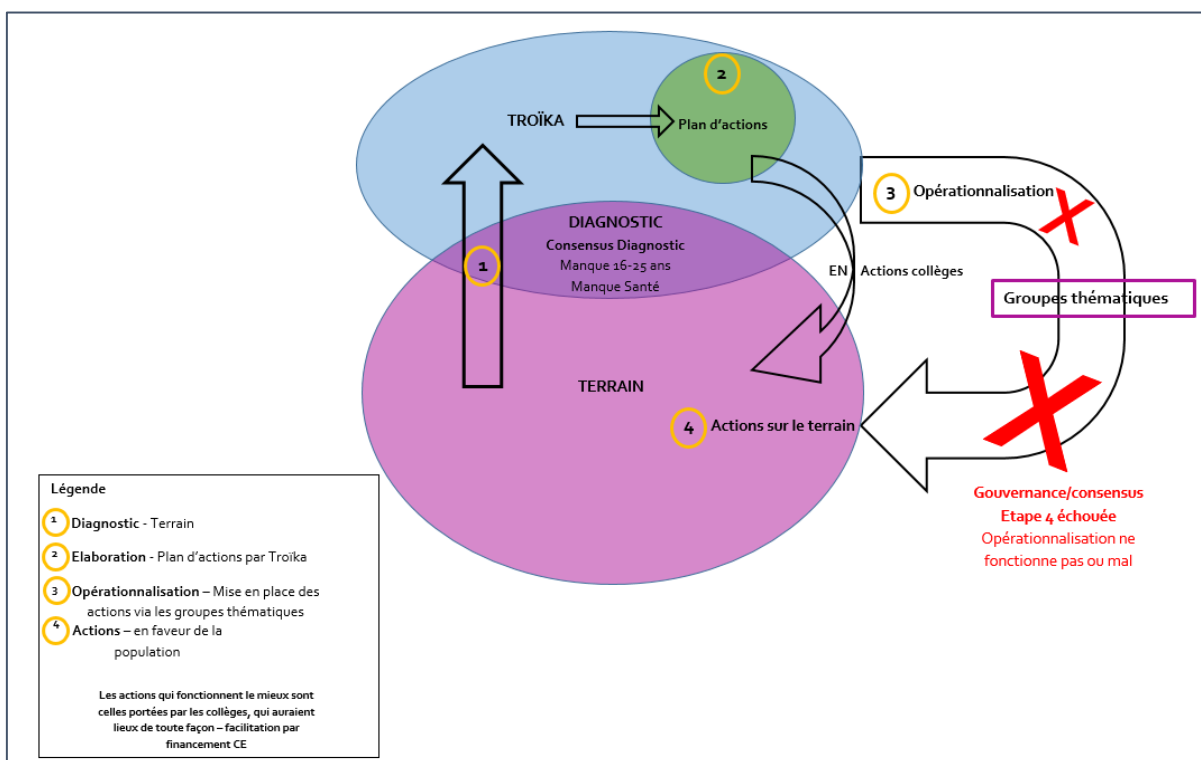
c) Le « Comité partenarial » s'est réuni une seule fois depuis le lancement de la Cité éducative. Il s'agit d'un temps de présentation réunissant les « partenaires » de la Cité éducative : personnel·les municipaux·les, Éducation nationale, représentant·es des associations, centres sociaux et des institutions liées aux questions éducatives (Département, CAF, ARS) ou de structures financées par ces institutions. Les membres de la Troïka expriment la nécessité d'organiser une nouvelle rencontre à la rentrée scolaire prochaine afin de « *redonner corps* » à la Cité éducative auprès des « partenaires ».

d) Le « *Groupe évaluation* » n'a pas fonctionné.

7.3. CIRCUIT DE LA DECISION / DE L'ACTION

La Cité éducative a connu plusieurs temps forts dans son déploiement ou « étapes de vie », illustrés dans le schéma ci-après.

Figure 7 : Les étapes de vie de la Cité éducative



7.3.1. LE DIAGNOSTIC PREALABLE A LA LABELLISATION

Les acteur-ices éducatif-ives du territoire (même les plus réticent-es à la Cité éducative) s'accordent à la fois sur la dimension collective et la pertinence du diagnostic initial qui précède la mise en place de la Cité éducative. Ce travail est réalisé avec de nombreux acteur-ices éducatif-ives du territoire et avec l'appui d'un cabinet extérieur.

7.3.2. L'ELABORATION DU PLAN D'ACTION

Sur la base de ce diagnostic, le plan d'actions est élaboré par la Troïka. À ce stade, les orientations de la Cité éducative sont reconnues comme co-construites entre

les « *opérateurs* » et les gouvernant-es de la Cité éducative : les premier-es font remonter les besoins et les second-es traduisent ces besoins en plan d'actions.

Les premières difficultés apparaissent lorsque le financement alloué par le national est finalement moins important que ce qui avait été imaginé dans le cadre du plan d'actions. Il convient alors de redistribuer le budget. Cette phase est réalisée de façon moins collégiale (arbitrages fait au niveau de la municipalité de l'agglomération, sans que cela soit discuté au préalable au sein de la Troïka, peut-être par manque de temps) : le délai pour faire remonter le plan d'actions est assez contraint.

