



HAL
open science

Le partenariat comme mirage de l'innovation sociale. L'exemple de trois Cités éducatives métropolitaines

Malika Benyahia, Laurie Genet, Auriane Menestret, Benjamin Moignard,
Stéphanie Rubi

► To cite this version:

Malika Benyahia, Laurie Genet, Auriane Menestret, Benjamin Moignard, Stéphanie Rubi. Le partenariat comme mirage de l'innovation sociale. L'exemple de trois Cités éducatives métropolitaines. Erika Beranger; Christian Cécile; François Rekzi; Pascal Tozzi. L'innovation sociale, une boussole pour l'action socio-culturelle?, Carrières Sociales Editions, 2024, 9791093839400. hal-04838829

HAL Id: hal-04838829

<https://hal.science/hal-04838829v1>

Submitted on 15 Dec 2024

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

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



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

Le partenariat comme mirage de l'innovation sociale. L'exemple de trois Cités éducatives métropolitaines

Malika Benyahia*, Laurie Genet**, Auriane Menestret*, Benjamin Moignard* & Stéphanie Rubi**

* Université Cergy-Paris (CY), laboratoire EMA

** Université Paris Cité, laboratoire CERLIS

Le programme des Cités éducatives, initié en 2019, a pour intention de redynamiser les quartiers prioritaires de la ville (QPV) par la mise en alliance de tous les acteurs de la communauté éducative. Sont ainsi mobilisés aux côtés de l'État (préfecture et Education nationale) et de la commune, les parents, les associations, les équipements culturels, sportifs et socio-éducatifs, etc. La dynamique sous-jacente à la philosophie de cette nouvelle action publique est similaire à celle contenue dans les Projets Éducatifs de Territoire (PEdT) : fédérer, par leur mise en cohérence et en complémentarité, les acteurs éducatifs d'un territoire au service d'un projet établi en fonction des besoins et des ressources locales. Trois vagues de labellisation se sont d'ores et déjà succédées et, au 29 janvier 2022, 200 territoires ont été labellisés Cité éducative en France, métropolitaine et d'outre-mer¹. Cette politique s'inscrit dans le sillon des actes de décentralisation et de déconcentration des compétences de l'Etat et de la territorialisation des politiques éducatives (Ben Ayed, 2018) engagées dans les années 1980 et visant à ajuster l'action publique aux problématiques rencontrées par le territoire comme aux ressources dont dispose cet échelon local. Ainsi, la réforme de l'éducation prioritaire et sa loi de refondation du 8 juillet 2013 comme la généralisation d'un Projet Éducatif de Territoire (PEdT) pour chaque commune - ou regroupement intercommunal *via* les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) -, procèdent de ce mouvement qui renforce la compétence éducative et scolaire des collectivités territoriales.

Ces deux actions publiques éducatives, bien que porteuses de philosophies différentes de justice sociale (Frاندji, 2017), ont fortement incité les collectivités territoriales à orchestrer le partenariat et la bonne entente entre acteurs éducatifs, qu'ils soient acteurs scolaires ou non scolaires. La Cité éducative, qu'elle soit communément qualifiée de label, de démarche, de programme ou de dispositif de l'action publique éducative, hérite elle aussi de cette injonction - valant loi - au travail partenarial. L'enjeu pour la Cé est alors d'œuvrer à l'équilibre des rapports de force. Les arbitrages se font au vu des enjeux et des forces de chacun, entre un ministère de tutelle (ministère de la ville) qui demeure le financeur pour bonne partie des actions, la commune d'implantation, deuxième financeur, et l'Éducation nationale dont la tendance peut être de trop vite associer la Cé à une forme renouvelée de politique compensatoire liée à l'éducation prioritaire. Le pilotage ou la *gouvernance* de cette politique

¹ Nous recensons : 4 Cités éducatives en Guadeloupe, 3 en Guyane, 5 à La Réunion, 1 en Martinique, 3 à Mayotte, 1 à Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

publique incarnés dans une *troïka*, sont alors vus autant comme l'instrument que le moyen pour parvenir à ce travail partenarial, souvent acrobatique. La *troïka* est composée d'un représentant de l'Éducation nationale, d'un représentant de l'État *via* le préfet délégué à l'égalité des chances et d'un représentant de la collectivité locale d'implantation de la Cité éducative. La politique publique allant et se déployant, s'adaptant au contexte local, un représentant du département peut selon, siéger dans une *troïka* alors composée de quatre têtes et non plus de trois. Quoi qu'il en soit, cette forme de *gouvernance* de l'action publique tient lieu de marqueur fort d'innovation sociale et a pour ambition de générer, par sa réplique à chacun des autres niveaux d'intervention, une forme partagée d'action conjointe et concertée.

