RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

LES Cités éducatives

RAPPORT ANNUEL

Comité national d'orientation et d'évaluation

2020

EDITORIAL

Le mot de la présidente, Sylvie Charrière

S'inspirant de l'expérimentation de Grigny mise en place dès 2016, le gouvernement a souhaité déployer la démarche des Cités éducatives dans les territoires urbains les plus en difficulté de notre pays.

En effet, au moment où de nombreuses études (INSEE, OCDE) montrent que l'ascenseur social est grippé, il est essentiel de trouver des pistes pour améliorer l'égalité des chances. Le premier levier essentiel est évidemment l'école, l'éducation prioritaire a cette ambition, néanmoins cette politique publique installée depuis 1981 ne semble pas, à elle seule, parvenir à ses fins.

Un jeune passe beaucoup de temps sur les bancs de l'école, mais il en passe aussi beaucoup en dehors, or comme le dit un dicton africain : "il faut tout un village pour élever un enfant". C'est cette idée qui est le fondement des Cités éducatives : s'appuyer sur la richesse associative, économique, humaine du territoire pour construire des alliances éducatives entre des mondes qui parfois s'ignorent. Je suis convaincue que la mise en place, la structuration de cet écosystème éducatif local est une piste pour permettre à notre nation de tenir sa promesse républicaine.

Mais comme pour toute politique publique ambitieuse et complexe, il est essentiel qu'une instance extérieure puisse l'accompagner et surtout contribuer à vérifier sa pertinence, son efficience notamment dans sa mise en œuvre sur le terrain mais aussi dans le travail de coordination interministériel. Instance de réflexion et d'analyse, indépendante dans son programme de travail, ses avis, ses propositions et recommandations, le Comité National d'Orientation et d'Évaluation des Cités éducatives (CNOE) est constitué de 30 membres issus de 3 collèges représentatifs de différents mondes : usagers, experts, institution. Je me félicite de la richesse, de la représentativité et de l'engagement de tous ses membres et tiens à les remercier pour le travail accompli. C'est un honneur pour moi de présider cette instance, je remercie les ministres de m'avoir accordé leur confiance.

Malgré ce contexte si particulier, la volonté politique d'augmenter le nombre de Cités éducatives en deux vagues, ce qui portera leur nombre à 200 en 2022, montre à quel point cette démarche a un écho très positif sur les territoires engagés. Le premier rapport du CNOE, nous l'espérons, sera une source d'inspiration pour tous les acteurs actuels ou à venir.

Démarche expérimentale, la structuration doit progresser à tous les niveaux et s'appuyer, notamment, sur des laboratoires de recherche. Le processus de labellisation doit aussi se renforcer, car la Cité éducative, c'est une ambition, un engagement exigeant qui doit être volontaire et co-porté, co-partagé par tous les acteurs et citoyens d'un territoire.

Outre la réussite, l'émancipation de la jeunesse des quartiers, qui reste notre boussole, dans un plus court terme, le travail autour de la gouvernance et de la cartographie des acteurs nous semble essentiel.

Le CNOE souhaite pouvoir, à travers ce rapport, contribuer à mieux expliquer la « démarche Cité éducative », ses ambitions, son cheminement, ses perspectives.

Je tiens à remercier Annie Tobaty, Etienne Butzbach et Richard Merra, membres du bureau du CNOE, pour leur très riche contribution à la rédaction de ce rapport.

TABLE DES MATIERES

PREAMBULE 5
GENESE DU PROJET 5
INTERET ET LIMITES DE CE RAPPORT 5

NOS RECOMMANDATIONS 6

1. LES CITES EDUCATIVES : UNE DEMARCHE ORIGINALE 8
1.1. ENJEUX ET PRINCIPES CLES 8
1.1.1. Une démarche globale de 0 à 25 ans, articulant l'ensemble des temps éducatifs 9
1.1.2. Une démarche expérimentale visant la labélisation de territoires à haute valeur éducative 10
1.2. LES LEVIERS DE LA POLITIQUE DES CITES EDUCATIVES 11
1.2.1. Textes règlementaires, de cadrage et de guidage 11
1.2.2. Le renforcement des partenariats institutionnels 12
1.2.3. Mise à disposition de moyens humains et financiers 13
1.2.4. La Cité éducative : laboratoire des politiques publiques ? 14
1.3. PRINCIPALES ETAPES DU LANCEMENT DE LA DEMARCHE 14
1.3.1. Déclaration de candidature et choix des sites (labellisation) (d'avril à juillet 2019) 15
1.3.2. Elaboration et validation des programmes d'action (de septembre à décembre 2019) 19
1.3.3. Signature des conventions (de mars à décembre 2020) et lancement du programme d'action 20
1.3.4. Elaboration des protocoles d'évaluation (de mars à juillet 2020) 20
1.3.5. Premières revues de projet (d'octobre à décembre 2020) 21
1.3.6. Nouvelle vague de labellisation en 2021 21

2. LE PILOTAGE ET LA GOUVERNANCE DES CITES EDUCATIVES 22
2.1. LE PILOTAGE NATIONAL DU PROGRAMME 22
2.1.1. La coordination nationale 22
2.1.2. Constitution d'un réseau de partenaires institutionnels 23
2.1.3. Animation du réseau 28
2.1.4. Le Comité national d'Orientation et d'Evaluation (CNOE) 31
2.2. GOUVERNANCE ET PILOTAGE TERRITORIAL 32
Il s'agit de modes de gouvernance et pilotage inédits, puisque tripartites et encore en cours de construction. 32
2.2.1. Niveau méso 32
2.2.2. Le niveau opérationnel de la Cité éducative 33
2.3. EVALUATION ET REVUES DE PROJET 37
2.3.1. Analyse des protocoles locaux de suivi et d'évaluation de l'INJEP 37
2.3.2. Modalités de mise en place de la revue de projet 39

3. PREMIERS ELEMENTS DE BILAN 40
3.1. CARTOGRAPHIE DES ACTEURS 40
3.2. MISE EN ŒUVRE DES PLANS D'ACTION 42
3.3. IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE 43
3.3.1. L'enquête post confinement 43
3.3.2. Quel bilan 6 mois après l'avis du CNOE ? 43
3.4. ANALYSE BUDGETAIRE ET FINANCIERE 45
4. CONCLUSION 46
ANNEXES 47
Annexe 1 : convention cadre
Annexe 2 : Présentation des feuilles de route des GP et initiatives
Annexe 3 : Liste des membres du CNOE
Annexe 4 : Avis du CNOE
Annexe 5 : Lettre de mission du Chef de Projet opérationnel
Annexe 6 : Rapport de l'INJEP : analyse des protocoles de suivi et d'évaluation des Cités éducatives
Annexe 7 : Rapport synthétique des revues de Projet 2020 – ANCT

PREAMBULE

GENESE DU PROJET

Plusieurs études montrent que les parcours scolaires en France sont fortement corrélés au niveau social des familles et à la plus ou moins grande richesse de l'environnement proche de l'enfant, alors que dans les Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) marqués par une forte ségrégation sociale, la concentration de ces difficultés accentue ces phénomènes. Dans ces territoires, l'importance du décrochage scolaire et du nombre de jeunes sans emploi ni formation imposent de repenser en profondeur l'intervention de l'ensemble de la communauté éducative.

Conscient de ce problème et sur proposition des ministres concernés, **le gouvernement a lancé la mise en place de « Cités éducatives » dont le cadre initial est fixé par la circulaire du 13 février 2019 du Ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse et du Ministre de la Ville et du Logement.** La démarche des cités éducatives consiste en un programme national d'appui aux dynamiques locales de coopération éducative dans les quartiers à faible mixité sociale. Cette démarche s'est largement appuyée sur les travaux menés par le groupe de travail national organisé par le ministère de la Cohésion des Territoires et sur le rapport « Vivre ensemble – Vivre en Grand » établi par Jean-Louis Borloo au printemps 2018. Elle s'inspire également des expérimentations fondatrices de Grigny et de Chanteloup-les-Vignes.

INTERET ET LIMITES DE CE RAPPORT

Ce rapport inaugural du CNOE est un premier bilan d'étape permettant de donner une visibilité au programme, de promouvoir la démarche des Cités éducatives, de souligner les premiers acquis mais aussi les points de vigilance qui peuvent être identifiés dans cette phase de lancement.
Il faut bien entendu tenir compte, dans le démarrage des premières actions, de l'impact majeur du contexte très particulier lié à la crise sanitaire, que ce soit dans l'accentuation des difficultés de vie des enfants, des jeunes et des familles et leurs répercussions dans le champ éducatif (conditions de logement dans les phases de confinement, alimentation…), mais aussi dans la nécessité pour les acteurs d'adapter leurs modes d'intervention, ou encore à travers le bouleversement des priorités d'action fixées par la puissance publique, comme en témoigne la priorité donnée aux financements de matériel mis à disposition des enfants et des familles pour tenter de réduire la fracture numérique.

Ce rapport s'organise autour de trois grandes parties :

- **Le premier chapitre présente les principales caractéristiques et l'originalité de la démarche et du programme des Cités éducatives ;**
- **Le deuxième chapitre analyse les modes de gouvernance et de pilotage mis en place progressivement dans la phase de lancement de ce programme multi partenarial ;**
- **Le troisième chapitre évoque quelques premiers éléments de bilan de cette démarche à l'épreuve de la crise sanitaire**

NOS RECOMMANDATIONS

1. La démarche de cité éducative part de la volonté de tous les acteurs d'un territoire de bâtir ensemble un véritable écosystème coopératif local visant l'émancipation et l'insertion de tous les jeunes.

2. La Cité éducative n'est pas un dispositif de plus, elle est avant tout une démarche originale. L'affectation prioritaire d'un budget à l'ingénierie est de ce fait un choix nécessaire et ambitieux pour la conforter.

3. À la fin de l'expérimentation, il conviendra de stabiliser le cahier des charges qui définira les critères de labellisation sur le modèle du contrat des Campus des métiers et de la qualification par exemple.

4. Les compétences croisées en matière de politique jeunesse (communes, départements, régions, agglomérations) doivent pousser les Cités éducatives, dont l'intervention concerne la population des 0 à 25 ans, à organiser la mise en cohérence de ces différents niveaux d'interventions en veillant à associer l'ensemble de ces différentes collectivités et ainsi éviter le travail en silo.

5. Dans les faits, le pilotage politique/stratégique des cités éducatives est assuré par les troïkas. Elles se sont souvent dotées d'un chef de projet opérationnel. Le choix qui sera fait du profil du chef de projet opérationnel est important car il doit, à la fois, bien connaître le territoire ainsi que les deux cultures : éducation nationale et politique de la ville.

6. En prévision du prochain rapport du CNOE, une étude devrait faire le point sur la situation des chefs de file Éducation nationale et des chefs de projet opérationnel. Quelles décharges ? Quels profils ? Quelles reconnaissances en termes de carrière ? Quelles formations ?

7. Sur le moyen terme, il sera important de disposer d'une analyse précise des flux provenant de l'État ou des collectivités contribuant au financement des politiques éducatives dans les territoires des Cités éducatives au cours de l'application de la convention tri-annuelle afin de vérifier que les financements spécifiques liés aux programmes constituent bien un abondement des crédits de droit commun et non des effets d'aubaine ou de substitution.

8. Il sera nécessaire d'inscrire dans le cahier des charges des programmes d'action futurs les processus d'enrôlement des acteurs, usagers et publics.

9. Les programmes d'action doivent être avant tout conçu comme des cadres de référence dont il est nécessaire de prévoir une approche souple et adaptative pour tenir compte des évolutions du contexte, des opportunités nouvelles,…

10. En ce qui concerne l'évaluation, pour de nombreuses Cités éducatives, il est nécessaire d'apporter un appui. Cela pourrait se faire sous la forme d'échanges sur la structuration de la démarche d'évaluation, sur la définition d'une stratégie, des axes, et sur les propositions d'accompagnement par des tiers (bureaux d'études, équipes de recherche…).

11. Dans la perspective d'un accroissement du nombre de Cités à 126 puis une évolution à un effectif global de 200, doivent être reconsidérés, à la fois l'effectif de l'équipe de la coordination nationale, mais aussi son organisation et éventuellement celle de ses relais territoriaux.

12. Il serait souhaitable que ces indicateurs APAE / Cités éducatives soient plus facilement accessibles par les chefs de files. Il faudra aussi veiller à ce que chaque comité de pilotage des Cités éducatives puisse en disposer plus aisément. De plus, certaines cités englobent parfois plusieurs collèges et/ou sont à cheval sur 2 communes, il faudrait pouvoir prendre en considération ces spécificités.

13. Dans la perspective d'une montée en puissance du nombre de Cités éducatives dans les différentes régions/métropoles, il faudra définir les modalités d'un accompagnement territorial adapté favorisant le développement en synergie des dynamiques locales.

14. Le lancement du travail des groupes pilotes thématiques a été rendu délicat en raison du deuxième confinement. Les feuilles de route données par les pilotes de ces groupes doivent être précisées : rythme des réunions, objectifs, travail autour des indicateurs, évaluation des actions.
Les apports du travail des groupes pilotes devront faire l'objet de points d'étapes dans les rapports du CNOE afin de valoriser notamment les actions qui ont fait leurs preuves.

15. L'articulation entre niveau départemental et local doit être travaillée et précisée : il faudra établir une évaluation qualitative entre les modes de pilotage très départementalisés et ceux qui ont laissé de l'autonomie au niveau local (notamment à travers l'étude de la façon dont s'effectue ce pilotage par les services de l'État dans le département du Nord et celui du Val d'Oise).

16. Une attention particulière doit être portée aux cités ultramarines pour limiter les effets de leur isolement.

17. Il serait souhaitable que les co-pilotes de la Cité éducative soient désignés sur le principe du volontariat, accompagnés en termes de formation, et qu'à l'issue de leur mission, après une certaine stabilité, une reconnaissance professionnelle soit possible en terme de carrière. Une validation des compétences acquises pourrait permettre des passerelles vers de nouvelles mobilités interprofessionnelles.

18. Les efforts en cours pour associer les acteurs et les usagers doivent être poursuivis et intensifiés dans toutes les Cités éducatives, en allant au-delà des acteurs habituels et au-delà de l'utile mais insuffisante communication : l'association des acteurs et usagers aux décisions, à l'évaluation permettra l'émergence d'une réelle culture commune et d'un écosystème solidaire, à travers notamment la mise en place d'observatoires partenariaux et participatifs.

19. Comme le préconise l'Institut national de la Jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) dans son rapport plusieurs éléments devraient être mieux pris en compte dans les démarches évaluatives :

- La clarification des objectifs et des attentes en matière d'évaluation (*ex-ante*, avant/après, *in itinere* et finale : privilégier l'avant/après plutôt que les mesures d'impact).
- Un accent mis sur les spécificités stratégiques de la Cité.
- L'adéquation de la stratégie d'évaluation au regard des ambitions, des moyens et des niveaux d'avancement des Cités éducatives.
- L'évaluation des effets sur le système et l'ensemble de ses membres avec l'appui d'experts.
  Le recours à l'usage de nouveaux outils qualitatifs plus empruntés au domaine de la sociologie, entretiens, *focus group*, suivis de cohorte, observations de terrain, sociogrammes, pourrait aussi être utilement encouragé.
- Il sera nécessaire d'avoir une attention plus particulière pour les Cités les plus petites en taille.

Cette démarche doit intégrer une dimension d'auto-évaluation et doit être co-construite avec l'ensemble des acteurs

20. Les premières « Revue de Projet » ont souvent pris la forme de bilans ou de contrôle de gestion. Il est nécessaire de privilégier une démarche d'analyse réflexive, en proposant un examen de la mise en œuvre des objectifs stratégiques, des contraintes ou obstacles rencontrés et donc des réorientations, des choix, des évolutions proposées par les cités. Un accompagnement ad hoc de la préparation des prochaines revues de projet par la coordination nationale sera indispensable, ce qui facilitera la distinction de cette revue de projet du nécessaire contrôle de gestion des fonds alloués.

21. Dans l'année 2021 une enquête qualitative devrait être menée sur les différents modèles d'opérateurs financiers (GIP, Caisse des écoles, préfecture, collectivité) et sur leur articulation.

22. La coordination nationale, sur la base d'informations émanant des Cités éducatives, devra fournir au CNOE des éléments de bilan financier pour 2021. Ce bilan portera *a minima* sur les crédits engagés (147) et sur les fonds collège (230). Il devra faire apparaître les actions, ou axes les plus investis.