Au moment de notre visite, les membres de la Troïka partagent l'analyse suivante : aucune action n'est prévue pour les 16-25 ans et les parents ne sont pas suffisamment partie-prenante des différents dispositifs (la mise en œuvre de la Cité éducative traduit plutôt du « *faire pour* » que du « *faire avec* »). Par ailleurs, l'opérationnalisation du plan d'actions n'est pas véritablement mise en œuvre.

7.3.3. OPERATIONNALISATION / ACTIONS

En théorie, les « *groupes-projets* » sont pensés comme les espaces œuvrant à l'opérationnalisation du plan d'actions. Comme ces derniers ne vivent pas, cette fonction échoit au-à la CPO. Le mot d'ordre au sein de la Troïka est qu'il faut « *accélérer pour l'action* », quand l'information et les directions peinent à redescendre. Cette situation fait porter de lourdes attentes sur le-la CPO, alors même que la Troïka sait que cette dynamique a participé au départ du-de la CPO précédente (changement de CPO au cours de l'année 2021 avec plusieurs mois sans CPO). Le-la nouveau-lle CPO est attendu-e, la Troïka sait qu'il ne faut pas faire porter l'ensemble de la Cité Educative sur lui-elle. Six semaines après son arrivée, iel fait déjà état de points qui compliquent son action : iel doit établir les bons de commandes, faire la communication de la Cité éducative (sur ces deux points, il demandera des prises de relais accordées par la Troïka), rencontrer individuellement les acteur-ices éducatif-ives du territoire (quand le relais de la Cité éducative auprès des opérateur-ices doit passer par les groupes-projet), faire le suivi du plan d'actions et financier de la Cité éducative.

Par ailleurs, dans leur travail, les membres de la Troïka se heurtent régulièrement à la question des possibilités techniques de l'action : établissement du bon de commande, possibilités de recrutement, entre autres. Par exemple, les besoins en termes de santé sont identifiés. Iels décident collectivement de recruter un-e infirmier-ère mais quid du portage administratif dudit contrat ou encore des moyens réellement disponibles pour le financer ? À deux reprises, les discussions s'achèvent sur le choix d'un-e stagiaire, ce qui déplace les termes du débat : qui encadre alors le stage ?

Enfin, la double inscription municipale de la Cité éducative fait craindre à certains acteur-ices (membres de la Troïka) une uniformisation des pratiques quand d'autres (toujours au sein de la Troïka) s'interrogent sur la pertinence de développer deux actions proches (mais conservant quelques différences) sur chacune des communes. D'autant plus que les protagonistes engagé-es dans ces actions méconnaissent finalement ce qui est développé dans la commune voisine. Cette discussion est présentée comme récurrente (« *on a déjà eu cette discussion* »). Les pilotes s'accordent sur une « *obligation de connaissance* » de ce qui est réalisé sur les deux territoires, qui ne doit pas devenir une obligation de standardisation des pratiques (« *il faut qu'on garde un peu chacun ses spécificités* »).

Enfin, certains opérateur-rices (acteur-ices de terrain) ont le sentiment d'avoir été contacté-es pour participer aux diagnostics initiaux et de n'avoir ensuite plus entendu parler de la Cité éducative. D'autres acteur-ices de terrain méconnaissant les contraintes administratives du portage de la Cité éducative (via la municipalité) expriment avoir le sentiment que la Cité éducative leur « *volait* » leur action.

Un fonctionnement en dehors de l'appel à projets et un manque de consensus

Cette CE ne fonctionne pas par appel à projets pour sélectionner les actions à financer. Revenant sur les difficultés d'opérationnalisation, certains acteur-ices évoquent :

« Il y a d'autres Cité éducatives, vous savez ce qu'ils ont fait ? Un plan, un appel d'offres et c'est les autres qui gèrent ! [...] il y en a qui ne sont pas embêtés ! [...] Si tu ne veux pas te casser la tête tu fais comme ça [...] si tu veux vraiment travailler en profondeur c'est autre chose ».

Les pilotes de la Cité éducative disent « *partir de la demande et la structurer* ». Reste que le circuit pour faire « redescendre » le plan d'action semble flou. De fait, la décision de financement des actions revient donc à la Troïka, mais aucun protocole relatif à la procédure à adopter ne fait consensus pour financer une action. Certain-es alertent sur le glissement d'un fonctionnement qui part des « *souhaits des acteurs existants* » à un second plus descendant :

« Aujourd'hui, on part des initiatives en les structurant, si on mutualise la démarche n'est pas tout à la même chose, chez nous, moi avec ma casquette ville ce n'est plus pareil, on va aller vers des gens en disant la CE vous demande de travailler sur... Ce n'est plus la même manière de travailler »

Mais d'autres affirment : « *là on bascule [...] [on change de mode de fonctionnement] on commence à y voir un peu plus clair sur les besoins, sur les trous dans la requête et c'est toute la vocation de la Troïka* » pour financer alors l'action.

Difficultés dans la prise de décision du fait du caractère élargi de la Troïka

La prise de décision semble reposer sur le consensus de toutes et tous les membres (ce qui n'est pas toujours facile, est amène parfois à revoir les exigences à la baisse). Cette question de la prise de décision est sensible. Lorsque les membres peinent à trouver une date commune pour se réunir - « *et encore une fois, est-ce qu'on a besoin d'être tous là ?!* » -, d'autant plus que, compte tenu du faire chaque personne (excepté-e le-la délégué du préfet) opère dans le cadre d'un-e binôme, la question de la confiance mutuelle est cruciale : « *oui, on se connaît assez maintenant. Et il faudrait accepter que les décisions sont prises entre gens responsables* ».