Reste qu'entre l'esprit et la lettre, la dimension d'innovation sociale - en tant que réponse créative à des besoins sociaux non satisfaits par l'implication des habitants - est trop souvent réduite comme peau de chagrin. Puisque toute action publique donne lieu à traductions, au demeurant fort variables car localement adaptées, nous exposons ci-dessous les modalités concrètes de traduction/appropriation de cette innovation sociale à partir de trois cas d'école pour montrer comment se noue le partenariat entre acteurs de l'école et du travail social.

I - « La maison de l'éducation », une action éducative innovante ? Une incarnation du partenariat sous tension

Une recherche relative à la mise en œuvre du label Cité éducative est en cours depuis 2019 dans une commune du département de Seine-Saint-Denis. A la faveur du label Cité éducative obtenu, la création et la mise en œuvre d'une Maison de l'éducation tient lieu d'analyseur de ce processus de traduction concrète de l'action publique éducative.

Pour mener à bien cette recherche, une démarche qualitative est engagée et organisée à partir d'entretiens auprès d'acteurs mobilisés dans la conception et la réalisation de cette Maison de l'éducation (N=5). Ces cinq entretiens semi-directifs ont donné la parole à différents professionnels, qui interviennent directement ou qui pensent le dispositif. Consignant les observations menées pendant une année scolaire (24h/semaine), nous avons dû « être avec » et « faire avec » au sein de cette Maison de l'éducation (Beaud et Weber, 1997), ce qui nous a permis d'interroger les relations, d'interagir directement avec les acteurs éducatifs et d'observer les modalités concrètes de construction du partenariat.

Sur ce territoire, la promotion de la démarche partenariale interroge les formes contemporaines de l'action publique dans le champ éducatif et social. L'objectif de cette contribution est de comprendre pourquoi et comment le partenariat est proposé comme un outil novateur et émancipateur au sein des cités éducatives et comment il se manifeste sur le terrain. La création d'une Maison de l'Éducation, pensée pour incarner le partenariat vient ainsi interroger le concept d'innovation. Il est donc ici question de définir les enjeux du partenariat portant ou non sur l'innovation sociale.

Dans sa description, présentée et validée par le bureau municipal et dans le projet qu'elle porte, la Maison de l'éducation serait une « nouvelle façon d'agir » qui contribuerait à résoudre les problèmes économiques et sociaux (Dedijer, 1984 ; Henderson, 1993 ; Sabel, 1996). Elle est perçue comme celle qui « *vise à prévenir les problèmes sociaux.* » (Cloutier, 2003).

1. Des nouvelles modalités du partenariat

Le sujet du partenariat est largement traité dans le champ sociologique (Moignard, Rubi, 2013 ; Ben Ayed, 2013), mais cette notion reste encore « *un objet d'enquête interrogé à nouveaux frais par les sciences sociales* » (Morel et Pesle, 2020).

Défini comme étant « *une méthode d'action coopérative fondée sur un engagement libre, mutuel et contractuel d'acteurs différents mais égaux, qui constituent un acteur collectif (...) pour agir ensemble* » (Dhume, 2001), le partenariat permet à des acteurs de différents champs de collaborer ensemble pour mener des projets communs.

La *troïka*, gouvernance à trois têtes, apparaît comme une disposition novatrice et ne laisse pas les acteurs insensibles. En effet, la municipalité détient le monopole des décisions sur les actions. La préfecture est force de proposition dans les partenariats potentiels, surtout nationaux et l'Éducation nationale, absente au départ, s'y est introduite progressivement au fil des années. Sur la Cité éducative enquêtée, les trois composantes de la *troïka* se sont investies de manière inéquitable.

L'investissement disparate des trois entités s'explique par les tensions antérieures qui existent entre elles sur le territoire. En effet, ces trois acteurs se rencontrent à des intersections communes depuis toujours. Des problématiques liées au droit commun, par exemple, mettent en tension l'État et la municipalité.² Cette alliance à trois têtes est pensée et mise en avant comme une innovation qui peut obliger les institutions à surmonter leurs différends. Cependant, des méfiances et des tensions persistent.