1. LES CITES EDUCATIVES : UNE DEMARCHE ORIGINALE

1.1. ENJEUX ET PRINCIPES CLES

Le CNOE souhaite tout d'abord souligner que La **Cité éducative n'est pas un dispositif**, mais bien plutôt une démarche systémique et globale qui marque un nouveau cap des politiques éducatives à l'échelle d'un territoire. C'est un changement de paradigme qui bouscule tous les acteurs, car il invite chacun à sortir de son cadre de référence, à faire évoluer ses pratiques, à appréhender l'ensemble de la population de 0 à 25 ans dans sa globalité, et non plus en silo, comme dans les politiques publiques traditionnelles. L'ambition est de constituer un éco système éducatif coopératif à l'échelle d'un territoire donné.

La Cité éducative vise à constituer une alliance de tous les adultes qui contribuent à l'éducation des enfants et des jeunes, en lien avec les familles, en favorisant la création d'un véritable écosystème éducatif coopératif local.
Ces écosystèmes sont parfois déjà potentiellement présents dans les territoires où se sont construites de longue date des politiques éducatives globales portées par certaines collectivités. Mais, dans la plupart des cas, ces dynamiques sont très partielles et embryonnaires, avec une sédimentation d'actions éducatives confrontées aux cloisonnements liés aux barrières institutionnelles et aux postures professionnelles, sans véritables collaborations, et sans les nécessaires interactions qui font système.
Cet écosystème ne peut se réduire au seul renforcement du partenariat interinstitutionnel. Il doit mobiliser et enrôler dans **des alliances éducatives** l'ensemble des acteurs de la **communauté éducative** (personnels de l'Éducation nationale et autres services de l'État, agents des collectivités territoriales, parents, enfants et jeunes - qui doivent être considérés comme des acteurs à part entière -, associations, intervenants sociaux et acteurs économiques…) selon des modalités tenant compte de la spécificité de chaque catégorie d'acteur et de leur propre mode d'organisation.
Cela passe donc par la constitution d'un travail en réseau ou son confortement lorsqu'il existe déjà, car la Cité éducative a vocation à s'appuyer sur l'existant et non pas à s'y substituer.
Ce mode d'intervention structurant suppose donc le développement d'une culture nouvelle de partenariat conditionné par la volonté des parties à s'engager dans ce travail coopératif et collaboratif.

Commentaire du CNOE : On ne doit pas parler de dispositif pour les Cités éducatives car, même si certains invariants progressivement émergeront, grâce à l'expérimentation, probablement sur la gouvernance, sur certaines pratiques,… Ce concept vise l'autonomisation communautaire (empowerment) de tous les acteurs d'un territoire, le cadrage étant avant tout présent pour structurer la démarche. Celle-ci doit rester volontaire et pourrait concerner d'autres territoires que les seuls quartiers prioritaires de la ville.

RECOMMANDATION N° 1 : La démarche de Cité éducative part de la volonté de tous les acteurs d'un territoire de bâtir ensemble un véritable écosystème coopératif local visant l'émancipation et l'insertion de tous les jeunes.

1.1.1. Une démarche globale de 0 à 25 ans, articulant l'ensemble des temps éducatifs

L'enjeu est d'agir dès la petite enfance en impliquant une multitude d'acteurs, avant, pendant, après et autour du cadre scolaire. Il s'agit de mieux accompagner, de 0 à 25 ans, chaque parcours éducatif individuel de la petite enfance à l'insertion professionnelle, dans tous les espaces et temps de vie.
Cette démarche globale vise à prendre en compte et à mieux articuler les trois temps éducatifs, qui selon les définitions de l'Unesco, impactent l'environnement des enfants et des jeunes dans leurs activités d'apprentissage et parcours de formation : le temps formel de l'institution scolaire, de la formation professionnelle ou de l'enseignement supérieur ; le temps non formel du périscolaire, de l'extrascolaire et plus largement de l'ensemble des activités éducatives pratiquées le plus souvent dans des structures associatives ; mais aussi le temps informel au sein de la famille, avec ses pairs ou aujourd'hui de plus en plus en lien avec les réseaux sociaux et le monde virtuel.
Les trois axes prioritaires du programme, inscrits dans le cahier des charges de l'engagement des candidats à l'inscription dans ce programme, manifestent cette volonté d'inscrire les Cités éducatives dans toutes ces dimensions :

- **Conforter le rôle de de l'école et la réussite scolaire ;**
- **Assurer la continuité des temps éducatifs ;**
- **Ouvrir le champ des possibles.**

Les Cités éducatives doivent donc, en s'appuyant sur l'école comme pôle structurant du quartier, attacher une importance particulière aux lieux d'accueil petite enfance, aux actions de soutien à la parentalité, aux différents lieux éducatifs (médiathèques, centres sociaux, conservatoires, clubs de sports…), mais aussi à l'orientation, l'enseignement supérieur et l'insertion des jeunes.
Si la forte implication de l'Éducation nationale dans le projet est un élément essentiel pour la réussite de la démarche, l'articulation avec toutes les interventions des autres partenaires (municipaux, institutionnels, associatifs, etc.) constitue un enjeu important pour l'atteinte des objectifs de la Cité éducative et pour la réussite de ce programme. Elle doit toutefois se faire de façon équilibrée et intégrée avec l'ensemble des autres interventions qui influent aussi sur les parcours d'apprentissage des enfants et des jeunes.
L'entente du binôme Maire, Chef de file et la confiance réciproque sont essentielles.

Commentaires du CNOE : Les deux piliers d'une Cité éducative sont : des objectifs et une méthode. Le premier est relatif à la réussite des élèves et des jeunes, le second est l'élaboration de procédés qui favorisent l'émergence d'un écosystème éducatif local.
Les quartiers à forte ségrégation sociale mettent en évidence l'utilité des corrélations entre l'école et les dynamiques de territoire qui sont au cœur de « l'écosystème éducatif local » de la Cité éducative.
Cette approche, innovante, impose la conception d'organisations horizontales qui demandent une connaissance exhaustive des potentiels locaux au regard des objectifs éducatifs et des dynamiques collaboratives.
On comprend aisément que le temps nécessaire aux constructions qui précèdent, rende la Cité Educative peu opérationnelle dans les premiers temps de son installation. L'affectation prioritaire d'un budget à l'ingénierie est un choix nécessaire alors même que ces dépenses, affectées à la construction d'un concept, peuvent paraître moins essentielles que celles destinées à des actions plus concrètes.

RECOMMANDATION N° 2 : La Cité éducative n'est pas un dispositif de plus, elle est avant tout une démarche originale. L'affectation prioritaire d'un budget à l'ingénierie est de ce fait un choix nécessaire et ambitieux pour la conforter.

1.1.2. Une démarche expérimentale visant la labélisation de territoires à haute valeur éducative

Le programme des Cités éducatives, qui vise en particulier des territoires particulièrement fragilisés en milieu urbain (quartiers politique de la ville), est **une démarche expérimentale.** Les sites souhaitant intégrer ce programme doivent donc répondre à un cahier des charges précis qui met notamment en exergue **la nécessité d'un investissement fort et partenarial des acteurs locaux,** l'intégration des trois axes du programme, l'implication de l'ensemble des acteurs sur le terrain, le développement des pratiques collaboratives…

Ce cahier des charges permet de définir un véritable Label d'ambition éducative, dont les termes de références devront être affinés au cours de l'expérience pour en permettre l'essaimage.

RECOMMANDATION N° 3 : A la fin de l'expérimentation, il conviendra de stabiliser le cahier des charges qui définira les critères de labellisation sur le modèle du contrat des campus des métiers de la qualification par exemple.

© iStock-1278427883

1.2. LES LEVIERS DE LA POLITIQUE DES CITES EDUCATIVES

Comme toute politique publique, le développement du programme des Cités éducatives repose sur trois types d'instruments : des textes réglementaires, de cadrage stratégique et d'accompagnement ; la mise en place d'un partenariat interinstitutionnel ; des moyens humains et financiers.

1.2.1. Textes règlementaires, de cadrage et de guidage

1.2.1.1. TEXTES GENERAUX

- L'instruction du 13 février 2019 du ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, du ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales et du ministère de la Ville et du Logement portant déploiement territorial du programme interministériel et partenarial des « Cités éducatives »
- La note de service n°2019-87 du 28 mai 2019 du ministre de l'Education nationale et de la Jeunesse
- Le Vademecum des Cités éducatives d'avril 2019
- Le dossier de presse de février 2020
- La note d'exécution financière d'avril 2020 de l'Agence nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT).

1.2.1.2. DOCUMENTS TYPES FOURNIS PAR LA COORDINATION NATIONALE

- Le modèle de dossier de candidature (avant-projet et plan d'action et de financement) ;
- Le modèle de convention cadre triennale ;
- La convention dite « de mutualisation » pour le fonds du collège de la Cité ;
- Le modèle de revue de projets ;
- Trois Foire aux questions (FAQ) : sur la signature de la convention cadre, sur les protocoles de suivi et d'évaluation, sur les revues de projet.

1.2.1.3. DOCUMENTS SPECIFIQUES A CHAQUE CITE

- Le(s) contrat(s) de ville ;
- La lettre de labellisation de la Cité éducative du ministre de l'Éducation nationale et de la Jeunesse et du ministre de la Ville et du Logement ;
- L'avis de la coordination nationale des Cités éducatives ;
- L'avis du préfet de département, du préfet de région et du recteur d'académie ;
- La convention cadre tripartite transmis en 2020(CF l'annexe 1) ;
- La fiche de synthèse et le plan prévisionnel d'actions triennal déposés par le Préfet du département ;
- Le protocole de suivi et d'évaluation.

Une partie de ces documents ont fait ou sont en train de faire l'objet d'une actualisation dans le cadre de l'extension en cours en 2021 à 46 nouveaux territoires.

1.2.2. Le renforcement des partenariats institutionnels

Le programme des Cités éducatives repose d'abord sur la capacité des principales institutions publiques en charge des politiques dans le champ éducatif, notamment l'État et les collectivités territoriales, à nouer un partenariat renforcé.
Le rôle essentiel de ce partenariat s'est traduit par l'utilisation du terme de troïka pour caractériser le mode de gouvernance préconisé pour le pilotage du programme.

Cette troïka repose sur trois piliers :

- **Le ministère de la Ville et du Logement, représenté au niveau national par l'ANCT et au niveau local par les préfectures de département ;**

- **Le ministère de l'Éducation nationale de la Jeunesse et des Sports, représenté au niveau national par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et au niveau local par le rectorat et les directions des services départementaux de l'éducation nationale et les chefs d'établissement des collèges chefs de file ;**

- **La collectivité territoriale chef de file, commune ou intercommunalité.**

Le bon fonctionnement de cette troïka repose donc d'une part sur la relation interministérielle entre politique de la ville et Éducation nationale et d'autre part sur la qualité du partenariat entre les services de l'État et la collectivité.
Au niveau stratégique cette troïka réunit généralement le sous-préfet à la ville, le directeur académique des services de l'Éducation nationale (DASEN) ou un de ses adjoints et le maire, le président de l'intercommunalité ou leur représentant.
Sur le terrain, cette troïka est le plus souvent composée du délégué du préfet dans le territoire concerné, du principal de collège chef de file et d'un cadre de la collectivité.

Commentaires du CNOE : L'accent mis sur ce partenariat renforcé est indispensable pour rompre avec le cloisonnement habituel des politiques éducatives combinant une multiplicité de dispositifs conçus et mis en œuvre sans véritable coordination (Éducation prioritaire, projet éducatif de territoire périscolaire, volet éducatif du Contrat de ville, programme de réussite éducative, dispositifs CLAS d'accompagnement à la scolarité,…), et un fonctionnement en silo des services (Éducation nationale, politique de la ville, Directions de la cohésion sociale , services jeunesse et sport, caisse d'allocation familiale,…).
Le choix délibéré de faire des communes ou, plus rarement des intercommunalités, les partenaires privilégiés de l'État a le mérite de définir un interlocuteur clairement identifié. Mais la démarche a vocation à associer d'autres collectivités territoriales qui exercent des compétences importantes en matière éducative : les départements avec leurs compétences notamment en matière de collèges et d'Aide sociale à l'Enfance, les régions compétentes dans le domaine des lycées, de l'orientation et de la carte des formations notamment professionnelles.

RECOMMANDATION N° 4 : Les compétences croisées en matière de politique jeunesse (communes, départements, régions, agglomérations) doivent pousser les Cités éducatives, dont l'intervention concerne la population des 0 à 25 ans, à organiser la mise en cohérence de ces différents niveaux d'interventions en veillant à associer l'ensemble de ces différentes collectivités et ainsi éviter le travail en silo.

1.2.3. Mise à disposition de moyens humains et financiers

MOYENS FINANCIERS : CREDITS DE DROIT COMMUN, FONDS SPECIFIQUES, CO-FINANCEMENTS

L'enjeu premier des Cités éducatives est d'assurer une plus grande coordination des dispositifs existants pour la réussite des élèves et des enfants dans les quartiers. Il s'agit donc en priorité de mobiliser les moyens existants, et de s'appuyer sur les financements de droit commun.

Néanmoins, une enveloppe spécifique dédiée au programme des Cités éducatives est également mobilisée sur le programme 147 pour faciliter l'accompagnement des projets locaux, dans le cadre des conventions établies après labellisation, pour la période 2020-2022.

Les Cités éducatives reposent sur le principe du co-financement et d'engagements conjoints de l'État et du territoire. Ainsi, les efforts budgétaires de l'État doivent s'inscrire dans une dynamique partagée au niveau local, afin de permettre un effet levier. Une vigilance particulière est accordée aux cofinancements prévisionnels annoncés par les Cités éducatives.

Cette enveloppe spécifique sur les crédits du programme 147 (via la préfecture) peut être dépensée sur les postes suivants :

- Des mesures existantes innovantes ou le financement de mesures nouvelles, par exemple pour renforcer les Programmes de Réussite Éducative (PRE), améliorer l'encadrement des enfants en maternelle et favoriser l'intégration du système d'accueil de la petite enfance (ATSEM, personnel d'animation périscolaire, formations), ou pour impliquer les parents et les habitants dans la vie de la Cité éducative, notamment à travers les Conseils citoyens ;

Le fonds de la Cité éducative

Un fonds de la Cité est alloué chaque année au collège chef de file de chaque Cité éducative. Il est abondé paritairement par le ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports (15 000€ du P230) et le ministère délégué à la Ville (15 000€ du P147). D'autres partenaires de la Cité peuvent abonder ce fonds. Le fonds de la Cité peut être utilisé de manière souple par les acteurs des Cités éducatives pour financer des actions à destination des enfants et jeunes de la Cité ainsi que leurs familles.
Rappel : Le « fonds de la Cité éducative » est une innovation. Il permet à l'Education nationale de se positionner comme partenaire à part entière au niveau local. Il a été créé en 2019 au sein de l'Établissement public local d'Enseignement (EPLE) « chef de file », avec pour principe, une souplesse d'utilisation (élèves, enfants et jeunes de toute la Cité éducative), rendue possible par les dispositions du code de l'éducation.

Le fonds d'amorçage 2019

Par ailleurs, en septembre 2019, dans l'attente de la répartition des crédits et de leur attribution, un « fonds d'amorçage » de 100 000 € par site labellisé a été délégué aux préfets dès l'officialisation de la labellisation afin de soutenir l'impulsion de la dynamique :

- **15 000 €** sont venus abonder immédiatement le « fonds de la Cité éducative » à disposition du principal de collège désigné chef de file.
- **85 000 €** sont venus constituer une dotation sur projets avec les dépenses éligibles suivantes : l'ingénierie de projet pour structurer la Cité éducative, le recrutement d'encadrants en maternelle, le développement d'équipements éducatifs, notamment les Fablab et les micro-folies, la mise en place d'actions de communication et d'évaluation.

MOYENS HUMAINS

Sur le plan opérationnel, le programme prévoit que le ministère de l'Éducation nationale , de la Jeunesse et des Sports apporte une attention particulière aux ressources humaines nécessaires pour conforter le rôle de l'école et organiser le partenariat, notamment par la désignation d'un principal de collège comme chef de file pour l'ensemble des établissements relevant de la Cité éducative, et à ce titre déchargé d'une partie de la gestion de son établissement, ou encore par la nomination d'un chef de projet opérationnel, choisi sur profil dans les équipes locales, et co-mandaté par l'État et la collectivité.