Quelles actions développées ?

Les échanges qui rendent la Cité éducative plus concrète (c'est à dire traduite en actions) sont ceux avec les acteur-ices de l'Éducation nationale du secondaire. Pour le primaire, un-e directeur-ice d'école explique dans un entretien : les difficultés matérielles et sociales des parents d'élèves sont importantes (peine à financer le droit commun par exemple) et la Cité éducative est très (trop) loin de ses préoccupations et celles de son

équipe pour qu'elles s'y investissent. D'autant plus qu'elles ont, par ailleurs, le sentiment que leurs difficultés de terrain ne sont pas prises en compte (« *ce qui m'intéresse c'est de savoir comment la petite unetelle peut ne pas attendre 1 an pour avoir une consultation orthophonique et non de construire des projets trop loin de notre réalité* »).

8. CITE EDUCATIVE N°8 : UNE GOUVERNANCE ORCHESTREE PAR LE LA REPRESENANT.E DE LA PREFECTURE

Intéressons-nous, à présent, au gouvernement local d'une Cité éducative francilienne. La compréhension de ce gouvernement local nécessite, dans un premier temps, de mettre au jour la Cité éducative, ici produit de l'action publique et, partant, objet de gestion et d'administration publique. Une fois que les caractéristiques de ce territoire à gouverner auront été restituées et replacées dans le cadre de l'action publique territorialisée (la géographie prioritaire de la Politique de la ville), il sera possible, dans un second temps, d'examiner les caractéristiques du gouvernement local de la Cité éducative, avec ses acteur·ices et ses instances, ses actions et ses interactions.

8.1. LE TERRITOIRE ET SES « QUARTIERS » : LA CITE EDUCATIVE DANS LES CITES

8.1.1. LE TERRITOIRE : CARACTERISTIQUES GEOGRAPHIQUES, SOCIODEMOGRAPHIQUES ET POLITICO-ADMINISTRATIVES

La Cité éducative est implantée dans une ville peuplée, selon l'INSEE, d'environ 85 000 habitant·es. Cette dernière fait partie des communes historiques de la Ceinture rouge parisienne. Cependant, elle est administrée par les forces de droite depuis le début des années 1980, lesquelles apparaissent mettre depuis l'accent, dans leur gestion, et cela dans la lignée des tendances nationales, sur la sécurisation des espaces publics. Plus de 50 % des habitant·es sont locataires de leur logement, résidences qui se répartissent entre les zones pavillonnaires (près de 90 %) et les zones de grands ensembles (un peu plus de 10 %). Ici, plus de 40 % de la population a moins de 29 ans. Par ailleurs, près de 30 % de celle-ci se situe en dessous du seuil de pauvreté, et 20 % des 15-64 ans sont au chômage.

Chiffre caractéristique des formes locales de la question sociale et scolaire, la municipalité compte huit quartiers Politique de la ville (QPV). Tandis qu'elles « *constituent, dans leur périmètre, selon l'instruction interministérielle du 13 février 2019, les piliers des contrats de villes, rénovés et prolongés jusqu'à fin 2022* », les Cités

éducatives impliquent ici seulement deux QPV limitrophes ayant en commun un enclavement spatial réputé propice aux trafics de drogues – la ville compte quelques ensembles d'immeubles emblématiques de ce trafic dans le département et l'un de ces QPV est classé Zone de sécurité prioritaire (ZSP) –, et à la délimitation des horizons sociaux aux frontières des quartiers. « *Ici c'est un dôme ! Il n'y a pas d'alternative, pas d'ouverture culturelle, de possibilité d'évasion, d'aller ailleurs !* » estime un·e des acteur·ices associatif·ves que nous avons rencontré·es. Si la précarité sociale est une caractéristique de la population locale concernée par la Cité éducative – l'un des deux QPV est décrit par les autorités locales comme particulièrement en proie au décrochage en terme d'emploi, avec un taux de chômage (souvent de longue durée) de plus de 40 % (ce qui est largement supérieur à tous les autres quartiers intégrés à la géographie prioritaire), reste que ces deux QPV ne sont pas, sur le plan scolaire, les moins dotés en ressources. Au contraire, en ce qui concerne les scolarités, ces territoires sont parmi les QPV où la population des non solarisé·es sans diplôme parmi les 17-24 ans est la plus faible. Venons-en, précisément, après cette restitution des formes spatiales, sociales et politico-administratives sur lesquelles vient s'inscrire la Cité éducative, aux formes scolaires où celle-ci peut s'encastrent.