2. La Maison de l'Éducation, une innovation partenariale encore peu incarnée

Sur ce territoire, la Cité éducative a donné l'occasion à la municipalité de matérialiser le partenariat en créant la Maison de l'éducation, qui vient s'implanter pour légitimer et formaliser le partenariat à l'échelle du territoire. Cette structure veut permettre aux différents acteurs éducatifs de s'y rencontrer en créant des actions et projets autour de thématiques communes. Des réunions mensuelles, constituées d'acteurs de différents services, y sont organisées pour penser les actions sur l'ensemble du territoire : les espaces parents au sein des écoles, les visites du territoire proposées aux

² Des tensions entre l'État et la municipalité existent et témoignent d'un manquement étatique : 87 % de la population de la ville est éligible à la politique de la ville qui renvoie aux différents dispositifs étatiques d'aides. Cependant, les crédits par habitant sont comparativement plus faibles dans cette commune qu'ailleurs avec 28 euros contre 37 euros en Seine-Saint-Denis et 42 euros en France. (Cour des comptes, 2014). Ce dispositif, censé compenser les inégalités, demeure tout de même insuffisant.

enseignants et aux représentants de parents d'élèves, les formations inter-acteurs et d'autres actions du même ressort. Cet espace veut incarner un partenariat demeuré informel jusque-là. La Maison de l'éducation est considérée par les acteurs éducatifs comme innovante car elle devient un nouveau modèle d'organisation du partenariat. Effectivement, la Maison de l'éducation vient couder des alliances en essayant de créer des relations inter services dont le destin est de perdurer malgré le *turn over* des personnes, dans le but de dépasser des partenariats fondés sur les seules relations interpersonnelles. Elle vise, par les multiples rencontres et connexions, la réalisation de toutes sortes de partenariats laissant place à une réelle créativité éducative.

Le Programme de Réussite Educative (PRE), dispositif qui vise à apporter un soutien éducatif, culturel, sanitaire et social à des enfants âgés de 3 à 16 ans, apparaît comme le premier partenaire de la Maison de l'éducation puisque ces deux instances coexistent au sein du même espace. La collaboration entre ces acteurs a été pensée pour "*utiliser la visibilité et la reconnaissance du PRE*" (2e chargé de projet opérationnel de la Cé de la ville, 1er semestre de l'année 2022)³ pour faciliter l'implantation de cette nouvelle structure sur le territoire : la Maison de l'éducation.

Ces deux instances devant être complémentaires, une seule et même personne est prévue pour occuper deux postes à la fois : coordinatrice du PRE et directrice de la MDE . On constate pourtant que les actions de la Maison de l'éducation sont « noyées » dans celles du PRE. Une absence de ligne budgétaire pour la Maison de l'éducation vient accentuer ces tensions. Pendant deux ans, le financement a été géré par la personne chargée de la coordination des Cités éducatives, qui n'est pas présente au sein des locaux et les commandes pour la Maison de l'éducation étaient passées sur les subventions du PRE. C'est en quelque sorte « un partenariat forcé » qui se traduit par une absorption des actions, mais pas uniquement. Effectivement, les acteurs comme les publics sont confrontés à des frontières brouillées quant à la place, la posture, les missions de chacun. Ces contours flous sont propices à insécuriser les acteurs.

Un partenariat se dessine progressivement pour permettre une continuité entre les deux structures : de nombreux enfants, initialement suivis par le PRE, se sont ensuite vus être accompagnés, avec leur famille, par la Maison de l'éducation. Cette liaison entre le PRE et la MDE a été fortement orientée par les équipes car la direction soutenait l'idée qu'un "*enfant avec des difficultés scolaires cachait souvent des difficultés sociales au sein de la famille*" (directrice de la Maison de l'éducation, 1er semestre de l'année 2022). Au départ, l'idée de superposer la Maison de l'éducation et le PRE était innovante puisque cela permettait de renforcer l'implantation d'une nouvelle structure sur le territoire et de faciliter le suivi des familles du PRE vers la Maison de l'éducation. Ces deux aspects ont longuement été pensés comme novateurs sur ce territoire, malgré le fait que le partenariat entre une structure et un dispositif, qui peut aller jusqu'à la dilution de l'un dans l'autre, est assez récurrent dans les politiques éducatives territorialisées (Ben Ayed, 2018).