Commentaires du CNOE : Au lancement du programme des Cités éducatives, une place particulière a été accordée à la nomination d'un principal de collège en tant que chef de file de la Cité éducative. Cette fonction de chef de file qui permet d'identifier une personne légitime au sein de l'Éducation nationale chargée en tout premier lieu de coordonner les différents niveaux d'intervention de l'institution scolaire des écoles aux lycées ne doit pas conduire à occulter l'ouverture nécessaire sur le territoire et ainsi risquer de ne pas s'emparer des objectifs éducatifs globaux qui sont ceux de la Cité éducative. Il y a donc nécessité pour le chef d'établissement d'avoir un adjoint opérationnel, un binôme, qui ait un parcours, une culture hybride, qui sera « la cheville ouvrière » et qui, idéalement, ne devrait dépendre d'aucune institution.

RECOMMANDATION N° 5 : Dans les faits, le pilotage politique/stratégique des Cités éducatives est assuré par les troïkas. Elles se sont souvent dotées d'un chef de projet opérationnel. Le choix qui sera fait du profil du chef de projet opérationnel est important car il doit, à la fois, bien connaître le territoire ainsi que les deux cultures : Éducation nationale et politique de la ville.

RECOMMANDATION N° 6 : En prévision du prochain rapport du CNOE (2022), une étude devrait faire le point sur la situation des chefs de file Éducation nationale et des chefs de projet opérationnel. Quelles décharges ? Quels profils ? Quelles reconnaissances en termes de carrière ? Quelles formations ?

1.2.4. La Cité éducative : laboratoire des politiques publiques ?

Commentaires du CNOE : On parle souvent, dans le déploiement des politiques publiques du « dernier kilomètre » (logique Top-down), car, bien souvent, c'est l'efficacité du déploiement sur le terrain et l'évaluation positive de l'action qui en sanctionne la pertinence.
De nombreuses politiques publiques s'adressent aux quartiers en politiques de la ville, petit déjeuner à 1€, plan bibliothèque, dédoublement des CP-CE1, plan anti-noyade, développement des places en crèches… Le concept des Cités éducatives est de faire confiance aux acteurs d'un territoire, de leur laisser une autonomie nécessaire pour construire les stratégies les plus adaptées localement et donc s'emparer des politiques publiques proposées les plus pertinentes au regard de leurs objectifs. Néanmoins, la construction multi-partenariale de ce « premier kilomètre » (logique Bottom-up) nécessite d'apporter aux Cités éducatives une ingénierie dans l'aide à la décision et à l'évaluation ce qui permettra de construire progressivement à la fois une culture commune et des invariants.

1.3. PRINCIPALES ETAPES DU LANCEMENT DE LA DEMARCHE

1.3.1. Déclaration de candidature et choix des sites (labellisation) (d'avril à juillet 2019)

La procédure de sélection des territoires s'est structurée **en plusieurs phases** :

- L'identification des sites où l'intensité des problèmes nécessite une action renforcée des pouvoirs publics (1) de février à mai 2019 ;
- La labellisation effective en Cités éducatives (2) de mai à juillet 2019 ;
- La mise à disposition des moyens mobilisés (3) de septembre 2019 à février 2020.

PHASE I : IDENTIFICATION DES TERRITOIRES ELIGIBLES

Afin d'identifier les territoires éligibles, il a été demandé aux préfets de département, et aux directeurs académiques des services de l'éducation nationale sous couvert des recteurs, de remonter une sélection conjointe de sites et hiérarchisée.

Les territoires proposés devaient respecter les critères suivants :

- Quartier prioritaire de la politique de la ville de plus de 5000 habitants ;
- Dysfonctionnements urbains importants (NPNRU d'intérêt national) ;
- Manque de mixité scolaire (au moins un collège en REP+) ;
- Défi particulier
  - Enjeu de sécurité marqué (quartier de reconquête républicaine ou zone de sécurité prioritaire) ;
  - Ou difficultés scolaires renforcées (deux collèges REP+ ou 1 REP+ et 2 REP).

À titre subsidiaire, quelques territoires de la politique de la ville ne remplissant pas tous ces critères ont été sélectionnés en justifiant le choix par l'ampleur des enjeux ou le volontarisme particulier des acteurs locaux.

Les sites qui ne répondent pas à tous les critères (soit hors NPNRU, soit QPV de moins de 5000 habitants) sont cependant des territoires en REP : Allonnes (72), Angoulême (16), Créteil (94), Hérouville-Saint-Clair (14), Paris 19è (75), Paris 20è (75), Pau (64), Saint-Etienne (42).

Pour chaque territoire proposé, une courte fiche a été transmise précisant particulièrement les enjeux liés à la carte scolaire et au programme de renouvellement urbain, aux dispositifs de coopération éducative (programme éducatif de territoire, programme de réussite éducative), ainsi que l'encadrement par des adultes (enseignants, ATSEM, animateurs périscolaires) des enfants scolarisés en maternelle ou socialisés en structure d'accueil petite enfance.

Sur la base de cette liste de priorités, une présélection de 80 territoires a été retenue pour engager la phase II de labellisation avec les partenaires locaux. (Cf. carte ci-dessous)

PHASE II : LABELLISATION

Le label « Cités éducatives » et les moyens afférents n'ont été accordés qu'aux **territoires éligibles où les acteurs du territoire ont proposé une stratégie ambitieuse et partagée.**

Dans les territoires présélectionnés, attache a été prise avec les collectivités et partenaires locaux pour leur proposer l'accompagnement de l'État dans la perspective d'une labellisation en « Cité éducative », selon le vade-mecum établi par l'ANCT et la DGESCO.

Les dossiers de candidature présentaient les caractéristiques suivantes :

- Une collectivité désignée comme cheffe de file (commune ou EPCI), porteuse du dossier, et l'association étroite de la préfecture et du rectorat ;
- Un diagnostic partagé des enjeux éducatifs du quartier à partir notamment du *vademecum* et un état des lieux des actions déjà mises en œuvre ;
- L'élaboration d'une stratégie éducative ambitieuse et innovante, visant à répondre aux objectifs suivants :
    - Conforter le rôle de l'école ;
    - Promouvoir la continuité éducative ;
    - Ouvrir le champ des possibles.

Ensuite, était précisée la gouvernance proposée en recherchant l'association des parents et des acteurs éducatifs partageant les valeurs républicaines :

- Les conditions nécessaires à la réussite de cette démarche, qu'il s'agisse des engagements des acteurs compétents à mobiliser les dispositifs et outils existants et, le cas échéant, la demande de moyens complémentaires ;
- Relativement à la gouvernance locale de chaque Cité, chacun des trois principaux acteurs devait désigner un responsable référent de haut niveau : principal de collège pour le rectorat, sous-préfet ou délégué du préfet pour la préfecture, directeur général adjoint ou chef de service pour la collectivité. Un chef de projet opérationnel, placé auprès des référents, devait aussi être désigné ;

Cette phase de construction des avant-projets s'est conclue en juin 2019 par la labellisation officielle des 80 territoires présélectionnés.

La carte de France des Cités éducatives

Ministère de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales

Agence Nationale de la Cohésion des Territoires

Réalisation : ANCT service cartographie 2020

INDICATEURS DE CONTEXTE

***L'Observatoire nationale de la Politique de la Ville[1] (ONPV) a développé plusieurs indicateurs de contexte afin de disposer de données sur les territoires des Cités éducatives où des actions ciblées sont menées**. Ces indicateurs sont calculés au niveau du ou des quartiers prioritaires où est implantée la Cité éducative et s'appuient sur des estimations démographiques réalisées à partir du recensement de la population établi par l'Insee. Ce recensement n'est pas exhaustif dans les grandes communes et est effectué par sondage sur une période de 5 ans. Ces indicateurs ne sont donc pas actualisables tous les ans. Ils sont à appréhender avec prudence et en tenant compte de la méthodologie sur laquelle ils s'appuient, qui diffère entre la métropole et les DOM[2].*
Les différents indicateurs fournis par l'ONPV nous permettent de comprendre que les Cités éducatives sont très représentatives des QPV de toute la France.

Indicateurs de contexte pour les 80 cités éducatives - périmètre arrêté au 31 décembre 2020
Champ : France métropolitaine

Sources :
Insee, Recensement population (RP) 2016 - estimations démographiques
Pôle Emploi-Dares, STMT - Demandeurs d'emploi au 31 décembre 2019 (données annuelles) - géoréférencement Insee

	Ensemble des cités éducatives de France métropolitaine	Ensemble des QPV de France métropolitaine	Ensemble France métropolitaine
Part des moins de 25 ans dans la population (%)	40,5	39,1	29,9
Part des 16-25 ans non scolarisés et sans emploi (%)	28,7	29,4	16,6
Part des étrangers dans la population (%)	25,3	21,8	6,7
Part de familles monoparentales (%)	30,0	31,7	15,3
Taux d'emploi des femmes (%)	37,8	40,0	61,0
Écart entre le taux d'activité des hommes et celui des femmes (en points de %)	14,3	12,9	5,8

Part des moins de 26 ans au sein des demandeurs d'emploi résidant en QPV (%)	14,5	14,9 *

* inclus données relatives aux QPV de La Réunion

Commentaires du CNOE : Dans cette phase de lancement des Cités éducatives et de sollicitation à l'engagement des collectivités locales, il est essentiel de veiller à ce que soit garantie la stabilité des crédits de droit commun apportés par l'État.

RECOMMANDATION N° 7 : Sur le moyen terme, il sera important de disposer d'une analyse précise des flux provenant de l'État ou des collectivités contribuant au financement des politiques éducatives dans les territoires des Cités éducatives au cours de l'application de la convention tri-annuelle afin de vérifier que les financements spécifiques liés aux programmes constituent bien un abondement des crédits de droit commun et non des effets d'aubaine ou de substitution.

Notes
[1] Observatoire nationale de la politique de ville, cf. partie III – 4° page…

[2]Chaque année, dans les grandes communes métropolitaines, un échantillon d'adresses représentant 8 % des logements de la commune est enquêté et en cumulant 5 enquêtes annuelles, environ 40 % de la population de la commune est enquêtée au total. Pour estimer la population sur un quartier situé dans une de ces communes, la méthode utilisée consiste à calculer un nombre moyen de personnes par logement dans les adresses enquêtées au cours des 5 enquêtes annuelles (par exemple pour le recensement de 2016 de 2014 à 2018) dans le quartier, puis à le multiplier par le nombre de logements localisés dans le quartier au 1er janvier 2016, connu grâce au répertoire des immeubles localisés (RIL).

1.3.2. Elaboration et validation des programmes d'action (de septembre à décembre 2019)

PHASE III : FINALISATION DU PROJET DE LA CITE EDUCATIVE ET ATTRIBUTION DE LA SUBVENTION

Il s'agissait de préciser et finaliser l'avant-projet élaboré dans le dossier de candidature, en le complétant par un plan d'action et un tableau de financement. L'ensemble constitue le projet de Cité éducative, fondé sur des actions efficaces et pérennes conduites autour des établissements scolaires, servant de base à l'élaboration des conventions pluriannuelles d'objectifs.

Suite à la labellisation des 80 premières Cités éducatives s'est donc ouverte une phase d'approfondissement en plusieurs temps :

- Construction des plans d'actions détaillés, sur la base des diagnostics partagés (septembre-décembre 2019) : les communes ou EPCI ont été appelés à renseigner un plan d'action et un tableau de financement, en lien étroit avec la préfecture de département et les services départementaux de l'Éducation nationale
- Attribution d'une enveloppe de subvention suite à l'examen des plans d'actions (février 2020) : la répartition des financements dédiés de l'État a été réalisée au niveau national entre les nouvelles Cités éducatives en fonction :
  - ☞ De l'étude du plan d'actions et du budget proposé par chaque Cité éducative, de l'ambition des projets et des axes prioritaires retenus (avec une attention particulière portée sur les avis transmis par les préfets et recteurs) ;
  - ☞ Du périmètre et de la taille de chaque Cité éducative, en se basant notamment sur certains indicateurs :
    - Le nombre d'habitants de 0 à 25 ans des QPV inclus dans la Cité éducative (effectifs SIG Ville) ;
    - Le nombre d'élèves et donc d'établissements relevant des réseaux REP/REP+ (effectif scolaire) ;
    - Indicateur social (IPS du collège le plus dégradé) ;
    - Richesse de la commune (DSU).
  - ☞ De la volonté d'associer l'ensemble des parties prenantes, dont les habitants.

Commentaires du CNOE : Le CNOE a pu constater le caractère inégal des diagnostics effectués lors de la phase de labellisation et d'élaboration du programme d'action, liés aux contraintes de temps pour leur élaboration (reprise de diagnostics sectoriels déjà disponibles – politique de la ville, statistiques éducation nationale, etc). Or ces moments de diagnostic partagés sont essentiels pour une identification fine des besoins, des manques à combler et des améliorations qu'il faut apporter dans les différentes interventions éducatives. Le développement des pratiques évaluatives et la mise en œuvre d'une observation de l'évolution de la situation sur le terrain devrait dans la durée permettre d'apporter les corrections nécessaires.

Plus généralement la précipitation des calendriers, malheureusement habituelle dans la mise en route de ce type de programmes qui doivent tenir compte des tensions inévitables entre la nécessité de mettre en route le programme et d'engager des premiers financements, tout en respectant les agendas des arbitrages politiques, administratifs et budgétaires au niveau national a été préjudiciable à une élaboration concertée des programmes d'action. L'élaboration des programmes d'action a dû se faire en deux à trois mois, rendant très difficile voire impossible l'organisation d'une concertation approfondie avec l'ensemble des communautés éducatives. Si certains sites se sont efforcés d'organiser quelques temps de réflexion et d'élaboration collective, d'autres Cités éducatives se sont limitées à faire entrer leurs programmes d'action dans les « cases » prédéfinies dans les documents proposés par l'échelon national de coordination.

RECOMMANDATION N° 8 : Il sera nécessaire d'inscrire dans le cahier des charges des programmes d'action futurs les processus d'enrôlement des acteurs, usagers et publics.

1.3.3. Signature des conventions (de mars à décembre 2020) et lancement du programme d'action

Une convention triennale d'objectifs et de moyens (cf. 1-2-1) a été établie entre la commune, l'État et les différents partenaires dans une logique de contractualisation sur le période 2020-2022 (sous réserve de l'inscription des crédits en loi de finances) et afin de préciser les modalités de co-financement de chaque acteur. Cette phase de contractualisation devait initialement se dérouler sur quelques semaines de mars à mai 2020. Mais l'apparition de la Covid-19, le premier confinement et le report des élections municipales ont très fortement entravés les circuits de signature, entrainant des mois de retard sur le calendrier initial.

Commentaires du CNOE : Cette phase a été lourdement impactée par la crise sanitaire, le premier puis le second confinement. Plus globalement les problèmes rencontrés dans l'organisation de la scolarisation des enfants et des jeunes ont bouleversé l'ordre des priorités et obligé les acteurs des Cités éducatives à répondre aux urgences (cf. plus loin la façon positive dont les Cités éducatives se sont mobilisées dans cette situation de crise)
La signature très tardive des conventions a retardé d'autant le lancement des programmes d'action et à l'adaptation de ces plans d'action à la réalité des financements octroyés (activités et ingénierie).
Toutefois, cela n'enlève rien à l'Intérêt des programmes d'action.

RECOMMANDATION N° 9 : Les programmes d'action doivent être avant tout conçu comme des cadres de référence dont il est nécessaire de prévoir une approche souple et adaptative pour tenir compte des évolutions du contexte, des opportunités nouvelles, etc.

1.3.4. Elaboration des protocoles d'évaluation (de mars à juillet 2020)

La convention cadre, dans son article 15 intègre la nécessité d'une évaluation régulière : « *La cité éducative établit un protocole de suivi et d'évaluation, précisant la gouvernance prévue, les objectifs et le public ciblé (tranche d'âge et cotation genrée, cadre scolaire et/ou périscolaire), le calendrier prévisionnel de déploiement des actions, et l'effet-levier prévu, ainsi enfin que les indicateurs de suivi et de résultat, voire d'impact* ». Le cadre national est néanmoins assez libre pour la constitution du protocole d'évaluation. Les consignes sont peu détaillées concernant la définition des objectifs de l'évaluation, les modes de gouvernance, le questionnement évaluatif ou encore les méthodes à déployer. Cette flexibilité est voulue de façon à ce que chaque Cité puisse déployer sa propre démarche, adaptée à la fois à son projet et au contexte territorial. Prévue pour Mars 2020, puis repoussée à Juillet la transmission des protocoles d'évaluation à la coordination nationale a été plus tardive. À l'automne 2020, 51 protocoles étaient parvenus, au 31 décembre, la coordination nationale en avait reçu 56.
Ce retard témoigne de la double difficulté dans laquelle se sont trouvées les Cités : d'une part la crise sanitaire du printemps a mobilisé les partenaires sur d'autres urgences, d'autre part elle a rendu plus difficile les rencontres nécessaires et l'élaboration collective de protocoles d'évaluation.
Si les partenaires de certaines Cités pouvaient être déjà rompus à cet exercice, d'autres, moins outillés et peu renseignés par le cadre national ont rencontré et rencontrent encore de vraies difficultés méthodologiques. La majorité des Cités n'ont ni le temps ni les compétences pour engager une vraie démarche. Elles ont besoin d'appui.