8.1.2. LE(S) TERRITOIRE(S) SCOLAIRE(S) ET LEURS PARTENAIRES ASSOCIATIFS : L'EMPREINTE DE L'EDUCATION PRIORITAIRE SUR LA CITE EDUCATIVE

Depuis le début des années 1980, plusieurs zones de la ville sont concernées par la géographie prioritaire de l'éducation. Aujourd'hui, la municipalité compte 2 REP et 2 REP+ (ces deux derniers réseaux se situent dans le périmètre de la Cité éducative). Qui plus est, l'ensemble des QPV sont associés, depuis 2005, à un plan de réussite éducative (PRE) ayant pour « objectif de proposer aux enfants et à leurs familles une intervention éducative, culturelle, sociale et sanitaire en dehors du temps scolaire » (source officielle : Contrat de ville). Les choses peuvent s'appréhender comme si la Cité éducative proposait de joindre les forces du scolaire, réunies dans le REP+ et les forces de l'extra-scolaire, rassemblées sous la bannière PRE. D'après un·e des protagonistes de la gouvernance, la réalisation de cette synergie passe par un retour des fractions de la population scolaire

inscrite dans les établissements privés musulmans hors contrat dans le giron de l'Éducation nationale. D'après cette personne, ces orientations vers le hors contrat se conjuguent avec la multiplication d'initiatives de scolarisation informelles prenant la forme de l'« école à la maison » à destination d'enfants membres de plusieurs familles : « *ceci est une problématique Cité éducative* » estime notre interlocuteur·ice.

La Cité éducative, dont les membres et les objectifs officiels sont recensés et restitués dans la « Convention cadre triennale », compte ainsi parmi ses membres deux collègues REP + – l'un d'eux est désigné « chef de file » –, cinq écoles élémentaires, six écoles maternelles et un lycée général et technologique. Sa mise en mouvement, dans le cadre de cette convention pluriannuelle, repose, financièrement, sur une enveloppe prévisionnelle d'un peu plus de 1 millions d'euros issue de la contribution du programme 147 de la Politique de la ville. Sur un plan social, cette mise en mouvement passe par l'instauration et la consolidation de(s) liens entre l'institution scolaire et les forces associatives locales. Une association gestionnaire de deux centres sociaux, interlocuteurs « *historiques* » à la fois des établissements scolaires locaux et des équipes municipales (la mairie est son principal financeur), fait figure, dans cette dynamique escomptée, de « partenaire naturel » des écoles, collèges et lycées. Une autre association, plus spécifiquement orientée vers l'insertion par le sport et l'activité économique, va aussi susciter des attentes partenariales. Examinons, à présent, comment cette mise en mouvement générale s'accomplit en vertu des principes, des préceptes et des pratiques de gouvernement de la Cité éducative.

8.2. GOUVERNER LA CITE EDUCATIVE : DE LA FORMALISATION OFFICIELLE A L'ACTION

Il faut observer ici, dans un premier temps, la manière dont la Cité éducative est présentée, officiellement, avec des objectifs, des cadres et des principes de fonctionnement, d'une part et avec, d'autre part, un mode de gouvernement estimé capable d'impulser les pratiques nécessaires à l'atteinte de ces perspectives. Un deuxième temps pourra alors être consacré aux modalités concrètes de cette manière de

gouverner, depuis la formulation d'actions à initier jusqu'à l'expression d'encouragements et de soutiens à des actions impulsées localement.

8.2.1. DES CHOSES CONCRETES ET DES CHOSES A TENTER : DES OBJECTIFS DE LA CITE EDUCATIVE AUX INSTANCES ET ESPACES DE TRAVAIL DU GOUVERNEMENT

À partir des trois axes stratégiques définis dans le référentiel national des Cités éducatives – *Conforter le rôle de l'école ; Promouvoir la continuité scolaire ; Ouvrir le champ des possibles* –, les partenaires étatiques (Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, Ministère de la ville et du logement, représentés par le-la préfet·e du département et le-la recteur·rice d'Académie), et municipaux (représentés par le-la maire·sse), établissent leurs « *priorités partenariales* » : d'après elles et eux, ces priorités sont « *la réussite éducative, accès à la citoyenneté* », la réduction des « *inégalités de territoire* », l'amélioration de la « *mobilité* » (décloisonner, désenclaver) et la construction d'une « *culture commune et l'ouverture* ». Le travail sur ces priorités doit se concrétiser à travers six parcours éducatifs – citoyen ; éducation artistique et culturelle ; santé ; avenir ; remobilisation ; parentalité et co-éducation – auxquels correspondent des programmes d'action spécifiques. Les (im)possibilités de mise en œuvre sont tributaires, depuis le printemps 2020, des contraintes inhérentes à la gestion politique de la crise sanitaire – confinements, couvre-feu, gestes barrières, pass sanitaire. La mise en œuvre de la Cité éducative est aussi contrainte, à l'heure du Covid, par l'altération des potentialités d'un partenariat qui serait plus vivace dans le cadre de rencontres fréquentes et réelles (en opposition à virtuelles). « *Le Covid nous a fait beaucoup de mal* » insiste un·e protagoniste du gouvernement de la Cité éducative, à savoir le-la délégué·e du·de la Préfet·e à la Politique de la ville, dont nous allons ici mettre au jour la position centrale, tant sur le papier que dans les faits.