³ CPO CE : Chargé de projet opérationnel des Cités Éducatives

La recherche montre que la Cité éducative est vécue, par les acteurs éducatifs, comme un dispositif de plus, qui se cumule à d'autres, déjà présents sur le territoire. Également, elle est perçue comme un abondant financement. Cependant, la MDE est utilisée pour rassurer, en matérialisant les actions menées par la CE sur le territoire, mais la “*démultiplication des endroits d'impulsion de l'idée éducative*” sur le territoire (directeur général adjoint⁴ à l' éducation, 1er semestre de l'année 2022) vient menacer ses missions, ce qui ne permet pas aux habitants et acteurs éducatifs de l'identifier et de l'investir. Cette structure, censée promouvoir l'action éducative du territoire bien qu' innovante dans sa description, se présente comme faillible face aux récurrents partenariats informels qui lui préexistent.

Le partenariat, tel qu'il est pensé et mis en œuvre au sein de cette cité éducative, repose sur des pratiques partenariales déjà existantes à l'échelle du territoire, sans que de nouvelles formes de partenariat émergent. Les cités éducatives, de par leur fonctionnement par projet, participent-elles à l'impulsion d'innovations permanentes ou sont-elles à l'origine de simples innovations dogmatiques ? C'est ce que la deuxième situation examinée ci-dessous interroge.

II- Des projets partenariaux au sein d'une Cité éducative : innovations permanentes ou dogmatiques ?

A partir d'une enquête monographique réalisée au sein d'une Cé implantée au cœur du Val de Marne, regroupant deux collèges, cinq écoles primaires et un tissu développé de partenaires socio-culturels, il s'agit de déterminer dans quelle mesure les projets partenariaux labellisés relèvent ou non de l'innovation sociale.

Une innovation sociale est considérée comme une réponse créative à des besoins sociaux non satisfaits. Pour que de telles réponses innovantes puissent émerger, les réponses précédentes doivent être abandonnées dans un processus de destruction créatrice (Schumpeter, 1990). De plus, le développement d'innovations sociales (Lallemand, 2001) dépend de l'implication active des habitants et la co-création entre professionnels et habitants. Cependant, faute d'une définition claire, établie sur la base de critères collectivement reconnus, l'usage du terme « innovation sociale » peut-être utilisé comme un simple outil de promotion et de visibilité des professionnels et de leurs actions. Les Cé et particulièrement celle étudiée ici, peuvent-elles être considérées comme des “laboratoires d'innovation sociale” ?

⁴ Directeur Général Adjoint

Nous distinguons dans ce raisonnement les innovations dogmatiques des innovations permanentes en les mettant en perspective avec la modélisation des cinq fonctions de l'animation.

1. Des innovations partenariales dogmatiques : innovations sociales sous contrainte ?

Les innovations partenariales dogmatiques deviennent au fil des mois ou des années, des activités banales, parfois ancrées dans le quotidien, puisqu'elles sont reprises et dupliquées par les professionnels et les institutions, qui les intègrent officiellement aux cadres légaux (Alter, 2010).

Au sein de la Cé enquêtée, lorsqu'une innovation est dogmatique, la troïka possède un contrôle sur l'ensemble des fonctions de l'animation qui régissent un projet : les fonctions de médiateur, de technicien, de militant, de clinicien et de pédagogue (Dansac, Vachée, 2016). La gouvernance de la Cé, en contrepartie de soutiens financiers, impose des critères, notamment en termes de contenus (pédagogue), de quotas, de périmètres, de temporalités (technicien) et de valeurs partagées (militant). De plus, la manière dont la troïka soutient les projets (clinicien) influence son déroulement et impacte son institutionnalisation dans le temps. Les injonctions émanant de cette gouvernance tripartite singulière imposent ainsi un cadre strict que les porteurs de projets doivent respecter et qui influencent leurs capacités à faire vivre le projet et à fédérer des partenaires autour de ce dernier (médiateur).