La nécessité d'un accompagnement régulier est illustrée par l'importante participation à l'occasion du séminaire sur l'évaluation organisé le 11 mars 2021 par la coordination nationale. Plus de 180 participants ont assisté à :

- Un rappel du cadre général de l'évaluation, avec un focus sur le sujet des indicateurs ;
- La présentation de l'étude sur la gouvernance engagée par l'Université de Bordeaux à la demande du CNOE ;
- La présentation des travaux de l'INJEP : le rapport de synthèse sur les protocoles d'évaluation illustré également par l'intervention de deux Cités éducatives qui ont présenté des protocoles aboutis de suivi et d'évaluation.

RECOMMANDATION N° 10 : En ce qui concerne l'évaluation, pour de nombreuses Cités éducatives, il est nécessaire d'apporter un appui. Cela pourrait se faire sous la forme d'échanges sur la structuration de la démarche d'évaluation, sur la définition d'une stratégie, des axes, et sur les propositions d'accompagnement par des tiers (bureaux d'études, équipes de recherche…).

1.3.5. Premières revues de projet (d'octobre à décembre 2020)

L'exercice de la revue annuelle de projet fait partie des engagements contractuels des Cités éducatives (article 14 des conventions cadre triennales). Elle a pour objectif de mesurer l'avancée du projet, au regard :

- Des priorités identifiées par les partenaires ;
- Des engagements pris par chacun des financeurs ;
- De l'équilibre des partenariats ;
- Du suivi des indicateurs de réalisation et d'impacts.

En l'absence de remise de la revue de projet ou non-respect des engagements contractuels, l'enveloppe annuelle financière pourra être revue. Elle vient donc conditionner le versement de celle-ci, au même titre que la remise du protocole de suivi et d'évaluation.

Dans la FAQ sur cette question il est précisé que « *Chaque fin d'année, le préfet conduira avec les services de l'Éducation nationale et avec les partenaires une revue de projet pour mesurer l'avancée réelle du projet au regard des priorités identifiées par les partenaires et des engagements pris par chacun des financeurs. […] Cette revue de projet prendra tout son sens en s'appuyant sur les outils et résultats prévus par le protocole de suivi et d'évaluation, en complément des bilans d'exécution financière des crédits de l'État spécifiques de la Cité, des crédits de droit commun qui concourent au déploiement de la Cité et des crédits de cofinancement de la part de vos partenaires* ».

Pour la première revue de projet effectuée fin 2020, la coordination nationale a diffusé un document d'appui, qui devait être retourné pour le 30 Novembre et comprenait un bilan qualitatif (Word) et un tableau récapitulatif de leur plan d'actions (Excel).
Le bilan qualitatif était organisé en 6 fiches envoyées par la coordination nationale (1, état des lieux ;2, orientations stratégiques et priorités partenariales ; 3, gouvernance et conduite du projet ; 4, évaluations ; 5, animation et communication ; 6, synthèse et perspectives). Au 5 janvier 2020, la coordination nationale avait réceptionné 79 des 80 revues de projet attendues.

1.3.6. Nouvelle vague de labellisation en 2021

Extension de la démarche à une quarantaine de nouveaux territoires en 2021

En septembre 2020, le gouvernement a décidé d'étendre le programme des Cités éducatives à 40 nouveaux territoires qui cumulent des difficultés scolaires, sociales et urbaines. Ces territoires seront choisis, comme les 80 premières Cités, sur la base de la construction d'une stratégie éducative ambitieuse par les acteurs de terrain pour améliorer les conditions de réussite des enfants et des jeunes.

Commentaires du CNOE : Pour l'ensemble de ces phases et comme cela a été précisé dans nombre de ces étapes, le problème principal a résidé dans les difficultés d'articulation des contraintes de l'agenda national avec la prise en compte des temporalités du terrain, aggravé par les contraintes de la crise sanitaire. L'inscription du programme des Cités éducatives, au-delà de la première période contractuelle de trois ans devrait permettre dans la durée d'atténuer ce handicap.

2. LE PILOTAGE ET LA GOUVERNANCE DES CITES EDUCATIVES

2.1. LE PILOTAGE NATIONAL DU PROGRAMME

2.1.1. La coordination nationale

Une mission de coordinateur national du programme des Cités éducatives a été confiée en novembre 2018 par les ministres de l'Éducation nationale et de la Ville à Vincent Léna, conseiller maître à la cour des comptes, ancien sous-préfet d'arrondissement, ancien délégué du gouvernement à Grigny. Placé sous l'autorité conjointe de l'ANCT (ex- Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET)) et de la DGESCO, assisté par un adjoint (Thierry Tesson, inspecteur d'académie et ancien sous-préfet d'arrondissement), ce coordinateur a disposé d'une équipe réduite (au départ une personne en contrat temporaire de renfort et une personne mise à disposition gratuitement parmi le personnel de l'IGAS). Il devait principalement prendre appui sur les services et les opérateurs des deux ministères (ANRU, établissements ou opérateurs de l'Éducation nationale…). Il a également eu la possibilité de solliciter directement les autres départements ministériels et opérateurs de l'État, qu'il s'agisse notamment de la petite enfance, d'enseignement supérieur, de culture, sport, prévention de la délinquance et de la radicalisation, ou encore d'action sociale, familiale et de santé… Les grands réseaux associatifs ou d'entreprises sont également invités à contribuer directement à cette ambition éducative.

Depuis le départ de Vincent Léna en juillet 2020 appelé à d'autres fonctions, le rôle de coordinateur national a été confié par la ministre déléguée en charge de la Ville et la secrétaire d'état à l'Éducation prioritaire à un binôme constitué de Fréderic Bourthoumieu (directeur du programme éducation et petite enfance / coordinateur national des Cités éducatives) qui conserve par ailleurs ses missions de directeur du programme éducation et petite enfance, et Thierry Tesson, chargé de mission auprès du directeur général de l'enseignement scolaire et du coordinateur national des Cités éducatives.
Côté ANCT, Frédéric Bourthoumieu est assisté d'une équipe de collaborateurs renouvelée depuis septembre 2020 : une cheffe de projet et une chargée de projet à temps plein, un contrat temporaire de renfort continue de soutenir cette équipe en particulier sur les sujets évaluatifs. Un deuxième poste de chargé de projet a été ouvert en janvier 2021 pour tenir compte de l'extension du programme. Des stagiaires « longue durée » (4 à 6 mois) se succèdent pour découvrir et accompagner l'activité de la coordination nationale depuis le lancement de la démarche.

Côté DGESCO, en plus de Thierry Tesson, inspecteur d'académie chargé de mission auprès du directeur général, et outre la mobilisation permanente du service du budget et des politiques éducatives territoriales –(service B, bureau de l'Éducation prioritaire et des Territoires), la DGSECO met par ailleurs à disposition du programme l'expertise et les interventions du service de l'Instruction publique et de l'Action pédagogique (service A), ainsi que celui du service de l'Accompagnement des Politiques éducatives (service C). Les bureaux suivants ont particulièrement été mobilisés dans les groupes pilotes :

- Bureau de l'Orientation et de la Lutte contre le Décrochage scolaire (A1-4) ;
- Bureau de l'Égalité et de la Lutte contre les Discriminations (C2-1) ;
- Bureau de la Santé et de l'Action sociale (C2-2) ;
- Mission chargée de la Prévention des Violences en Milieu Scolaire (MPVMS).

Le secrétariat permanent réunit au moins 2 fois par mois les coordinateurs nationaux et les équipes de l'ANCT et de la DGESCO.

RECOMMANDATION N° 11 : Dans la perspective d'un accroissement du nombre de Cités à 126 puis une évolution à un effectif global de 200, doivent être reconsidérés, à la fois l'effectif de l'équipe de la coordination nationale, mais aussi son organisation et éventuellement celle de ses relais territoriaux.

2.1.2. Constitution d'un réseau de partenaires institutionnels

Plusieurs services et opérateurs de l'État, ou réseaux nationaux mettent leur savoir-faire, leurs compétences et leurs outils à disposition de la coordination nationale du programme des Cités éducatives tissant ainsi un véritable réseau de partenariats institutionnels.

Ainsi l'évaluation des Cités éducatives s'appuie notamment sur des indicateurs dits « Éducation nationale » (DEPP) et « Politique de la ville » (ONPV). Ces différents indicateurs couvrent les dimensions à la fois territoriales, économiques, sociales, éducatives et pédagogiques des Cités éducatives. Ils permettent de mieux saisir les contextes des Cités éducatives et d'assurer un suivi quantitatif des actions menées (effectifs d'élèves au départ puis à l'arrivée d'une action) et qualitatif (effet obtenu d'une action au terme de sa mise en œuvre sur le public concerné).

2.1.2.1. L'IMPLICATION DE LA DIRECTION DE L'EVALUATION, DE LA PROSPECTIVE ET DE LA PERFORMATION (DEPP) DU MENJS

La DEPP a mis à disposition des Cités éducatives plusieurs outils : un onglet spécifique « Cités éducatives » sous Aide au Pilotage et à l'Auto-évaluation des Établissements (APAE), une analyse ciblée de performances éducatives entre les Cités (CP-CE1) et des versions simplifiées de certains de ses protocoles d'enquête.

L'onglet « Cités éducatives » créé sous APAE regroupe 28 indicateurs jugés pertinents pour observer les Cités (population scolaire, caractéristiques scolaires, personnels, moyens, résultats et parcours…). Cet outil dresse un tableau de bord pour chaque Cité. La DEPP présentera (hors APAE) ces indicateurs agrégés au niveau de chaque Cité éducative et au niveau de l'ensemble des Cités éducatives. On disposera d'une approche territoriale concernant tous les élèves scolarisés dans l'espace de la Cité et d'un suivi référé aux 80 Cités au niveau national.

Des approches plus fines et plus spécifiques prenant appui sur des corpus seront développées. Cela permettra de mesurer des performances ciblées pour l'ensemble des écoles d'une Cité éducative. Elles seront mesurables au niveau académique et national, mais également à l'échelle de l'ensemble des élèves des 80 Cités éducatives.

La DEPP mettra à disposition une version simplifiée de certains de ses protocoles d'enquête. Ces enquêtes portent sur des phénomènes difficiles à mesurer (climat scolaire, pratiques pédagogiques…), telles que EPODE (enquête sur les pratiques pédagogiques) ou ELAINE (enquête sur l'intégration du numérique dans les pratiques de classe). Elles feront uniquement l'objet d'un traitement statistique au niveau local.

Au-delà de ce tableau de bord automatisé sous APAE pour chaque entité, la DEPP a rassemblé (hors APAE) ces indicateurs agrégés au niveau de chaque Cité éducative et au niveau de l'ensemble des Cités éducatives. On dispose alors d'une approche territoriale concernant tous les élèves scolarisés dans l'espace de la Cité tout en permettant un suivi référé aux Cités au niveau national. Il permet à chaque entité de se positionner par rapport à l'ensemble des Cités éducatives et de connaitre la valeur moyenne, au niveau national, de chaque indicateur pour les Cités éducatives (par exemple en 2019, l'IPS moyen des collèges des Cités éducatives était de 75,9 et l'ancienneté moyenne des enseignants des écoles des Cités éducatives était de 4,3 ans).

RECOMMANDATION N° 12 : Il serait souhaitable que ces indicateurs APAE / Cités éducatives soient plus facilement accessibles par les chefs de file. Il faudra aussi veiller à ce que chaque comité de pilotage des Cités éducatives puisse en disposer plus aisément. De plus, certaines Cités englobent parfois plusieurs collèges et/ou sont à cheval sur deux communes, il faudrait pouvoir prendre en considération ces spécificités.

2.1.2.2. OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (ONPV)

L'ONPV a développé 7 indicateurs de contexte afin de disposer de données sur les territoires des Cités éducatives où des actions ciblées sont menées. Ces indicateurs sont calculés au niveau du ou des quartiers prioritaires où est implantée la Cité éducative et s'appuient sur des estimations démographiques réalisées à partir du recensement de la population établi par l'INSEE. Ce recensement n'est pas exhaustif dans les grandes communes et est effectué par sondage sur une période de 5 ans. Ces indicateurs ne sont donc pas actualisables tous les ans. Ils sont à appréhender avec prudence et en tenant compte de la méthodologie sur laquelle ils s'appuient, qui diffère entre la métropole et les DOM.

Ces indicateurs de contexte sont les suivants :

- Part des moins de 25 ans dans la population (%) ;
- Part des 16-25 ans non scolarisés et sans emploi (%) ;
- Part des étrangers dans la population (%) ;
- Part de familles monoparentales (%) ;
- Taux d'emploi des femmes (%) ;
- Ecart entre le taux d'activité des hommes et celui des femmes âgées de 15 ans à 64 ans (en points de %) ;
- Part des moins de 25 ans au sein des demandeurs d'emploi résidant en QPV (%).

2.1.2.3. L'INSTITUT NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L'EDUCATION POPULAIRE (INJEP)

☞ **La participation de l'INJEP à l'accompagnement et l'évaluation du programme des Cités éducatives est encadrée par une convention pluriannuelle**

Cette convention décrit les conditions et les modalités de collaboration entre la coordination nationale et l'INJEP dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif national d'évaluation des Cités éducatives. L'INJEP contribue à l'évaluation qualitative des Cités éducatives sur deux axes, un axe méthodologique et un axe thématique.
L'axe méthodologique a pour objet la capitalisation du point de vue des méthodes d'évaluation mises en place directement par les Cités éducatives de la première vague de labellisation.
L'axe thématique a pour objet d'évaluer et de capitaliser sur les actions mises en œuvre par les Cités éducatives répondant aux objectifs de cette politique publique.

☞ **Évolution du partenariat sur l'axe thématique :**

Suite au succès relatif rencontré auprès des Cités éducatives de l'axe thématique dans sa version initialement proposée (lié sans aucun doute à une proposition d'évaluation nationale sûrement trop précoce par rapport aux priorités à gérer pour les Cités), cet axe a fait l'objet d'une refonte complète. L'INJEP a repensé avec l'ANCT son offre d'évaluation pour correspondre au mieux aux besoins et attentes en matière d'évaluation au niveau national, tout en prenant en considération les démarches d'évaluation déjà engagées par les Cités, ainsi que le rôle des groupes pilotes sur des thématiques précises (cf. 2.1.3.4.).

Après réévaluation des besoins, une approche transversale a été retenue pour les évaluations. Celle-ci permettra de mieux considérer les enjeux propres aux Cités ainsi que la cohérence de leur projet. Plus que de travailler thématique par thématique (sport, santé, culture, égalité filles-garçons, etc) une vision transversale permettra de mettre en valeur les dimensions sur lesquelles l'approche globale des Cités peut faire la différence : la continuité éducative, les parcours des 16-25 ans, l'évolution des coopérations éducatives et l'évolution du rapport au territoire.

Dans ce cadre, l'INJEP, publiera au premier semestre 2021 un appel d'offres à destination d'évaluateurs (cabinets d'études et centres de recherche). L'objectif pour l'INJEP via cet appel d'offres est d'évaluer, auprès de 15 Cités éducatives, trois dimensions centrales du programme, définies avec la coordination nationale des Cités éducatives :

- La mise en œuvre et les effets de la continuité éducative sur le parcours des enfants et des jeunes. Il s'agira de considérer comment les Cités s'emparent de la question de la continuité éducative, les objectifs et moyens qu'elles lui assignent et les effets des actions mises en place. La continuité éducative étant entendue ici comme l'articulation des temps scolaires, périscolaires et extrascolaires et la mobilisation de nouveaux leviers éducatifs sur un temps long.
- Les parcours de formation et d'insertion au-delà et en parallèle du champ scolaire pour les 16-25 ans. Trois dimensions seront considérées : le travail autour des choix d'orientation, la prévention des ruptures scolaires et les parcours de formation et d'insertion innovants. À nouveau, l'appropriation de ces thématiques par les Cités sera considérée ainsi que les modalités de mise en œuvre et les effets des actions mises en place.
- Les effets sur la place des familles dans les coopérations éducatives et plus largement sur la place des familles au sein du territoire. Il s'agira de questionner les outils mis en place par les Cités pour renforcer la place des familles dans les relations de coopérations éducatives mais aussi, de manière plus générale, au sein du territoire en facilitant et en reconnaissant leur engagement.