Le-la délégué·e du·de la Préfet·e est un·e des protagonistes du Comité de pilotage technique, aussi composé d'un·e Inspecteur·rice de l'Éducation nationale (celui·celle-ci est ensuite remplacé·e à cette fonction par le-la principal·e du collège chef de file) et d'un·e responsable des actions jeunesse à la municipalité. Les représentant·es de l'Etat, de l'Éducation nationale et de la collectivité ici rassemblé·es pour constituer la

Troïka sont non seulement les membres statutaires de différents types d'institutions publiques (Membres de la fonction publique d'Etat et territoriale, de Catégorie A et B), mais aussi les dépositaires de différentes cultures professionnelles construites dans différentes périodes de leurs trajectoires (enseignement, animation socio-culturelle, éducation populaire). Ces cultures professionnelles sont inégalement formatrices et acculturatives aux pratiques partenariales. Par ailleurs, elles sont acquises dans le cadre de missions inégales sur le plan de la durée et de l'ancrage territorial : des permanent-es coexistent avec des intermittent-es, et des protagonistes exerçant exclusivement leurs activités dans le périmètre de la Cité éducative coexistent avec des protagonistes dans le champ spatial d'action est plus large (commune, département). Cela étant, cette inscription professionnelle partagée dans la Cité éducative ne doit pas masquer les rapports différenciés à ce territoire urbain et populaire. Certain-es sont d'« ici » et d'autres « pas d'ici ». Certain-es sont familier-res de ce type de territoire tandis que d'autres non. Cette hétérogénéité institutionnelle, professionnelle et territoriale ne peut pas ne pas peser sur le gouvernement de la Cité éducative, tant dans sa conception que dans sa réalisation. Les instances de gouvernement qualifiables de périphériques, de supervision, de renfort ou d'appui et d'expertise, telles que le Comité de pilotage décisionnel, composé du-de la préfet-e, représentant-e de la Préfecture, du-de la Recteur-ice, représentant-e de l'Éducation nationale, du-de la maire et d'élue-s principalement en charge de la Jeunesse, de l'Insertion et de la Politique de la ville représentant la ville, un-e représentant-e du Conseil départemental et, enfin, un-e représentant-e de la CAF, ou, encore, le Comité de participant-es, composé du « *personnel enseignant* », du « *réseau associatif* », des « *acteur-ices du quartier* » et des « *autres services de la Ville ainsi que d'autres partenaires éventuels* », présentent des disparités similaires. Forts de cette information sur l'hétérogénéité des forces de la gouvernance, il nous faut, à présent, s'attacher à identifier les traits saillants de ce gouvernement local de la Cité éducative à travers l'activation de ses différentes instances et les pratiques professionnelles qu'elles impliquent et engendrent.

8.2.2. ENGAGEMENTS DANS LE GOUVERNEMENT DE LA CITE EDUCATIVE : TECHNICITE ADMINISTRATIVE, PRESENCE LOCALE ET HABILITES SOCIALES

Il faut aussi souligner, dans la construction de la technicité administrative, dans la production de présence locale et la mise en œuvre d'habiletés sociales, la centralité du Comité technique et, à l'intérieur même de cette instance, la centralité du·de la délégué·e du·de la préfet·e, dont il n'est pas exagéré de considérer, au regard de notre travail de terrain, qu'il est le centre de gravité de ce gouvernement local. Être, pour cette fonction, un centre de gravité dépend certes d'attributions officielles inscrites dans une fonction administrative. Cependant, l'exercice de cette force d'attraction n'est pas seulement une affaire de mission mais aussi une affaire de croyance. Le·la délégué·e du·de la préfet·e croit dans les Cités éducatives, dans le renforcement du *pouvoir d'agir éducatif* qu'elles comportent et, partant, dans le rôle que lui·elle et ses partenaires ont à jouer dans ce processus de consolidation. Et ce rôle est d'abord celui d'un·e pédagogue soucieux·se, après avoir compris les grands principes de la Cité éducative, de faire comprendre ceux-ci. De son point de vue, outre l'attention constante qu'il prête à replacer le rythme lent d'implantation de la Cité éducative dans la temporalité spécifique de la crise sanitaire, un des principaux obstacles à cette compréhension est l'instabilité des forces de la gouvernance. Force est de constater que les personnels de l'Éducation nationale, à commencer par les principaux·les de collège et les coordinateur·ices REP+, constituent une cible pédagogique privilégiée. « *J'ai passé les premiers temps à faire de la pédagogie* » déplore-t-il durant l'été 2021, avant d'ajouter « *Et il faut toujours revenir aux fondamentaux !* ». Sur ce plan, une bascule paraît opérer lorsque, à la rentrée 2021, le·la principal·e du collège chef de file intègre, à l'occasion de l'affectation de l'Inspecteur·ice de l'Éducation nationale du premier degré à d'autres fonctions, la Troïka. En dehors de cette instance, le·la principal·e était déjà impliqué·e dans la Cité éducative. L'intégration dans la Troïka sur proposition du·de la Préfet·e et du·de la Recteur·ice est à la fois une manière de gratifier cette implication et de lui conférer de nouveaux moyens. Dès lors les conditions semblent réunies pour que le gouvernement local de la Cité éducative, aussi constitué d'un·e acteur·ice de la mairie, puisse prendre son rythme de croisière. L'heure de la stabilité de la Troïka, caractéristique ici estimée unanimement

décisive pour une marche satisfaisante de la Cité éducative, est arrivée. Le-la délégué-e du-de la préfet-e et le-la principal-e s'entendent sur le sens des Cités éducatives et les orientations à donner à celle pour laquelle iels sont aux responsabilités. « *Depuis la rentrée 2021, nous avons des réunions hebdomadaires du comité de pilotage technique !* » se félicite ainsi le-la délégué-e du-de la préfet-e au moment de la revue de projet annuelle réunissant l'ensemble des membres des comités actifs (celui des participant-es n'est pas encore à l'œuvre), avant d'exposer les différentes actions réalisées depuis la labellisation. En effet, gouverner la Cité éducative ne consiste pas seulement à faire œuvre de pédagogie sur la démarche mais aussi à encourager et à impulser ou suggérer des actions, et à décider des choses à promouvoir, via un soutien financier et logistique.