Ainsi, les innovations dogmatiques, institutionnalisées au cours du temps, sont qualifiées d'innovation sociale au sein des Cé, mais elles découlent en réalité d'une multitude d'injonctions et de normes pensées et arbitrées par la gouvernance. Si les innovations dogmatiques perdent de leur sens dès lors qu'elles sont imposées au sein des cadrages institutionnels (Alter, 2010), les porteurs de projets perdent peu à peu leurs libertés d'action au sein des Cé. Les projets proposés, fondés sur des partenariats interinstitutionnels et intersectoriels, ne relèvent pas de l'innovation sociale, qui, dans ses principes mêmes, repose sur l'élaboration conjointe entre usagers et professionnels. Ainsi, les innovations dogmatiques repérées émanent de prescriptions établies par la gouvernance, sans qu'il n'y ait de négociations avec les porteurs de projets ou les usagers. L'innovation sociale semble donc exclue de ces projets dogmatiques, inscrits dans un processus destructeur plutôt que créateur (Schumpeter, 1990).

2. Des innovations partenariales permanentes : vers une réelle innovation sociale ...?

Les innovations permanentes, peu représentées au sein de la Cé enquêtée, reposent sur la mise en œuvre d'idées créatives en réponse à des besoins spécifiques locaux. Ces innovations sont ancrées dans un espace-temps, auprès d'un public prédéfini et ne sont pas dupliquées (Alter, 2010).

Lorsque les innovations sont permanentes, chaque étape du projet partenarial repose sur des expérimentations et des allers-retours avec les usagers. La troïka possède une incidence sur la fonction

de pédagogue, puisqu'elle oriente les contenus du projet afin qu'ils s'inscrivent au cœur des axes principaux ayant conduit à la labellisation de la Cé. La troïka conserve également une incidence sur l'accompagnement des porteurs de projets (clinicien) dans l'élaboration et la mise en œuvre concrète. Lorsqu'un porteur de projet propose une innovation permanente, il reste autonome quant aux valeurs qu'il va mettre en avant (militant), à la manière dont il crée un tissu partenarial autour du projet (médiateur), ainsi qu'à l'organisation spatio-temporelle qui découle en partie de décisions prises avec les usagers (technicien). Au sein de telles innovations permanentes, l'entité Cé ne peut contrôler le noyau de l'innovation sociale, à savoir les fonctions de militant, de médiateur et de technicien, qui assurent aux porteurs de projets une liberté d'action.

3. Le partenariat : une innovation “déclarée” mais peu effective

Lorsque les projets labellisés Cé sont des innovations permanentes, ils sont particulièrement régis par les professionnels du territoire, tandis que les projets partenariaux reposant sur des innovations dogmatiques sont fortement régis par l'entité Cé. Bien que les projets partenariaux labellisés Cé soient présentés comme des marqueurs d'innovation sociale, leurs mises en œuvre est toute autre. Puisque l'innovation sociale implique une transgression créatrice des normes de cadrage, une “réelle” innovation sociale ne peut être régie et contrôlée par des institutions : la participation des habitants est essentielle à l'élaboration de telles innovations partenariales. Ici, la gouvernance de la Cé entrave, en partie, les idées novatrices, en les conformant aux objectifs prescrits de ce label, au risque de les vider de leurs sens.

Au sein de cette Cé, l'innovation sociale comme transgression créatrice n'est pas repérée à l'échelle des projets mis en œuvre, mais qu'en est-il lorsqu'il s'agit de regarder du côté des pratiques et des perceptions de certains professionnels socio-éducatifs inscrits au sein de ce label ? Les pratiques professionnelles semblent être endiguées par des cadres institutionnels antérieurs, qui malgré la mise en œuvre du label Cé, peinent à se renouveler.

III- « A vos projets ! Quelles sont les innovations sociales constatées dans les écoles maternelles situées au sein de Cités éducatives ? »

C'est à l'aide d'une enquête réalisée en 2021-2022 que nous analysons l'implantation de deux Cités éducatives, considérées comme porteuses d'innovations sociales, au sein d'écoles maternelles. Un premier territoire labellisé se situe dans un des arrondissements de Paris, l'autre dans une ville de la petite couronne. Deux types de matériaux sont mobilisés : 150 heures d'observations et 45 entretiens semi-directifs avec les acteurs de l'école et les interlocuteurs de la ville. Les entretiens ont été réalisés dans le but de comprendre de manière concrète les points de vue des professionnels sur

les Cités éducatives. Les notes de terrains proviennent de l'enquête qui s'est déroulée durant ma première année de thèse, sur une année scolaire, dans quatre écoles maternelles franciliennes (deux situées en Réseau d'Education Prioritaire (REP), une en REP + et une n'est pas classée en REP). Pour ce faire, j'ai suivi une démarche sociologique (Durkheim, 1894) afin d'adopter une posture visant à appréhender les sujets d'enquête dans leur complexité en tenant compte du contexte social, professionnel et personnel. Et, pour répondre à la question des différentes postures professionnelles adoptées par les ATSEM, j'ai observé ces agents durant leurs différents temps de travail, que ce soit lors des temps scolaire ou périscolaire.