Pour chacune des trois dimensions évaluées, les prestataires (un par thématique) étudieront les actions de 5 Cités éducatives volontaires présélectionnées par l'INJEP et l'ANCT. En mettant en œuvre des méthodes d'évaluation qualitatives et/ou quantitatives, ils rendront compte des différentes lectures et approches qu'en font chacune des Cités à leur niveau, des actions qu'elles mettent en œuvre à ce sujet, des conditions de leur déploiement et des effets sur les différents bénéficiaires. Ils produiront un rapport intermédiaire début 2022 et un rapport final à 24 mois comportant deux niveaux d'analyse : une approche Cité par Cité et une approche comparative entre les 5 Cités.

2.1.2.4. LA MOBILISATION DU RESEAU DES CENTRES DE RESSOURCES DES POLITIQUES DE LA VILLE (CRPV)

L'association Questions de Ville qui représente le Réseau national des Centres de Ressources des Politiques de la Ville (RNCRPV) s'est naturellement positionnée dès 2020 comme un outil pertinent et efficace pour appuyer les travaux de la coordination nationale. Ce partenariat se formalise au sein d'une convention cadre et d'un financement apporté par l'ANCT.

Acteurs agiles, à l'écoute des besoins locaux, ils savent notamment proposer des réponses adaptées aux acteurs de terrain : accompagnement individuel, mise en réseau régional, cycle de qualification, organisation et animation de temps forts, etc. Prenant appui sur le travail d'accompagnement mené au niveau régional et local par ses membres, le RNCRPV contribue aussi au niveau national sur la durée du programme (2020-2022) à l'animation ainsi qu'à l'observation des Cités éducatives.

Les ressources mises à disposition par le réseau

Dans le cadre d'une collaboration rapprochée avec la coordination nationale, le partenariat avec le RNCRPV repose sur plusieurs enjeux identifiés pour soutenir le déploiement des Cités éducatives :

- Contribuer à la mise en réseau des différentes Cités éducatives et de leurs acteurs, afin de permettre une bonne circulation de l'information, favoriser l'échange et le décloisonnement des pratiques et s'inspirer des actions mises en œuvre par les autres territoires ;
- Favoriser la montée en qualification collective des acteurs des Cités éducatives afin de construire une culture commune ;
- Communiquer et valoriser les initiatives inspirantes menées par les Cités éducatives, afin de favoriser l'essaimage des pratiques entre Cités, mais aussi auprès de tout acteur éducatif intéressé par les démarches menées ;
- Capitaliser et appuyer l'observation nationale, afin de valoriser les actions mises en place, identifier les enjeux et axes de développement.

En 2020, cette démarche du RNCRPV a suscité l'engagement de 15 centres de ressources :

- IREV (Hauts-de-France, 13 Cités éducatives) ;
- Cités ressources (Provence- Alpes- Côte- d'Azur, 7 Cités éducatives) ;
- Labo Cités (Auvergne- Rhône - Alpes, 6 Cités éducatives) ;
- Trajectoire Ressources (Bourgogne- Franche- Comté, 3 Cités éducatives) ;
- Normanvilles (Normandie, 4 Cités éducatives) ;
- ORIV (Grand- Est, 6 Cités éducatives) ;
- Villes au carré (Centre- Val- de- Loire, 3 Cités éducatives) ;
- Résovilles (Bretagne- Pays- de- Loire, 5 Cités éducatives) ;
- CRPVE (Île- de- France) ;
- Pôle Ressources (Île- de- France) ;
- Profession Banlieue (Île- de- France) ;
- Villes et territoires (Occitanie) ;
- Villes Caraïbes (Martinique) ;
- CR-CSUR (La Réunion) ;
- Ressources & Territoires (Occitanie ouest, 1 cité éducative).

L'action concrète des CRPV

Elle se traduit par la coordination et capitalisation des travaux des 15 CRPV afin d'apporter leur expertise, capitaliser les pratiques et synthétiser les enseignements des actions menées en région.
Les CRPV contribuent localement à différents degrés à l'accompagnement local, l'animation territoriale et l'observation du déploiement des Cités éducatives. Par leurs actions diversifiées au contact des territoires, ils contribuent à la mise en réseau des Cités éducatives et à leur montée en qualification.
Ils capitalisent les expériences afin de valoriser et essaimer les pratiques inspirantes, au moyen notamment de la production de « fiches-expériences », qui seront diffusées à partir de fin 2021 sur la plateforme nationale des Cités éducatives.
Par ailleurs, ils appuient le Comité national d'Observation et d'Évaluation en contribuant à des capitalisations nationales.

Les CRPV apporteront également leur appui à l'organisation de temps forts nationaux des Cités éducatives.
Ainsi, le RNCRPV a appuyé la coordination nationale dans la préparation et l'animation de la Journée du 23 septembre 2020 de lancement de la dynamique des Groupes pilotes (organisation, animation d'ateliers, temps forts de la Journée…).
La participation à l'organisation d'autres journées nationales sur toute la durée du programme est également prévue.

Commentaires du CNOE : Les fiches expériences, même si aucune Cité n'a les mêmes acteurs, la même histoire, le même contexte géographique, peuvent être un outil utile de capitalisation et d'essaimage.

2.1.2.5. L'APPUI DU RESEAU DE CREATION ET D'ACCOMPAGNEMENT PEDAGOGIQUE (CANOPÉ)

Les objectifs et le périmètre du partenariat entre l'ANCT et Réseau CANOPÉ, établissement public sous tutelle du MENJS, sont définis dans une convention-cadre signée en novembre 2019, en matière de promotion de l'égalité territoriale et de l'inclusion scolaire, de développement de la citoyenneté, de soutien à l'éducation populaire et aux acteurs éducatifs dans les territoires concernés par la politique de la ville. Les problématiques liées à la formation de l'esprit critique, à l'éducation à la citoyenneté et à la prévention de la radicalisation peuvent également faire l'objet de ce partenariat.

Il existe à ce jour deux conventions d'applications :

- Une première convention d'application signée entre l'ex-CGET et Réseau CANOPÉ en décembre 2019. Cette convention comporte deux volets majeurs :
    - Un volet relatif à création et à l'animation d'un site internet destiné aux sites labellisés Cités éducatives ;
    - Un volet relatif à l'accompagnement du déploiement des Cités éducatives (mobilisation des Ateliers CANOPÉ, ressources pédagogiques et un schéma de formation spécifiquement tourné vers les enseignants des Cités éducatives, insistant notamment sur les usages pédagogiques du numérique et des médias).

- Une deuxième convention d'application signée entre l'ANCT et le Centre de Liaison de l'Enseignement et des Médias d'Information (CLEMI) en juillet 2020.
  Le CLEMI, composante de CANOPÉ, acteur de référence au sein du système éducatif pour la formation des enseignants et des éducateurs en Éducation aux Médias et à l'Information (EMI), la production de ressources pédagogiques et l'animation d'actions éducatives est un service de Réseau CANOPÉ.
  Cette convention a pour objet de définir les objectifs et le périmètre du partenariat entre l'ANCT et le CLEMI sur l'animation du groupe pilote dédié à la citoyenneté et au développement de l'esprit critique : actions d'éducation aux médias et à l'information (EMI), de formation à l'esprit critique et d'accompagnement à la création de médias ; en direction des Quartiers prioritaires de la Politique de la ville et plus particulièrement des Cités éducatives.

2.1.2.6. LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

L'enjeu de cette recherche est de comprendre comment la gouvernance des Cités éducatives s'invente, se structure et se déploie dans le territoire national, à partir de l'orientation des conduites des acteurs
Il s'agit de comprendre qui sont les maîtres d'œuvre et les metteurs en œuvre des Cités éducatives, d'identifier leurs actions et interactions et le contexte de leurs pratiques. Cette recherche a été confiée à l'Université de Bordeaux.
Elle se traduira concrètement par une cartographie des acteurs de la gouvernance, de sa dynamique, et des espaces non ou seulement partiellement investis par les Cités éducatives, et par une enquête qualitative. Cette enquête permettra de dégager l'évolution des situations que recouvre le mot de gouvernance et, partant, de rendre compte des actions de direction et de coordination qu'il engendre au fil de la mise en œuvre du programme. Elle permettra de réaliser des « monographies comparées » sur les 8 sites définis en partenariat avec le CNOE.

L'ensemble de ces opérations bénéficiera des apports méthodologiques et empiriques de l'enquête collective et approfondie commencée à la Cité éducative de Lormont par l'équipe de recherche antérieurement à la commande de l'étude.

Les principales étapes de cette recherche :

- **Décembre 2020-janvier 2021 :** choix des sites sur la base d'une analyse documentaire des protocoles et conventions des 80 premières Cités éducatives et la construction d'une base de données ;
- **Février – septembre 2021 :** Opérations d'enquête et production des monographies provisoires ;
- **Février 2022 :** Remise du document final à destination du CNOE ;
- **Juin 2022 :** Note de conclusion de l'étude (note technique et méthodologique) pour retour d'expérience globale ;
- **Automne/hiver 2022 :** Colloque de clôture.

Tout au long du projet : Séminaire de recherche mensuel, Séances de travail CNOE/UB

Commentaires de CNOE : nous constatons que de nombreux acteurs peuvent accompagner les Cités éducatives dans leur cheminement, la question de l'articulation sur le terrain de tous ces appuis peut se poser.

2.1.3. Animation du réseau

2.1.3.1. L'ACCOMPAGNEMENT DES PROJETS LOCAUX

Les différents coordinateurs et les équipes des administrations concernées ont assuré de mai 2019 à décembre 2020 l'accompagnement des projets locaux au travers des actions suivantes :

- Suivi de chaque contractualisation locale et de sa bonne exécution financière ;
- Contacts réguliers : visites de terrain (entre mai 2019 et décembre 2020, plus de 60 déplacements sur les 80 territoires, dont une dizaine avec Sylvie Charrière, présidente du CNOE) ;
- Disponibilité téléphonique et par mail *quotidienne* pour répondre aux questions des acteurs ;
- Mise en place d'une procédure de revue annuelle des projets (Cf. 2.3 plus loin) :
  - Mise en œuvre de l'extension du dispositif à de nouveaux territoires (phase de présélection à partir de décembre 2020, suite à l'annonce de l'extension de l'expérimentation à une quarantaine de nouveaux territoires) ;
  - Diffusion d'enquêtes : Comme pour toute expérimentation qui se construit en marchant, le suivi, l'accompagnement en temps réel est essentiel *a fortiori* quand le nombre de Cités augmente. Si les visites terrain permettent cette prise de pouls « in vivo » (la Covid a été un réel frein), un autre outil pourrait faciliter ces remontées du terrain : les sondages/enquêtes. La coordination nationale a commencé à utiliser cet outil, par exemple, pour vérifier la pertinence du dispositif quartier d'été. Les faibles retours sur ce sondage qui comportait peu de questions doit questionner la coordination nationale, mais aussi les Cités éducatives : temporalité, contenu, mais aussi nécessité de contribuer dans cette phase expérimentale.

2.1.3.1. L'ORGANISATION D'ECHANGES NATIONAUX ET REGIONAUX

Évènements, rencontres, webinaires, séminaires,… ce sont plus de 15 évènements virtuels nationaux qui ont été organisés en 2020 rassemblant entre 80 et 300 personnes, ainsi que plusieurs évènements ministériels depuis 2019.

Si les rencontres nationales s'adressent en règle générale à la troïka, il pourrait être aussi intéressant de proposer des réunions par typologie d'acteurs, ce qui permettrait que chacun puisse exprimer les difficultés qu'il rencontre qu'elles soient d'ordre technique (pour les représentants des collectivités par exemple), d'acculturation, …

Des Rencontres régionales se sont tenues en Île-de-France et dans les Hauts de France.

Commentaires du CNOE : On note que certains territoires ont mis en place une animation régionale : deux types d'animation coexistent : une coordination régionale en Île de France, le coordinateur étant missionné par le préfet de région et le recteur de la Grande Académie, une animation par les Centres régionaux de Ressources de la Politique de la Ville ailleurs.

RECOMMANDATION N° 13 : Dans la perspective d'une montée en puissance du nombre de Cités éducatives dans les différentes régions/métropoles, il faudra définir les modalités d'un accompagnement territorial adapté favorisant le développement en synergie des dynamiques locales.

2.1.3.3. LES OUTILS NUMERIQUES : CREATION, DEPLOIEMENT ET GESTION D'UNE PLATEFORME NUMERIQUE ACCESSIBLE, COLLABORATIVE, PARTICIPATIVE. LA NEWSLETTER

☞ ***Le site internet des Cités éducatives www.citeseducatives.fr :***

Afin de mobiliser largement et de fédérer les acteurs, d'échanger et de capitaliser les bonnes pratiques, une plateforme numérique a été créée pour valoriser la démarche Cités éducatives et faciliter la coopération, au plan local, entre acteurs des Cités éducatives et avec la coordination nationale ou les partenaires du projet. Pour mettre à l'honneur les différentes initiatives et projets menés par les **Cités cette plateforme numérique, en ligne depuis septembre** permet à la fois de communiquer sur les actions éducatives menées sur les territoires, mais également de faciliter la mise en réseau des acteurs pour favoriser l'échange de bonnes pratiques. Un espace est aussi mis à la disposition de chaque Cité éducative pour lui permettre de partager ses expériences et de diffuser les informations essentielles concernant le projet éducatif du territoire, notamment les actualités locales, l'explication des actions menées ou encore les dates clés pour la Cité éducative.

L'ensemble des pages locales des Cités éducatives ont vocation à venir animer la page nationale de la plateforme, s'inscrivant ainsi dans une volonté de se départir d'une logique descendante pour se construire davantage à partir des remontées d'expériences. La plateforme des Cités éducatives est ainsi pensée et organisée pour mettre en valeur les actions et les projets éducatifs des Cités. La plateforme se décline en plusieurs « pages ». Il y a une page nationale et autant de pages locales et d'adresses de site internet propres, qu'il y a de Cités éducatives.

L'objectif de cette plateforme est de **mutualiser les savoir-faire et d'optimiser les connaissances acquises grâce aux expériences éducatives fondatrices, menées dans chacun des territoires labellisés Cité éducative.** Dans la rubrique boite à outils, la coordination nationale alimente au fil de l'eau une foire aux questions qui permet aux différents acteurs d'obtenir des réponses.

☞ ***La newsletter mensuelle***

Elle comporte 3 rubriques : actualités (informations générales, diffusion de sondages, etc), appui et animation nationale (suivi des groupes pilotes, temps d'échange/webinaires/diffusion d'outils proposés par la coordination nationale, etc), mise en lumière de Cités (vidéo de présentation de Cités, revue de presse des articles publiées par les Cités éducatives sur le site internet, publications diverses, …). Cette lettre contribue, de manière très dynamique, en capitalisant les bonnes pratiques à nourrir l'intelligence collective grâce, notamment, à des vidéos dynamiques. Elle permet, en outre, de réaliser des « sondages minute ».

☞ ***La plateforme de la Grande équipe de la réussite républicaine - www.acteurs.lagrandeequipe.fr :***

En parallèle du site internet, l'ANCT lançait en novembre 2020 son réseau social dédié aux acteurs de la politique de la ville au sens large. Assez naturellement, une partie de la communication s'est réorganisée afin de se saisir de cet outil (les services de l'État sont particulièrement actifs dessus et l'outil est ouvert à tous les acteurs au sens large : collectivités, associations, institutions, etc) Un lien certain se structure doucement entre les deux plateformes dont les fonctionnalités se complètent. Celle-ci est plus particulièrement mobilisée dans le cadre de l'animation de groupes de travail, d'un côté par les CRPV pour les animations régionales et de l'autres par certains animateurs de groupes pilotes pour communiquer avec leurs participants dans un cadre privilégié et partagé.

Commentaires du CNOE : Plus qu'une vitrine, cette plateforme outre ses fonctions de communication et de capitalisation des bonnes pratiques, doit permettre plus largement à tous les territoires hors QPV, de profiter de ces expériences. Il serait souhaitable que les Cités puissent contribuer à son évolution.