En conformité avec la valorisation, par les chevilles ouvrières de la Cité éducative, des initiatives émanant des acteur-ices locaux-les, 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 deux collèges et des principales associations locales partenaires historiques de la collectivité dans l'occupation du temps extra-scolaire – les autres structures associatives demeurent pour l'heure en retrait : la « *Cité éducative c'est par pour nous !* » nous lance, sur un ton incisif, le-la responsable de l'association d'insertion. Si celui-celle-ci crédite le-a délégué-e d'une présence constante dans les espaces publics et lui octroie, en retour, une forme de respect - « *quand iel me demande quelque chose je le fais !* », l'acteur-ice associatif-ve est moins clément-e envers le-a représentant-e de la mairie au sein de la Troïka : « *iel vient pas nous voir !* ». En conséquence, pendant que l'autre association sollicite fréquemment cette instance pour le financement de ses projets, celle-ci ne demande rien. Ces émanations du terrain, qui se traduisent par des sollicitations financières, conduisent la Troïka à lancer un appel à projets Cité éducative permettant, pour reprendre le terme d'un de ses protagonistes, à « *canaliser la demande* ». Selon le-la délégué-e du-de la préfet-e, des échanges, toujours cordiaux bien que parfois vifs, ont alors lieu pour parvenir à une décision faisant consensus. Le dernier mot revient au-à la déléguée du préfet. « *C'est moi qui décide, au final...* » affirme-t-iel. Nul ne conteste ici que le mot de la fin revient à cet acteur-ric(e) :

cette unanimité est peut-être le signe de la légitimité que lui octroient et que lui reconnaissent les autres protagonistes de la gouvernance. Cette reconnaissance de légitimité coïncide avec un sentiment de légitimité à orchestrer la gouvernance de la Cité éducative dans son ensemble, depuis les instances décisionnelles collégiales jusqu'aux interactions informelles avec les acteur-ices associatifs. De son homologue de la Troïka représentant-e de la mairie, responsable Jeunesse au Service éducation, le-la délégué-e du-de la préfet-e estime qu'« *iel n'est pas au bon niveau de décision* » pour pouvoir réellement peser sur la Cité éducative. Dès lors que les décisions sont actées, le-la chef-fe de projet de la Politique de la ville de la municipalité est sollicité-e le-la délégué-e du-de la préfet-e pour débloquer les fonds. Cette mission de gestion financière est ici la principale contribution de cet-te protagoniste à la Cité éducative. Quant à la contribution du comité de pilotage décisionnel, celle-ci semble se concentrer autour de la supervision du travail opéré par le comité de pilotage technique : la première instance travaille essentiellement, de façon ponctuelle, à s'informer du gouvernement local de la Cité éducative par la deuxième instance, laquelle est sensible aux marques de reconnaissance du travail accompli que lui témoignent le-la Préfet-e et le-la Recteur-ice.

Voici donc restitués les principaux ressorts ainsi que les principales formes du gouvernement local de cette Cité éducative. Dans ce gouvernement, le-la délégué-e du-de la préfet-e est le centre de gravité. Cette attraction est le double produit d'une croyance, chevillée au corps, dans les vertus potentielles de la Cité éducative et que le-a fonctionnaire s'attache à diffuser auprès de l'ensemble de ses interlocuteur-ices, et du pouvoir financier qu'il détient. Le-la délégué-e du-de la préfet-e fait autorité dans un espace politico-administratif suffisamment large – en témoignent l'ascendant qu'iel exerce sur les associatifs enclins à accéder à ses desiderata concernant l'usage du logo des Cités éducatives pour communiquer sur les actions rendues possibles par les fonds dédiés et la gratitude que leur expriment le-la Recteur-ice et le-la Préfet-e pour les services qu'iel rend aux institutions publiques. S'iel est suffisamment influent pour orchestrer le

gouvernement local de la Cité éducative, c'est largement parce que sa croyance dans la démarche se conjugue avec le temps et l'énergie dont iel dispose pour accomplir cette mission. Son départ à venir suscite la réflexion sur le devenir de ce gouvernement et, plus largement, sur l'articulation entre les principes de la démarche des Cités éducatives et les principes de ses maître-sses d'œuvre, sur la dépendance des formes de ces nouveaux territoires officiels de l'éducation dans les quartiers populaires avec les caractéristiques de celles et ceux qui les administrent. La combinaison de technicité administrative, de présence locale et d'habilités sociales accomplie par ce protagoniste nous souligne à quel point la Cité éducative est loin de n'être qu'une affaire de gestion bureaucratique : sa marche est hautement tributaire de la compréhension des situations, dans les territoires, par les acteur-ices qui les font exister.

PARTIE II : REGARDS CROISES ET ANALYSES TRANSVERSALES

1. LA DIVERSITE DES FORMES D'ORGANISATION POUR LE GOUVERNEMENT DES CITES EDUCATIVES

Les huit synthèses de monographie produites ont permis d'identifier et de comprendre les différentes formes de gouvernement des Cités éducatives construites et mises en œuvre depuis le processus de labellisation. Le premier axe d'analyse transversal s'attache à restituer cette diversité.