Nous tenterons ici de comprendre comment une action, développée dans le cadre d'un même dispositif de l'action publique, peut être essayée différemment. Comment la politique des Cités éducatives est-elle prescrite et comment cette *nouvelle* forme de partenariat est-elle réellement développée sur le terrain, et particulièrement en école maternelle en lien avec un acteur éducatif particulier, les ATSEM (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles) ? Comment le discours sur l'innovation sociale entre en tension avec les défaillances du régime de droit commun dans l'action publique ? Afin de répondre à ces questions, nous proposons une contextualisation du propos pour ensuite préciser le cadre méthodologique de l'enquête et exposer quelques résultats d'enquête.

1. Une contextualisation des propos : entre innovation sociale prescrite et réelle, quels changements ?

Jean-Louis Klein interroge, dans son ouvrage *Innovation sociale et développement territorial*, la place et le rôle du territoire dans l'expérimentation et la diffusion de l'innovation sociale. Klein explique qu'au niveau des territoires « l'innovation sociale devient ainsi une option face à une action étatique insuffisante pour combler les besoins sociaux en partie engendrés par les mutations du système économiques » (p.117) Klein précise que le fait de concerner le territoire dans les innovations sociales amène à un changement de paradigme. À l'issue de ces considérations, des questionnements persistent : nous nous demandons si les innovations sociales répondent réellement aux besoins sociaux des acteurs ou encore comment le territoire, et lequel, trouve sa place au sein de ces innovations ? C'est ce que nous allons essayer de comprendre ici en considérant les modalités de travail partenarial par l'analyse des actions engagées dans deux territoires labellisés Cité éducative. On cherche donc à comprendre, entre autres, le rôle du territoire dans cette démarche. Si les actions étatiques ne sont pas suffisantes, comment les territoires peuvent répondre à ces besoins ? Comment l'école maternelle est-elle concernée par ces actions que l'on considère innovantes ?

2. Des premiers résultats d'enquête

Au vu des observations et des entretiens réalisés, nous relevons certains résultats. Dans un premier temps, c'est en ayant la possibilité d'observer dans les écoles que l'on peut comprendre de manière concrète, les innovations sociales et leurs mises en place au sein des écoles, en lien ou non avec la démarche des Cités éducatives. Au vu des observations, nous émettons l'hypothèse que si les actions mises en place par l'Etat ne suffisent pas, ce ne sont pas non plus les politiques territoriales qui répondent à ces besoins. Toutefois, la démarche des Cités éducatives prônant alliance éducative et partenariat devrait, selon les injonctions, répondre aux différents besoins sociaux. En effet, le label des Cités éducatives a pour intention affichée de toucher tous les jeunes de 0 à 25 ans, allant ainsi de la prime enfance à l'insertion professionnelle des jeunes adultes. Cependant, toutes les villes labellisées Cité éducatives ne semblent pas répondre aux mêmes attentes, ni aux mêmes besoins.

Au sein du premier terrain, qui se situe dans un arrondissement parisien, on découvre une revendication à l'innovation sociale très claire. Certains quartiers d'un même arrondissement sont labellisés Cités éducatives, cependant les écoles élémentaires, collèges et lycées semblent plus concernés que les écoles maternelles. Autrement dit, les professionnels évoluant au sein des écoles maternelles, dont les ATSEM, interagissent peu voire pas avec les membres de la *troïka*. Si les acteurs de l'école maternelle expliquent ne voir venir aucun budget supplémentaire dans le cadre de la Cé, certaines responsables au sein de la Caisse des Affaires scolaires et de la petite enfance (CASPE) affirment néanmoins le contraire. On peut comprendre cette différence de discours via la dynamique du « déjà là » (Carminati et Carnus, 2019). Ainsi et comme précisé par la personne responsable éducative ville (REV), les moyens financiers et humains peuvent varier selon les demandes. À priori, la plupart des actions proposées ou envisagées dans le cadre de la Cité éducative sont en fait déjà existantes, déjà mises en place dans les écoles. De ce fait, on comprend aisément que les acteurs de cette Cité éducative, labellisée depuis un peu plus d'un an, adoptent une posture attentiste, limitent leur implication à la faveur d'une évaluation des coûts et bénéfices à s'engager dans la Cité éducative : les acteurs peuvent se demander « pour quel gain ? ». En conséquence, pour ce terrain et concernant les actions dédiées à l'école maternelle, la démarche apparaît encore comme étant dans une phase de construction de projet(s) co-portés.