2.1.3.4. LANCEMENT DE GROUPES PILOTES THEMATIQUES

Les « Groupes Pilotes » thématiques ont pour objectif de créer des groupes d'acteurs des Cités éducatives volontaires et engagés sur des thématiques prioritaires partagées : santé, renouvellement urbain, sport, petite enfance… Appuyées par des experts, institutions, chercheurs, associations ou têtes de réseaux associatives, les acteurs des Cités éducatives trouvent dans ces Groupes pilotes un soutien renforcé dans le déploiement d'un axe prioritaire d'intervention et une offre de capitalisation et d'évaluation partagée. Ces groupes pilotes entendent faciliter la mise en réseau des différents acteurs pour mutualiser les travaux de chacune des Cités et croiser leurs approches sur un même sujet.
Ils sont nimés par une association ou une institution partenaire et accueillent entre 10 et 30 Cités éducatives participantes. Ils contribuent à capitaliser les bonnes pratiques et à nourrir l'intelligence collective, ce qui représente un axe fort des Cités éducatives.

Thème du groupe pilote	Responsable de l'animation	Nb de Cités
Citoyenneté et Esprit critique	CLEMI et DGESCO	**14**
Egalité filles-garçons	CRPV : ORIV et Villes au carré, mission ministérielle Egalité filles-garçons	**20**
Numérique	Réseau Canopé	**30**
Petite enfance	Agence Nouvelle des Solidarités Actives (ANSA)	**20**
Relations avec les familles	Association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV)	**15**
Santé	Fédération nationale d'Éducation et de Promotion de la Santé (Fnes)	**20**
Sécuriser les parcours	En cours de sélection	**30 à 40**
Sécurité et climat scolaire	Ligue de l'enseignement et Office Central de la Coopération à l'École (OCCE)	**10**
Sport	Union sportive de l'Enseignement du Premier degré (USEP) et Union française des Œuvres laïques d'Éducation physique (UFOLEP)	**20**
Renouvellement Urbain, mixité sociale et attractivité	Agence Nationale pour la Rénovation urbaine (ANRU)	**30**

Présentation des feuilles de route des GP et initiatives (Cf. Annexe 2)

Commentaires du CNOE : L'acteur qui anime ces groupes thématiques, désigné par la coordination nationale, apporte son expertise, repère les pratiques inspirantes, néanmoins, outre l'appui apporté à chaque Cité pour enrichir son projet, vérifier grâce à la construction d'indicateurs pertinents l'efficacité de ses actions, mettre le groupe en dynamique, il serait aussi intéressant, qu'au fil de l'eau, puissent être invitées ou présentées grâce aux outils numériques collaboratifs mis en place, d'autres associations reconnues (par l'ANCT) pour leurs compétences sur le thème travaillé.

RECOMMANDATION N° 14 : Le lancement du travail des groupes pilotes thématiques a été rendu délicat en raison du deuxième confinement. Les feuilles de route données aux pilotes de ces groupes doivent être précisées : rythme des réunions, objectifs, travail autour des indicateurs, évaluation des actions et des formations (enquête de satisfaction).
Les apports du travail des groupes pilotes devront faire l'objet de points d'étapes dans les rapports du CNOE afin de valoriser notamment les actions qui ont fait leurs preuves.

2.1.4. Le Comité national d'Orientation et d'Evaluation (CNOE)

Le Comité national d'Orientation et d'Évaluation (CNOE) des Cités éducatives a été installé le 26 novembre 2019 à l'Assemblée nationale par le ministre de la Ville et du Logement et le ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports.

Sa feuille de route consiste à suivre, observer les Cités éducatives et à « éclairer » les acteurs des Cités éducatives et émettre des recommandations aux pouvoirs publics. Il fait des recommandations sur les objectifs et l'économie générale de la démarche, en prenant appui sur des avis d'experts et les expériences du terrain, notamment pour valoriser les bonnes pratiques comme la qualité de l'implication des partenaires. Son rôle sera d'accompagner l'expérimentation des Cités éducatives labellisées. À ce titre, il pourra faire des recommandations aux pouvoirs publics sur les objectifs et l'économie générale de la démarche, en prenant appui sur des avis d'experts et sur les expériences du terrain, notamment pour valoriser les bonnes pratiques comme la qualité de l'implication des partenaires.

Il s'attache particulièrement à accompagner les travaux d'évaluation du programme, qu'il s'agisse des évaluations nationales ou des dispositifs locaux d'observation et de suivi.
Présidé par Sylvie Charrière, députée de Seine-Saint-Denis, ce comité rassemble experts, acteurs des territoires, associations et citoyens au sein de 3 collèges (Cf. liste des membres, annexe 3) :

- **Experts** : faisant une large part à l'Éducation nationale mais aussi à la solidarité (CNAF) et la jeunesse (INJEP) ;
- **Territoires** : la plupart des associations d'élus ont souhaité être représentées ; à noter également la présence de l'USH ;
- **Associations et usagers** : associations de parents d'élèves, BBZ et grands réseaux d'éducation populaire ; à noter la présence de 2 habitants membres du CNV ainsi qu'une lycéenne de Grigny.

Le CNOE se réunit en assemblée générale 3 à 4 fois par an et s'appuie sur un bureau pour préparer ses séances. Il définit en début d'année son programme annuel de travail, en lien avec les ministères en charge de la Politique de la Ville et de l'Éducation nationale et de la jeunesse.

Plusieurs Cités ont pu être auditionnées en présentiel et sur leurs territoires lors des premières assemblées générales du CNOE (à Gennevilliers le 28 janvier 2020, à Paris 20ème le 4 mars 2020). Les Cités éducatives Mayotte et de Marseille ont été auditionnées à distance lors de la réunion du CNOE du 6 novembre 2020.

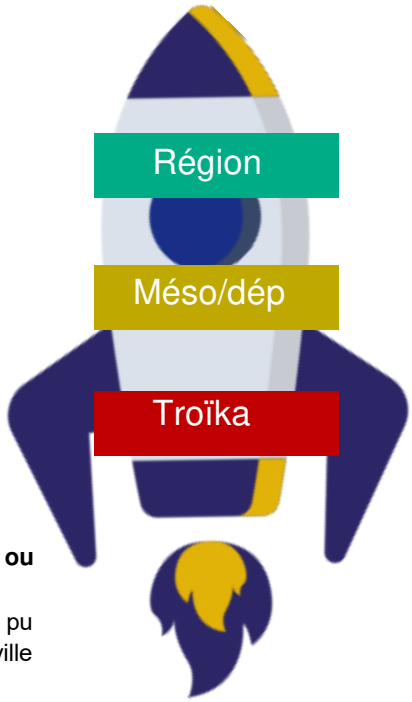
Un bureau a été mis en place afin de travailler de façon plus opérationnelle sur les chantiers du CNOE. Ce bureau organise des groupes de réflexion et des séances de travail pour la rédaction de travaux (rapport du CNOE, avis). À ce jour, le bureau a publié un avis en mai 2020 : « Les Cités éducatives, une organisation collaborative confortée par l'épreuve du feu ». (cf. annexe 4).

Commentaires du CNOE : le CNOE se félicite des relations constructives entretenues avec la coordination nationale, ce qui lui a permis de nourrir ce rapport.

2.2. GOUVERNANCE ET PILOTAGE TERRITORIAL

Il s'agit de modes de gouvernance et pilotage inédits, puisque tripartites et encore en cours de construction.

2.2.1. Niveau méso



Les Cités éducatives labellisées montrent une grande variété de situation :

- **Plus du tiers d'entre elles sont « isolées »** (seule dans leur département). Or, l'échelon administratif de mise en œuvre de cette politique publique est le département, autour du préfet.
Cependant l'isolement n'a pas les mêmes conséquences selon qu'il y a, ou non, des initiatives régionales de mise en réseau des Cités, comme dans les Hauts-de-France, le Grand-Est, l'Île-de-France, la Nouvelle-Aquitaine ou même inter-régionale comme dans l'Ouest de la France.
L'isolement est plus inquiétant dans les départements ultra-marins : en effet il n'y a pas d'initiatives de mise en réseau spécifiques quand cela serait possible (Antilles), et les problèmes de décalage horaire limitent grandement la participation de ces Cités aux réunions des groupes pilotes, aux séminaires organisées par la coordination nationale.

- **Un peu plus d'une quinzaine de Cités sont installées dans une même métropole ou agglomération, dans des villes ou arrondissements différents**.
Dans certains cas rares, les changements d'équipe municipale dans une des entités ont pu poser problème (renégociation de la convention). D'une façon générale, l'articulation ville d'implantation/métropole ou agglomération reste à travailler.

- **La configuration majoritaire est la présence de plusieurs Cités (de 2 à 6) dans un même département**, ce qui peut faciliter des échanges entre elles.

La place de l'échelon départemental est importante : deux modalités d'intervention sont lisibles dans les revues de projet.
La préfecture de département et la direction des services départementaux de l'Éducation nationale sont présentes en qualité (Préfet ou Préfet délégué à l'Égalité des Chances ou sous-préfet chargé de la Politique de la Ville ; directeur Académique des services de l'Education nationale ou adjoint) aux côtés du maire ou du premier adjoint au sein du comité de pilotage (COPIL) stratégique, parfois départemental. Ils participent donc de toutes les décisions stratégiques (axes du programme ; arbitrages financiers, définition des modalités d'évaluation), pilotant en direct en quelque sorte.
Dans d'autres départements, préfets ou DASEN laissent une autonomie plus grande aux équipes locales (chefs de file EN, délégués des préfets, maires ou élus) et ne sont pas mentionnés dans les COPIL. Dans un département cette autonomie est explicite et définie par des lettres de missions.

Dans les deux configurations l'animation du réseau des Cités éducatives est un des rôles le plus investi par l'échelon départemental à travers des rencontres fréquentes entre Cités, à travers des observatoires départementaux ou la constitution d'outils mutualisés : protocole d'évaluation par exemple, travail sur les lettres de mission des chefs de projet, recherche de prestataires etc…

La place des élus des collectivités territoriales (conseils départementaux et régionaux) n'est pas fixée conventionnellement. Il est donc revenu aux Cités le soin de les associer, ou pas, au pilotage.
Les revues de projet, quand elles le précisent (c'est le cas pour 65 d'entre elles), montrent que plus du tiers des Cités associent des élus du conseil départemental au comité de pilotage (c'est toujours le cas quand ce comité de pilotage associe préfets et DASEN), mais seulement 15% d'entre elles associent des élus du Conseil régional, ce qui, avec la mise en œuvre de l'obligation de formation des 16-18 ans est problématique.
En revanche des représentants des métropoles ou des conseils communautaires sont toujours associés, sans que l'on sache toujours s'il s'agit d'élus ou de représentants de service.
Enfin sont également associés à ces comités de pilotage des représentants de la Caisse d'allocation familiale (CAF) (plus du tiers des Cités) et plus rarement de l'ARS (10 %).

Commentaires du CNOE : L'absence relative du partenaire régional peut être problématique. Il s'explique sans doute aussi par la moindre importance accordée, dans les plans d'action au public de plus de 16 ans, aux nécessaires actions sur la poursuite d'études et sur l'insertion, tous points qui croisent les compétences des régions.

RECOMMANDATION N° 15 : L'articulation entre niveau départemental et local doit être travaillée et précisée : il faudra établir une évaluation qualitative entre les modes de pilotage très départementalisés et ceux qui ont laissé de l'autonomie au niveau local (notamment à travers l'étude de la façon dont s'effectue ce pilotage par les services de l'État dans le département du Nord et celui du Val-d'Oise).

RECOMMANDATION N° 16 : Une attention particulière doit être portée aux Cités ultramarines pour limiter les effets de leur isolement.

2.2.2. Le niveau opérationnel de la Cité éducative

L'épreuve a montré l'importance cruciale d'une gouvernance horizontale, très en phase avec le terrain.
Il faudra promouvoir un véritable "sujet d'étude" relatif aux contradictions structurelles entre des organisations institutionnelles qui sont par nature « *verticales* » et la nécessaire « *gouvernance horizontale* » que demande la mise en mouvement des « synergies » entre acteurs sur le terrain. Sortir de cette contradiction, n'est pas assurer la suprématie de l'une sur l'autre (car les enjeux de pouvoirs sont importants). C'est plutôt de formaliser une structuration qui intègre les éléments pertinents des deux approches, les rend compatibles pour les mettre au service d'une orientation partagée.

Ce sujet ne peut être évité. Il est l'une des garanties de la pérennité d'une Cité éducative.

2.2.2.1. LE ROLE DE LA TROIKA ORPERATIONNELLE, CHEFS DE FILE ET CHEFS DE PROJETS

Les revues de projet font apparaître l'importance du rôle des chefs de projet : 25 sont mentionnés, la plupart sur des supports budgétaires ville (une petite poignée sur des supports Éducation nationale). À quoi il faut ajouter le recrutement de plus de 20 coordinateurs. Si les principaux, chefs de file, sont identifiés presque partout (dans quelques départements les autorités académiques ont préféré nommer un ou une chargée de mission) il n'est pas certain qu'ils soient tous déchargés. Et partout leur charge de travail est jugée trop importante.

Les liens nécessaires avec les chefs d'établissement des autres collèges ou lycée peuvent être flous : dans certains cas ils sont intégrés dans un comité de pilotage élargi, ou un groupe de travail spécifique. Les inspecteurs de l'Éducation nationale chargés des circonscriptions concernées par la Cité éducative sont eux presque toujours intégrés à l'équipe projet et au comité de pilotage. On note que le personnel de direction chef de file, côté Éducation nationale, a été propulsé vers un nouvel univers (la politique de la ville), qu'il maîtrisait, ou pas, vers un nouveau positionnement, une nouvelle posture, a dû assumer des missions supplémentaires, a découvert et travaillé avec de nouveaux acteurs du territoire, ce qui a inévitablement généré un surcroît de travail et a développé de nouvelles compétences.

Commentaires du CNOE : La présence, nouvelle, de l'Éducation nationale dans une politique éducative territorialisée est un fait majeur. Si les deux autres parties prenantes (villes et préfectures) ont des habitudes anciennes de travail en commun. Il faudra un peu de temps pour que le monde de l'Éducation nationale s'imprègne de la culture politique de la ville.
L'articulation de cultures institutionnelles plutôt verticales et séquentielles et de la nécessaire culture horizontale, en réseau, doit rester un point de vigilance. Dans ce cadre l'articulation des niveaux départementaux et locaux de gestion doit impérativement être mise à plat : quels rôles pour chacun ? Dans quelles limites ? Et pour quoi faire ?
La coordination nationale doit poursuivre et intensifier ses modalités d'accompagnement des acteurs : par exemple en recensant des informations sur eux (profils, lettre de mission, positionnement) de façon à aider les Cités à s'outiller.
Dans l'écosystème Cités éducatives, la collaboration, la coopération, la co-construction, la co-évaluation ne peut se limiter à la Troïka ou au comité de pilotage. Elle nécessite l'implication de l'ensemble des acteurs, usagers et publics.

RECOMMANDATION N° 17 : Il serait souhaitable que les co-pilotes de la Cité éducative soient désignés sur le principe du volontariat, accompagnés en termes de formation, et qu'à l'issue de leur mission, après une certaine stabilité, une reconnaissance professionnelle soit possible en termes de carrière. Une validation des compétences acquises pourrait permettre des passerelles vers de nouvelles mobilités interprofessionnelles.

Au-delà de la troïka plus institutionnelle, le rôle des chefs de file opérationnels, des chefs de projet, dans la mobilisation et la coordination d'acteurs locaux, institutionnels, associatifs, parfois économiques a été déterminant en particulier pendant la crise sanitaire, lorsque le partenariat a pu s'organiser de façon équilibrée entre Éducation nationale, préfecture et collectivités territoriales. La crise sanitaire a aussi permis d'intégrer dans la démarche « Cité éducative » des acteurs jusque-là un peu à distance : enseignants, parents notamment. Elle a aussi conforté des modalités horizontales de gouvernance en confortant le rôle des acteurs locaux.

Commentaires du CNOE : Le CNOE n'est pas en mesure de dire si ces acteurs (chefs de projet, chefs de file, coordinateurs, IEN) ont reçu une lettre de mission, par qui elle a été rédigée. De même, nous ne savons rien de leurs profils.
Dans toutes les Cités éducatives, les lettres de missions doivent élaborées par la troïka, de façon à expliciter les marges d'autonomie de ces acteurs. Les Cités peuvent s'appuyer sur le document « *synthèse des lettres de mission chef de projet opérationnel* » en particulier (Cf. Annexe 5).