1.1. APPROPRIATION LOCALE DES FORMES D'ORGANISATION PROPOSEES PAR LES INSTANCES NATIONALES

Dans un premier temps, il s'agit de mettre à l'étude les manières dont les acteur-ices des sites étudiés se sont approprié-es les formes d'organisation proposées par la labellisation (comité de pilotage, comité technique, Troïka, commissions thématiques, *etc.*). Cette partie de l'analyse est l'occasion de décrire les différentes instances créées par les Cités éducatives, leur composition, et leur fonctionnement effectif (au sens, en particulier, de la régularité avec laquelle leurs espaces s'animent). Cette analyse permet de circonscrire les apports et les limites de chaque organisation en termes de contribution à la gouvernance. Elle permet également de développer les outils à disposition des gouvernant-es. S'ils-elles sont accoutumé-es aux diagnostics et à la manipulation d'indicateurs quantitatifs, dans le cadre de la Cité éducative d'autres outils viennent à manquer tels une ligne de fonctionnement pour les instances de travail de la Cité éducative (achat de petites fournitures), un outil de suivi de projets ou encore des outils collaboratifs pour fluidifier le travail entre les pilotes.

1.2. RETOURS SUR LE RECRUTEMENT DES CHEF-FES DE PROJET OPERATIONNEL (CPO)

La réalisation des synthèses des monographies met en exergue la manière dont le recrutement de chef-fes de projet opérationnel dans le déploiement des Cités éducatives s'est imposé dans la majeure partie des Cités éducatives observées. Quoique présentée initialement comme ne relevant pas du « *pilotage stratégique* » de la Cité

éducative, cette fonction apparaît souvent, dans les faits, comme s'inscrivant à l'interface du « *stratégique* » et de « *opérationnel* ». Ce second temps vise à décrire et à étudier les différentes formes que prend ce poste en fonction des territoires, de leur rattachement administratif ainsi que des missions qui lui sont attribuées.

1.3. CE QUE LE PERIMETRE DE LA CITE EDUCATIVE FAIT AUX FORMES D'ORGANISATION DES CITES EDUCATIVES

Enfin, le dernier temps de ce premier axe d'analyse questionne le périmètre des Cités éducatives. Par périmètre, nous entendons, ici, tout autant la taille (en population mais aussi en superficie) de la Cité éducative que l'implantation territoriale de celle-ci (dans un sens à la fois géographique et administratif). La mise en perspective des huit sites étudiés permet, en effet, d'identifier les effets du périmètre sur les modes d'organisation de la Cité éducative.

2. LA MOBILISATION DES ACTEUR·ICES

La labellisation des Cités éducatives et leur déploiement sont rendus possibles par la mobilisation de différent-es acteur-ices sur les territoires. Ceci étant, le deuxième axe d'analyse transversal étudie les modes de mobilisation des acteur-ices de la gouvernance et des CPO dans et par les Cité éducatives

2.1. CONSIDERER LES DISCOURS DES PROTAGONISTES ET LEURS CARACTERISTIQUES PROFESSIONNELLES ET SOCIALES

A partir de l'analyse des discours sur la Cité éducative, il s'agit, d'abord, de saisir les ressorts politiques, administratifs et professionnels des engagements dans le gouvernement d'une Cité éducative. Et il s'agit, ensuite, de construire des éléments de connaissance sur leurs attentes vis-à-vis de cette dernière, dont une des principales caractéristiques que ses promoteurs revendiquent est son « esprit partenarial »¹. L'enquête collective montre ainsi que les protagonistes du gouvernement local des Cités éducatives partagent cette idée selon laquelle la mise en relation des différents acteurs et actrices de l'éducation est nécessaire. Au-delà de cette croyance commune, l'attention portée aux trajectoires et aux positions des personnes impliquées dans la Cité éducative révèle la variabilité des ajustements des acteur-ices de la gouvernance à la démarche : les protagonistes sont pour l'heure inégalement armés pour produire cet ajustement.

2.2. CRUCIALITE, CENTRALITE ET COMPLEXITE DE LA FONCTION DE CPO

Les CPO apparaissent avoir une position cruciale et centrale pour rendre possible et constructive la coexistence des différentes cultures professionnelles représentées dans l'organisation des Cités éducatives, lesquelles mobilisent différentes types d'institutions animées par différents types d'acteur·trices membres (non) titulaires des différents types de fonction publique (histoires professionnelles proches ou

¹ Bordieci S. et Sonnet. A. (dir.) (2020). *Action publique et partenariat(s). Enquêtes dans les territoires de l'éducation, de la santé et du social*. Nîmes : Champ social. 203 p.

éloignées de la question éducative et sociale des quartiers populaires, travailleurs et travailleuses autochtones ou allochtones, *etc.*). La recherche collective met au jour en quoi les CPO se situent au carrefour des institutions et font office d'intermédiaires entre ces dernières : les CPO seraient les « passeur.e.s » des Cités éducatives. La recherche met aussi en lumière la façon dont ces protagonistes se réapproprient les missions qui leurs sont dévolues en fonction du contexte local d'exercice de la mission. Les procédures qu'impliquent la labellisation d'un territoire, puis le déploiement et la continuité de la démarche Cité éducative, imposent à ces acteur·ices locaux un rythme soutenu rendant parfois difficile son articulation avec les autres contraintes de l'agenda professionnel.