Concernant le second terrain, la cité éducative était labellisée en amont de l'enquête. L'accès au terrain a été beaucoup plus compliqué d'un point de vue institutionnel, bien que les acteurs, eux, se montraient totalement disponibles pour répondre aux entretiens. Le discours est ici totalement différent : dans ce second terrain, labellisé à 100%, des postes d'ATSEM ont été ajoutés, des formations AESH ont été créées. Ainsi, des moyens humains et financiers conséquents ont été mis en œuvre. Les acteurs rencontrés semblent être davantage informés de ce label bien que les avis divergent. Les nouveaux postes d'ATSEM semblent être vus comme des postes "standards" c'est-à-dire non affiliés au label Cité éducative. Dans ces témoignages, ces nouveaux postes ne sont pas

perçus comme étant la résultante d'une démarche partenariale pensée comme innovante et fondée sur une analyse des besoins sociaux. Ainsi quand certains voient en ce dispositif une évolution positive, un effet d'un diagnostic partagé des actions prioritaires à mettre en œuvre directement lié à un label alors porteur d'espoir, d'autres ne distinguent qu'un projet de plus parmi bien d'autres et dénoncent un "empilement" des dispositifs qui révèlent les défaillances de l'Etat à pourvoir des besoins de droit commun. A l'issue de ces résultats, on comprend que la mise en œuvre de "nouvelles" formes de partenariat émanant de la Cité éducative au sein de territoires différents peut varier d'un extrême à l'autre. Si la connaissance et la compréhension du label Cité éducative semble jouer sur l'engagement des uns et des autres dans les actions co-portées et financées dans le cadre de la Cé, les variations des dynamiques partenariales observées sont également fonction tant de l'existant que des priorités éducatives ciblées par les villes.

Enfin, jusqu'ici, l'enquête montre que les politiques territoriales, bien que nationalement esquissées, ne sont pas toutes traduites et appropriées de la même manière. Les discours sur l'innovation apparaissent parfois contradictoires voire complètement opposés notamment quand il est question de ce qui peut sembler recourir du droit commun (accès à des conditions favorables de scolarisation par exemple). On comprend que pour l'un des terrains, cette innovation peut apparaître comme une réelle opportunité (ajout d'ATSEM formées et qualifiées) alors que pour les professionnels de l'école maternelle de l'autre terrain, la mise en œuvre par des actions concrètes et palpables de la Cité éducative est encore « invisible ».

Par-delà les discours proclamant la dimension socialement novatrice d'un *partenariat made in Cité éducative*, la part innovante des actions demeure enchâssée et relative à l'existant, à l'histoire ou la genèse partenariale de chaque territoire tant celle-ci imprime en retour toute action publique.

Conclusion

La mise en place des Cités éducatives s'inscrit clairement dans le registre de la promotion de l'innovation sociale, revendiquant un changement de méthode et d'approche dans la manière avec laquelle est porté, déployé, organisé le partenariat sur les questions éducatives. Dans les cas étudiés, la forme même de la gouvernance, l'alliance supposée entre des acteurs pluriels (municipalité-préfecture-éducation nationale), sont envisagées comme un marqueur d'innovation au service général de la réussite éducative. La confrontation des trois terrains enquêtés rappelle l'adhésion à un discours très structuré sur les bénéfices supposés du partenariat, dont Lisa Devos rappelle dans une thèse récente sur les partenariats éducatifs qu'ils sont envisagés depuis la fin des années 1970 comme "une recette politique inépuisable dans un contexte de multiplications des discours sur l'amélioration des politiques publiques et de décentralisation de l'action publique" (Devos, 2023, p. 7). La pénétration du *new management public* dans la sphère du travail social et de l'éducation (Bresson, 2016, Gunter *et al.*, 2016) a fait du partenariat une pierre angulaire de l'action publique, devenue un instrument de gouvernance à part entière.