2.2.2.2. UNE COMITOLOGIE A TROIS NIVEAUX

- Comités de pilotages stratégiques (lieu politique et décisionnel) (souvent départemental parfois à deux niveaux départemental et local dans le cas où l'on trouve plusieurs Cités dans un même territoire) ;
- Comités techniques (instances opérationnelles animée par la troïka ;
- Groupes de travail.

2.2.2.3. MODALITES DE CONCERTATION, D'ENROLEMENT DES ACTEURS

En ce qui concerne les différentes modalités de concertation, d'enrôlement des acteurs, certaines Cités ont choisi d'intégrer des représentants des acteurs ou des habitants (parents, conseils citoyens, conseils jeunes) directement dans les comités de pilotage, plus fréquemment dans les instances d'évaluation (observatoires par exemple). Cet enrôlement est, selon nous, essentiel car il permet d'apprécier concrètement ce que la Cité éducative apporte aux enfants et aux parents, quel est le ressenti, et permettra sans doute par la suite de comprendre comment se construisent des parcours de réussite.
Mais les modes d'enrôlement des acteurs reposent majoritairement sur l'organisation prévue de séminaires, de forum, d'assemblées plénières ou d'assises. Cependant la nature et le statut de ces « assemblées » est différente : il peut s'agir « d'évènements » destinés à rythmer la vie de la Cité (« la semaine de la rentrée de la Cité éducative » par exemple) et assurer la communication et dans ce cas rassembler plusieurs centaines d'acteurs et d'usagers. Il peut s'agir d'assemblée générale, instance d'échanges, de propositions, voire de validation. Il peut enfin s'agir, et c'est le cas des séminaires, de moments de formations, de connaissances mutuelles, de constitution d'une culture inter-acteurs.
La dernière modalité d'enrôlement des acteurs est, presque partout, la constitution de groupes de travail thématiques, souvent animés par des coordinateurs (parfois en binômes Éducation Nationale/ville comme à Grigny), ou des membres des comités de pilotage. Ils peuvent regrouper des porteurs d'action, des acteurs, plus rarement des parents, des habitants ou des jeunes. Ils sont force de propositions, parfois aussi associés à l'évaluation.
Il est à noter, qu'il est indispensable de présenter la Cité éducative lors de son lancement sur un territoire. Les pilotes pourraient s'appuyer sur une « manifestation inaugurale » assortie d'une campagne médiatique mais aussi sur le choix d'un parrain emblématique en lien avec la ou les thématiques choisies. L'objectif est de créer une adhésion, un enrôlement, un sentiment d'appartenance.

Cependant les deux épisodes de confinement ont amené à l'annulation d'une grande partie des réunions ou initiatives programmées
D'autres modes d'enrôlement sont intéressants : la création de binômes, comme à Allonne ou Grigny, chargés d'aller à la rencontre d'acteurs associatifs ou scolaires par exemple. La tenue régulière de réunions dans les écoles et les établissements du second degré, souvent à l'initiative de chefs de projet pour présenter la démarche et soutenir des appels à projet (à Gennevilliers par exemple). Ces initiatives sont d'autant plus importantes que nombre de Cités signalent la difficulté qu'il y a à mobiliser les acteurs de terrain en particulier les enseignants. Il est vrai que ceux du premier degré ne peuvent être rémunérés (ce qui est déploré dans les revues de projet) et que tous ont été grandement mobilisés par la crise sanitaire.
Une autre difficulté réside dans le fait que les enseignants aient du temps pour travailler sur les liens inter-degré, inter-acteurs. La libération d'un temps hors enseignement qui existe pour les enseignants en REP+ et qui libère un temps hors enseignement peut aider et aide déjà à renforcer ces liens.
Enfin l'existence des ces réunions, séminaires, groupes de travail n'est pas en soi la preuve de l'existence d'une vraie mobilisation ou participation d'acteurs divers. Il faudrait sans doute se doter d'outils : ce que font quelques Cités pour favoriser par exemple la prise de parole directe, d'acteurs ou d'habitants, ou de jeunes peu familiers de l'exercice. C'est le cas par exemple à Roubaix ou à Trappes (« tiers facilitateurs », sociologues).

RECOMMANDATION N° 18 : Les efforts en cours pour associer les acteurs et les usagers doivent être poursuivis et intensifiés dans toutes les Cités éducatives, en allant au-delà des acteurs habituels et au-delà de l'utile mais insuffisante communication : l'association des acteurs et usagers aux décisions, à l'évaluation permettra l'émergence d'une réelle culture commune et d'un éco-système solidaire, à travers notamment la mise en place d'observatoires partenariaux et participatifs.

2.2.2.4. COMMUNICATION INTERNE, EXTERNE

Sont mentionnés dans les revues de projet un certain nombre de modalités de communication interne : visio-conférences, réunions régulières, élaboration d'outils collaboratifs (via « éduc » par exemple) entre les membres de l'équipe projet en particulier.

La communication externe passe beaucoup par des outils municipaux, la presse locale. Des « lettres » de la Cité éducative existent, des vidéos, des reportages mais aussi des pages Facebook, etc. Cependant, il n'y a pas encore de réelle politique de communication, les Cités ayant remis à plus tard leur réflexion sur ce sujet.

Il faut noter aussi que, si la plateforme nationale est connue, parfois appropriée par les équipes projets, elle n'est pas encore appropriée par les acteurs et les partenaires. 60 Cités ont désigné un responsable éditorial et un webmestre. Néanmoins seules 14 d'entre elles considèrent s'être réellement approprié la page locale sur le site officiel www.citeseducatives.fr. 34 Cités se déclarent en cours d'appropriation de cette page, et 13 ne s'y sont pas encore mobilisées.
Différents motifs sont avancés par les Cités pour expliquer l'appropriation relative de la plateforme notamment : retard pris en raison du contexte sanitaire ; sujet parfois non évalué comme prioritaire par rapport à d'autres travaux ; manque de temps pour investir pleinement le volet communication ; recrutement de personnel dédié à la communication en cours ; difficulté, y compris technique, à s'approprier la page locale du site internet et à y publier du contenu.

© AB022554_Arnaud Bouissou -Terra

2.3. EVALUATION ET REVUES DE PROJET

2.3.1. Analyse des protocoles locaux de suivi et d'évaluation de l'INJEP

L'INJEP a produit une « *analyse des 51 protocoles de suivis et d'évaluation mis à sa disposition* » : (cf. Annexe 6). Elle permet de rendre compte de la diversité des démarches d'évaluation envisagées et de l'investissement considérable des Cités éducatives sur les questions évaluatives.

Sans entrer dans les détails on se contentera ici d'en énoncer quelques traits saillants :

- **Objet de l'évaluation** : Les démarches d'évaluations détaillées dans les protocoles visent d'une part à observer la mise en œuvre des programmes annuels d'action : les actions ont -elles été déployées comme prévu ? Ont-elles touché leur public ? Étaient-elles pertinentes et efficaces ? D'autre part, elles s'intéressent aux effets de la Cité éducative et de son mode de gouvernance, principalement sous l'angle des coopérations et du partenariat, du climat scolaire, des parcours scolaires et de la parentalité.
- **Construction de la démarche d'évaluation** : si certaines Cités ont souvent instauré des instances consacrées à l'évaluation, d'autres en ont confié la responsabilité au comité de pilotage, voir au chef de projet quand il existe sous le contrôle dudit comité. Outre le risque de confusion des rôles (le comité de pilotage étant juge et partie) l'articulation entre les instances d'évaluation et les instances de décisions n'est pas clairement définie. L'INJEP pointe le faible accompagnement des Cités éducatives dans la détermination des membres de cette instance. On note que 17 Cités éducatives se sont appuyées sur des cabinets extérieurs et que 22 l'envisagent.
  Par ailleurs, il conviendra d'éviter l'isolement de l'instance d'évaluation et de permettre l'instauration d'un regard neutre et distancié. Certaines Cités en ayant recours à des experts ont anticipé ce point. D'autres, comme celles du Val d'Oise ont bénéficié de l'appui du niveau départemental (Préfecture et DSDEN) qui a initié la constitution d'une grille d'évaluation critériée.

Extrait de la grille d'évaluation du Val d'Oise :

Q1 – Dans quelle mesure la Cité éducative a-t-elle permis d'améliorer la gouvernance des politiques éducatives et d'insertion jeunesse locale en s'appuyant sur une vision stratégique commune ?	
Critères retenus, réussites attendues	Indicateurs, informations permettant de se positionner
Les dispositifs, projets, et actions sont déployés de manière coordonnée et cohérente	• il existe un référentiel de suivi des actions avec des indicateurs harmonisés entre porteurs ; • des groupes de travail thématiques se réunissent (nb de rencontre, participants, fréquence, thématique) ; • les instances décisionnaires (comité de pilotage) se réunissent (nb de copil, participants, fréquence) et sont connues ; • les parti-prenantes estiment qu'il y a une plus grande cohérence (sondage).
Une communication à destination des acteurs, des enfants, des jeunes et des familles autour de la Cité éducative est mise en place, et les actions mises en place sur le territoire sont connues.	• il existe un document de communication accessible, adapté aux différents publics et diffusé • le logo de la Cité éducative est utilisé et partagé dans toutes les actions portées sur le territoire (enfance, jeunesse…) ; • des temps forts sont organisés (nb de temps de fort, participants) ; • une communication commune (départementale) existe (flash info ? que se passe-t-il dans les Cités éducatives ?) ; • les actions « innovantes » sont mises en valeur notamment les réseaux sociaux (nombre d'actions valorisées).
L'échange d'informations entre les acteurs est effectif et organisé	• il existe une charte harmonisée et concertée sur l'échange d'information entre les différentes parti-prenantes ; • nombre de signataires de la charte (typologie) ; • des outils et systèmes d'échanges sont mis en place ; • les acteurs estiment que l'échange d'information est facile et qualitatif ; • de nouvelles interactions se développent.
La concertation interacteurs et incluant les parents se développe	• des groupes de travail thématiques sont mis en place (nombre de réunion, qualité des participants, utilité des groupes de travail) ; • des bénéficiaires participent à ces groupes de travail thématiques (nb d'habitants, parents, enfants, jeunes).

D'autre part, les questions évaluatives sont souvent trop génériques ou imprécises et ne permettent pas une articulation aux priorités locales.

Les indicateurs mobilisés, le plus souvent à partir d'éléments issus de l'ONPV ou la DEEP, s'ils sont nombreux, trop parfois, montrent une confusion entre indicateurs de réalisation, de résultats et d'impact.

- Thématiques : sont dominantes celles qui concernent ce qui est relatif à l'école (actions concernant le public scolarisé de 3 à 15 ans avec parfois une extension aux lycéens. De même les actions concernant la parentalité font l'objet de l'attention des protocoles (cf. Annexe 7 : la synthèse des Revues de Projet faite par la coordination).
D'autres thématiques pourtant très présentes dans les programmes d'action le sont moins dans les protocoles d'évaluation : l'égalité filles/garçons, la santé, la petite enfance, la mobilité, le sport et la culture.
Enfin, Le rapport observe que les Cités éducatives qui ont le plus de moyens et qui concernent le plus de jeunes sont celles qui ont les protocoles les plus aboutis. La mutualisation des outils est donc un enjeu essentiel.

Il y a nécessité à poursuivre la démarche d'accompagnement et d'appui des Cités éducatives en matière d'évaluation. C'est sur la structuration même de la démarche que les Cités peuvent avoir des besoins mais aussi sur la définition de la stratégie et des axes de l'évaluation. Que faire en interne, quelle dimension de l'évaluation externaliser ? Quel cabinet mobiliser / sur quels aspects ? Quelles dimensions évaluer, avec quelles finalités ? D'autres questions se posent aussi sur l'organisation et l'articulation des instances internes et éventuellement externes de l'évaluation.
Enfin, un appui au niveau de la constitution des indicateurs et des outils est également important.

© iStock-831386286

RECOMMANDATION N° 19 : Comme le préconise l'INJEP dans son rapport plusieurs éléments devraient être mieux pris en compte dans les démarches évaluatives :

- La clarification des objectifs et des attentes en matière d'évaluation (ex-ante, avant/après, in itinere et finale : privilégier l'avant/après plutôt que les mesures d'impact).

- Un accent mis sur les spécificités stratégiques de la Cité.

- L'adéquation de la stratégie d'évaluation au regard des ambitions, des moyens et des niveaux d'avancement des Cités éducatives.

- L'évaluation des effets sur le système et l'ensemble de ses membres avec l'appui d'experts.

- Le recours à l'usage de nouveaux outils qualitatifs plus empruntés au domaine de la sociologie, entretiens, focus group, suivis de cohorte, observations de terrain, sociogrammes, pourrait aussi être utilement encouragé.

-Il sera nécessaire d'avoir une attention plus particulière pour les Cités les plus petites en taille.

Cette démarche doit intégrer une dimension d'auto-évaluation et doit être co-construite avec l'ensemble des acteurs.

2.3.2. Modalités de mise en place de la revue de projet

Le déroulement de ces revues de projet a été très fortement perturbé par la crise sanitaire qui a rendu très difficile les rencontres (2ème confinement), ce qui a interdit les moments d'échanges avec les porteurs d'action, les habitants, usagers, jeunes, etc, pourtant prévues par certaines Cités. Il faut signaler l'engagement et la réactivité des équipes de pilotage dans ce contexte particulièrement difficile.
Dans 52 Cités, des revues de projet ont pu se tenir en présentiel ou distanciel, soit directement en préfecture (une fois dans un rectorat), soit en Comité de pilotage stratégique ou élargi. Étaient présents, pour l'État, les préfets, ou préfet à l'Égalité des Chances, ou des sous-préfets, pour l'Éducation nationale, les DASAN ou DAASEN, une fois une rectrice, pour les villes, les maires ou adjoints en charge de l'Éducation et de la Jeunesse le plus souvent. Plus rarement ont été associés à ces revues de projet les élus des métropoles ou agglomérations, des élus du Conseil départemental, des représentants de la CAF.
18 préfets, PDEC ou sous-préfets parfois associés aux DASEN ont envoyé des notes de synthèse pour leurs départements.
Les opérations de préparation, le plus souvent par les équipes locales, ont été d'autant plus chronophages qu'elles voulaient associer les porteurs d'action, les partenaires, parfois des comités de citoyens ou des représentants de parents (jusqu'à plus de cent personnes dans une des Cités). Cette démarche participative intéressante a cependant été freinée par le confinement de novembre et décembre.

L'exercice cependant a été inégalement compris : une petite majorité de Cités s'est concentrée sur un bilan des actions, en veillant à expliquer pourquoi certaines actions n'avaient pu être engagées : crise sanitaire et confinement, redéploiement des ressources sur des actions d'urgence liées à cette crise, notamment par exemple à l'initiative des préfectures par exemple le développement d'équipement numérique des familles dépourvues ; notifications de la subvention et versement tardif de celle-ci , jusqu'à fin août le plus souvent. Peu d'entre elles ont analysé leurs choix stratégiques. De même, pour l'étude de l'évolution de la gouvernance, on trouve plus une reprise des éléments de départ qu'une analyse du fonctionnement de celle-ci. La présentation de l'évaluation, peut-être parce que la réflexion sur celle-ci était concomitante, est plus nourrie. Quant à la politique d'animation et de communication, elle n'est que très peu développée, sinon pour dire que ces politiques devront être intensifiées : il est vrai qu'entre le fait que nombre de familles soient dépourvues d'équipement numérique; qu'entre les impératifs de calendrier (établir la convention, les programmes d'action, les protocoles d'évaluation), l'insuffisance de ressources humaines (chefs de projets ou coordinateurs non encore recrutés) et la crise sanitaire, on comprend que les équipes locales n'aient pu se consacrer à ces deux points.
Quant aux éléments de bilan financier, ils sont difficilement utilisables, le tableau récapitulatif n'ayant pas été compris par toutes de la même manière et ne portant que sur l'engagement du programme 147. (Cf. Annexe 7, synthèse des revues de projet)

RECOMMANDATION N° 20 : Les premières « Revue de Projet » ont souvent pris la forme de bilans ou de contrôles de gestion. Il est nécessaire de privilégier une démarche d'analyse réflexive, en proposant un examen de la mise en œuvre des objectifs stratégiques, des contraintes ou obstacles rencontrés et donc des réorientations, des choix, des évolutions proposées par les Cités. Un accompagnement ad hoc de la préparation des prochaines revues de projet par la coordination nationale sera indispensable, ce qui facilitera la distinction de cette revue de projet du nécessaire contrôle de gestion des fonds alloués.