2.3. JEUX D'ECHELLES ET RELATIONS INTER-INSTITUTIONNELLES

Il s'agira ici, dans un dernier temps, d'étudier dans quelle mesure le gouvernement local des Cités éducatives permet de créer, en relation avec son gouvernement national, des modes, des habitudes et des cultures de travail communes aux représentant·es des différentes institutions qu'il réunit dans ses instances. De fait, il est question de rendre compte des difficultés que les acteur·ices rencontrent pour travailler ensemble, au regard non seulement de leurs rattachements à des institutions distinctes mais aussi des rapports inter-institutionnels et, partant, professionnels, établis en amont des Cités éducatives à travers l'ensemble des pratiques inhérentes à l'administration publique des territoires. Si les ressorts de difficultés sont d'ordre professionnel et politico-administratif, ils sont aussi de l'ordre de la temporalité, attendu l'horizon relativement incertain que dessine la labellisation pour trois ans.

3. LES FORMES DE L'ACTION GENEREES PAR LE GOUVERNEMENT DES CITES EDUCATIVES

Un troisième axe d'analyse transversal restitue ces modes de gouvernement dans le contexte, plus large, des actions Cités éducatives qu'il permet de réaliser et/ou de faire réaliser. Ce dernier axe porte ainsi sur les formes d'action générées à la faveur de la mise en en mouvement du gouvernement local des Cité éducatives.

3.1. LA NATURE DES DECISIONS QUI Y SONT PRISES

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 Cité éducatives, 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 gouvernement dédiés. Il s'agit, dans la continuité de ce premier questionnaire, d'identifier la provenance de ces projets, résultats d'une dynamique soit ascendante, c'est à dire émanant du terrain, soit descendante, c'est à dire formulée par les gouvernant-es. Par ailleurs, il convient de restituer les modes de perception et de réception des projets par ces protagonistes : les appels à projets spécifiques, les possibilités de co-financement et les sollicitations financières des acteurs locaux sont propices à cette réflexion. Enfin, il importe de mettre en perspective ces processus décisionnels avec l'analyse des différentes méthodes de gestion financière. Les choix d'engagements financiers opérés ne sont, en effet, pas sans incidence sur les actions concrètes engagées par la Cité éducative, laquelle est, outre ces enjeux de financements et de soutiens de projets, aussi tributaire des ressources humaines disponibles pour faire vivre la démarche depuis ses instances de gouvernement.

3.2. GOUVERNER SOUS L'EMPIRE DU TEMPS INCERTAIN

La recherche collective montre que la croyance dans la Cité éducative, l'engagement qu'elle impulse, aussi bien dans les Troïka que dans les instances de supervision et de consultation, trouvent certaines de leurs limites dans l'horizon temporel incertain à la fois de la démarche et de celles et ceux qui en sont les garants principaux de sa vivacité, à savoir, en particulier, les CPO, dont les missions sont fréquemment de durée limitée, ainsi que l'ensemble des acteurs.trices susceptibles d'être appelés vers d'autres missions (un délégué du préfet affecté dans une autre Cité Éducative ; une inspectrice de l'Education nationale bénéficiaire d'une promotion l'éloignant également du territoire, *etc.*). La pérennité de la démarche Cité éducative au-delà des trois années couvertes par la labellisation préoccupe l'ensemble des acteur-ices de la gouvernance et complexifie les possibilités de projections durables, plongeant les protagonistes dans une forme de « *présentisme* »¹, souvent corrélé à la question du sens du travail². De fait, la nature de l'action à mettre en œuvre par les protagonistes de la gouvernance des Cités éducatives est marquée par des formes d'incertitude. Tantôt, il apparaît que la Cité éducative est un moyen pour pérenniser des actions sur le territoire (voire les faire passer à une dimension « *supérieure* », c'est à dire qu'il s'agit de leur faire prendre de l'ampleur), tantôt pris dans les processus de valorisation de l'innovation. Ces protagonistes s'interrogent sur ce en quoi celle-ci peut véritablement consister. Cette interrogation est d'autant plus forte qu'il n'est pas rare que l'action de la Cité éducative se heurte à un droit commun qui n'est pas pourvu.

¹ Hartog F. (2012 [2003]). Régimes d'historicité. Présentisme et expérience du temps. Paris : ed. du Seuil. 321 p., Points.

² Tourneville J. (2021). « Le rapport au temps dans le travail enseignant. Contribution à l'étude des professionnalités enseignantes dans le 1^{er} et le 2nd degré en France ». Thèse de doctorat sous la direction de M.-P. Chopin et L. Robène. Université de Bordeaux.

TABLE DES FIGURES

Figure 1 : Nuage de points de la CAH projetée sur les dimensions 1 et 2 de l'ACP.....	9
Figure 2 : Distribution de la population par type d'activité.....	19
Figure 3 : Organigramme effectif	31
Figure 4 : Hiérarchie décisionnelle dans la gouvernance	48
Figure 5 : Représentation des relations à l'intérieur de la Cité éducative.....	49
Figure 6 : Les espaces de travail spécifiques à la Cité éducative, nom et composition...	70
Figure 7 : Les étapes de vie de la Cité éducative.....	72