La confrontation de ces trois terrains d'enquête illustre cette perception d'une "nouvelle" modalité d'action publique qui n'est pourtant pas récente. Le caractère innovant des Cités éducatives est très relatif, mais ce discours reste structurant du point de vue du pilotage de l'action, plus que du côté de son opérationnalité nous l'avons rappelé. C'est sans doute plutôt du côté de la recomposition des espaces scolaires et éducatifs, de ce que les questions éducatives et scolaires débordent largement les cadres de l'école pour être intégrées dans des stratégies d'actions qui mobilisent des collectivités locales et territoriales très volontaristes sur le sujet, que les transformations sont les plus vives.

Reste que le partenariat revendiqué ne peut pas suffire à situer les ressorts politiques et idéologiques qui nourrissent l'action éducative. C'est là un angle mort de la promotion de ces démarches d'alliances qu'il convient sans doute d'interroger dans le processus de promotion de l'innovation sociale. L'affirmation du partenariat comme modalité de pilotage suppose un accord sur les objectifs de l'action, et cette cohérence semble très peu problématisée au regard de nos enquêtes. Réduire l'action partenariale, à quelque niveau qu'elle soit, à une simple réunion d'acteurs engagés, passe sous silence les tensions et les conflictualités qui ne manquent pourtant pas de se poser sur les terrains. Dit autrement, les registres normatifs qui caractérisent l'ensemble des professionnalités éducatives, comme les structures de gouvernances, ne peuvent pas être dilués dans une fiole de bonne volonté qu'il suffirait à chacun d'ingurgiter pour avoir plus de force collective. Le partenariat n'est pas structurellement bon pour l'action sociale et éducative : c'est là une approche naïve face aux ressorts sociaux et politiques qui la structure.

Bibliographie

Alter, N. (2010). *L'innovation ordinaire*. Paris : Presses Universitaires de France.

Ben Ayed, C. (2018). Éducation et territoire. Retour sur un objet sociologique mal ajusté. *Les Sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle*, 51, 15-35.

Bresson M. (2016/2). La relation de service dans l'action sociale et la nouvelle gestion publique. *Vie sociale*, n°14, p. 107-125.

Dansac, C., Vachée, C. (2016). Les fonctions professionnelles de l'animateur : un modèle à 5 dimensions comme repère pour l'analyse des compétences et de l'action, dans « Les métiers de l'animation et de la médiation et les transformations sociales », Tunis, pp.1-15.

Devos L. (2023). *Le partenariat entre écoles et organisations éducatives externes dans un contexte d'expansion éducative et organisationnelle*, Thèse de doctorat en sociologie. Université de Louvain.

Dhume, F. (2001). *Du travail social au travail ensemble. Le partenariat dans le champ des politiques sociales* Ed. ASH, 206 p.

Durkheim, E. (1894). *Les Règles de la méthode sociologique*, Paris, Presses Universitaires de France.

Gunter, H., Grimaldi E., Hall D., Serpieri R. (2016). *New Public Management and the Reform of Education: European Lessons for Policy and Practice*. London New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Klein, J.L. (2014). Innovation sociale et développement territorial. Juan-Luis Klein éd., *L'innovation sociale*. Érès, pp. 115-142.

Morel, S. & Pesle, M. (2020). Introduction – Approches territoriales et partenariales de la réussite éducative. *Les Sciences de l'éducation - Pour l'Ère nouvelle*, 53, 9-20.

Tardif, M., LeVasseur, L. (2010). *La division du travail éducatif. Une perspective nordaméricaine*. Presses Universitaires de France.

Lallemand D., (2001). *Les défis de l'innovation sociale*, Issy les Moulineaux, ESF éditeur.

Léna, V. (2019). « Cités éducatives » : l'invention de la société éducationnelle, *Administration & Education*, vol.164, n°4, pp 117-119.

Carminatti, N., Carnus, M.F. (2019). Le “déjà-là” proxémique, un analyseur de l'épreuve interactive dans les activités physiques sportives et artistiques. *Revue suisse des sciences de l'éducation*. pp 194-221.

Schumpeter J. A. (1990). *Capitalisme, socialisme et démocratie*, Payot.