3. PREMIERS ELEMENTS DE BILAN

3.1. CARTOGRAPHIE DES ACTEURS

Plutôt que d'énumérer de façon statique l'ensemble des acteurs mobilisés dans les Cités, nous avons jugé plus intéressant de nous intéresser aux Cités qui se sont engagées dans la construction d'outils, comme la cartographie dynamique des acteurs par exemple. Cette démarche est cependant complexe.

Si les fondements d'une Cité éducative sont clairement définis, sa construction spécifique à chaque territoire reste à écrire.
Il convient d'avoir une première connaissance exhaustive des potentialités de ce territoire au regard des objectifs. La cartographie fonctionnelle est l'un des outils adoptés par quelques Cités. L'identification de l'ensemble des acteurs, les redondances, les manques, les relations collaboratives existantes ou potentielles sont alors organisés en fonction des objectifs éducatifs de chaque Cité.

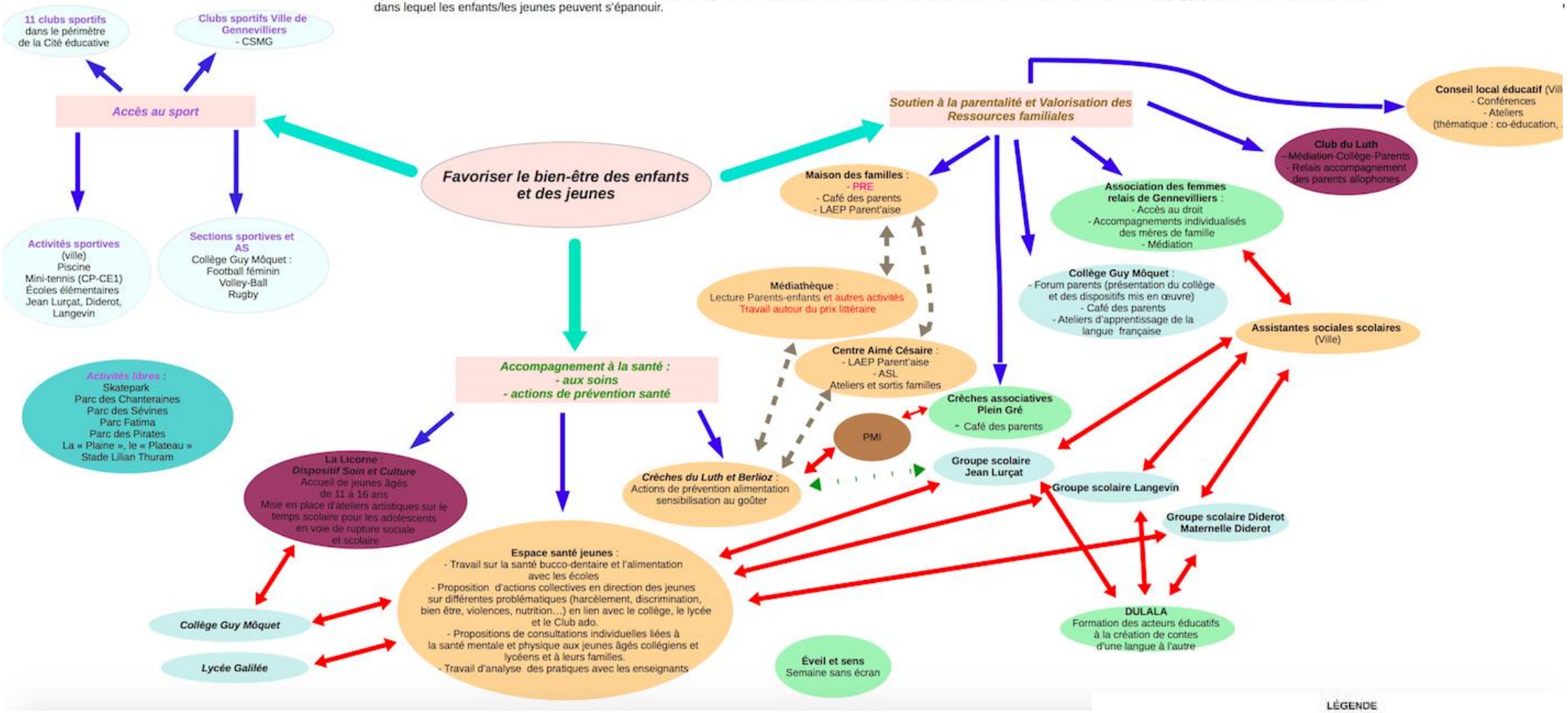
Or, la qualité de ce travail, qui est souvent réalisé par un prestataire extérieur, dépend de la précision du cahier des charges. On observe par ailleurs que la complexité des documents livrés demande qu'ils soient systématiquement accompagnés et décryptés par leurs auteurs. Voici, à titre d'exemple, une partie d'une des cartographies dynamiques de la Cité de Gennevilliers.

C'est un premier écueil, car Il est difficile, voire impossible de réaliser ce travail avec l'ensemble des partenaires censés en être les utilisateurs. L'essaimage le plus exhaustif possible du document, même s'il est accompagné d'une grille de compréhension ne suffira pas pour construire une culture commune et le partage d'outils. Pour la constituer, il faut une appropriation collective. Pour cela, les acteurs doivent, à partir de cet outil, construire des fiches actions spécifiques qui sont autant de manière de l'approprier.

Ce type d'outils qui cherchent à accompagner l'auto-développement d'une Cité Educative ouvre un nouveau champ de réflexion.
Les échanges de pratiques entre les Cités, la construction d'une typologie d'actions incontournables contribuant à l'atteinte de certains objectifs devraient aussi progressivement permettre de construire une carte des acteurs (compétences) incontournables et ainsi encourager les Cités à aller chercher de nouveaux acteurs qui puissent apporter une expertise n'existant pas sur le terrain. Ainsi, la démarche entamée par certaines Cités de ne pas partir des acteurs mais du besoin et ainsi procéder par appel à projet est intéressante.

Commentaires du CNOE : Il s'agit d'imaginer un nouveau type de fiches actions dont l'objectif serait différent de celles connues (celles relatives à l'ingénierie et celles relatives aux projets portés par les acteurs). Elles seraient spécifiquement centrées sur la construction par ses acteurs, de l'écosystème.
Elles seraient des vecteurs opérationnels de la réalisation des dynamiques, des fonctionnalités, de la culture commune, des collaborations, des appropriations…
Les potentialités d'une cartographie ne dépendent donc pas seulement de sa qualité et du mode d'emploi, mais des fiches actions qu'elle susciterait pour en faire un outil en rupture avec « le mille-feuille ». C'est bien l'émergence d'une culture de territoire qui devrait fonder leurs cohérences.

Favoriser le ***bien-être*** des enfants et des jeunes c'est leur permettre d'avoir une scolarité et une vie sociale et affective équilibrée et épanouie. C'est leur permettre de disposer d'un cadre apaisé à la fois du point de vue de la relation aux adultes et du point de vue du cadre architectural et urbain. Le « bien-être » inclut à la fois la santé physique et mentale et un cadre de vie dans lequel les enfants/les jeunes peuvent s'épanouir.



3.2. MISE EN ŒUVRE DES PLANS D'ACTION

Ce paragraphe est construit sur l'analyse des revues de projet 2020 (Cf. annexe 7).

Les revues de projet établies à l'automne 2020 peuvent être regroupées en 4 types :

- Quelques Cités n'ont pu remplir réellement les fiches envoyées par la coordination nationale. Mais une revue a bien eu lieu : les préfets, en effet, en font une analyse ;
- Une part importante des Cités présente davantage un bilan des actions qu'une analyse de l'existant, des freins ou obstacles, des stratégies utilisées ;
- Une autre montre que les Cités se sont plutôt emparées stratégiquement de la notion de « territoire à haute valeur éducative ». Outre l'accent mis sur des initiatives innovantes (fab- lab, Open badge par exemple) elles font un effort particulier de coordination des actions, par exemple en construisant des complémentarités entre école/périscolaire/associations culturelles ou sportives ancrées sur les quatre parcours (Parcours d'éducation artistique ou culturel (PEAC), Parcours Avenir, citoyen, santé)et réfléchissent sur ce point, ainsi que sur l'enrôlement d'acteurs variés (y compris IUT, universités, CFA ou GRETA) ;
- Enfin les dernières, sans forcément négliger ce dernier point, mettent l'accent sur la constitution d'un écosystème d'acteurs, à travers des ateliers d'intelligence collective, des formations inter-acteurs, ou interprofessionnelles, en se dotant d'outils collaboratifs, en travaillant sur des cartographies relationnelles ou dynamiques. Dans ces Cités, la recherche de modes d'évaluation à la fois participatifs et qualitatifs est particulièrement marquée ;

Quels sont les axes d'intervention les plus souvent mentionnés, mais aussi les angles morts éventuels ?

80% des Cités (63 sur 79) ont indiqué un retard dans le déploiement de leur programme d'actions. Ce retard est principalement lié au contexte de crise sanitaire. Certaines Cités évoquent également le versement tardif des crédits ou encore le manque de ressources humaines opérationnelles pour mettre en œuvre le plan.

Quand on regarde les axes réellement investis en ce début d'existence, on note que les thématiques relatives à la sécurisation des parcours, aux relations avec les familles, au numérique et à la culture sont les plus prégnantes dans les plans d'actions des Cités éducatives. Les thématiques les moins investies sont : le renouvellement urbain (12 Cités), l'égalité filles-garçons (30 Cités).
Il faut noter cependant que la prégnance des actions concernant le numérique par exemple, celle des relations avec les familles, voire celles concernant la sécurisation des parcours est en partie liée aux actions nécessaires de lutte contre la fracture numérique d'une part, et à la nécessité de maintenir le lien entre les élèves et l'école en particulier lors du premier confinement.
Il faut également souligner qu'un nombre important d'actions n'a pu être engagé du fait des confinements (en particulier les actions de formations inter-acteurs et certaines actions culturelles).

.

Enfin, la plupart des actions concernent majoritairement le public d'âge scolaire (de 3 à 16 ans) . Les Cités sont conscientes de l'effort de réflexion nécessaire sur les publics âgés de 16 à 25 ans et sur la petite enfance.

Commentaire du CNOE : Concernant la tranche d'âge 16-25, il est à noter que très peu de Cités ont bâti un groupe de travail thématique embarquant des acteurs essentiels : la région (en charge de l'orientation et de la formation), le monde économique (chambres de commerce, clubs d'entreprises,…), la DIRECCTE, les missions locales, les missions de lutte contre le décrochage scolaire, les éducateurs spécialisés, les proviseurs de lycées, les directeurs de CFA,... Cela est, sans aucun doute, lié au positionnement du chef de file au niveau collège et, même si le maire (ou un de ses adjoints) est président de la mission locale, là encore, il est rare que tous ces acteurs soient réunis pour aborder ensemble des thématiques allant du stage de 3ème, au raccrochage des jeunes du collège, à la carte des formations, à la mise en œuvre de l'obligation de formation des 16-18 ans,…

3.3. IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE

3.3.1. L'enquête post confinement

Début avril 2020, l'ANCT a réalisé une enquête auprès des Cités éducatives qui a permis de tirer plusieurs enseignements et de tracer quelques pistes de réflexion pour l'avenir proche. Cette enquête a permis l'élaboration d'un premier avis du CNOE que l'on trouvera en annexe 4. Il soulignait les points suivants :

En mars 2020, à l'heure du premier confinement généralisé, le modèle des Cités éducatives a su affronter l'avènement de la pandémie lié au SRAS-CoV-2 et en sortir globalement conforté. La temporalité était particulièrement difficile puisque les Cités éducatives amorçaient dans le même temps la première phase de leur construction.

Quand la phase de construction avait permis aux acteurs de la gouvernance de bien se connaître et se reconnaître, quand le diagnostic de territoire établi avait bien identifié les ressources existantes, quand les efforts participatifs lors de cette phase avaient favorisé l'émergence de réseaux, les Cités ont pu se mettre en mouvement avec réactivité. Ce caractère rapide, élargi, collaboratif est souvent observé et fait système.

Certes, ce modèle collaboratif est encore à des stades de développement hétérogène d'une Cité éducative à l'autre, en fonction de l'histoire des sites et de la plus ou moins longue tradition de travail coopératif antérieure, de la façon dont se construit ou non un partenariat interinstitutionnel équilibré et de la plus ou moins forte implication des acteurs sur le terrain : parents, enfants et jeunes, enseignants, professionnels de l'éducation, associations, entreprises…

Cette conjonction d'une mobilisation sociale et d'un mode d'organisation horizontal et décentralisé est un formidable levier, pour autant qu'elle soit reconnue et soutenue comme ce peut être le cas dans les Cités éducatives. Le modèle de fonctionnement des Cités éducatives a montré sa pertinence en situation de crise, il a pu montrer qu'il n'est pas un dispositif de plus mais un facilitateur de mobilisation collective. Il reste à le conforter, en prolongeant, par temps calme, les habitudes collaboratives, la considération des acteurs, et leur mobilisation.

À cet égard, 4 points méritent une attention particulière :

- **La gouvernance locale**, qui doit être équilibrée, horizontale, en phase avec le terrain, et disposer d'une marge d'autonomie ;
- **L'école hors l'école,** que la crise a rendue nécessaire par les collaborations entre acteurs, doit être un acquis pour la suite, autour notamment du numérique éducatif, du mentorat, et du couple enseignants/parents à conforter, ainsi que du rôle du tissu associatif ;
- **La prise en charge globale des enfants et des familles en difficulté**, à organiser avec l'ensemble des acteurs sanitaires et sociaux, comme l'a montré par exemple l'enjeu de l'aide alimentaire ;
- **Le champ des pratiques culturelles,** particulièrement disparate selon les familles, doit faire l'objet d'un effort redoublé, notamment pendant la période des vacances et à la rentrée, afin d'ouvrir plus largement l'horizon des enfants et des jeunes des quartiers concernés.

3.3.2. Quel bilan 6 mois après l'avis du CNOE ?

Les revues de projet envoyées à la coordination nationale donnent des éléments de bilan intéressants. En revanche l'insuffisance des réponses des Cités aux enquêtes flash diligentées par la coordination nationale (vacances apprenantes en particulier) rend difficile l'exploitation de cet outil.
L'investissement des Cités éducatives pour aider à réduire la fracture numérique, et comme elles y avaient été invitées par les préfets (consacrer jusqu'à 15% des fonds de la Cité à cela et plus, si elles le souhaitaient) a été conséquent.

32 parmi elles ont d'ailleurs fait évoluer les priorités partenariales au cours de l'année pour prendre en compte les nouveaux enjeux identifiés durant la période de crise sanitaire (poursuite de l'effort d'équipement, y compris des écoles avec l'achat de classes mobiles ; formations des parents à l'usage des outils numériques). Elles ont mobilisé les fonds de la Cité (programme 230, programme 147 ministère de la ville, fonds d'amorçage), avec des apports des collectivités (villes, métropoles ou agglomérations, conseils départementaux) mais aussi d'entreprises locales.
Quelques actions sont cependant développées insuffisamment et mériteraient de l'être davantage et partout : ainsi en est-il de la médiation aux outils numériques et à leur usage pédagogique.
Certaines Cités se sont aussi mobilisées sur d'autres types d'aide : distribution de kits pédagogiques d'urgence, aide alimentaire.
De même des expériences d'accompagnement d'élèves décrochés (stages de réussite mis en œuvre par les professeurs, mentorat, tutorat) pendant le confinement, avec l'appui d'associations (AFEV, Ligue de l'enseignement par exemple) caractérisées par la collaboration étroite entre les enseignants prescripteurs et les accompagnants, comme à Trappes par exemple mériteraient d'être diffusées d'une part et capitalisées, comme le demandait l'avis du CNOE, y compris dans le cadre des dispositifs ordinaires d'aide à la scolarité : « *Il faudra veiller à capitaliser ces expériences : prendre en considération le travail réalisé à la maison, avec les familles, le reconnaître et en tenir compte lors du retour à l'école. Il faudra aussi analyser les attendus des enseignants. Ce n'est pas un problème nouveau. Mais la crise a sans doute permis une prise de conscience, une réflexion sur l'aide au travail personnel des élèves (dispositifs d'accompagnement à la scolarité des élèves), mais aussi sur les conditions réelles de faisabilité. Ces expériences doivent être capitalisées : un retour d'expérience spécifique sur la question du numérique en éducation devra être engagé et les Cités éducatives devraient participer au débat (états généraux du numérique éducatif annoncés par le ministre, Poitiers, novembre 2020). Il sera utile d'associer à ce retour sur expérience les parents et les mouvements et associations d'éducation populaire. La distribution des missions éducatives entre plusieurs acteurs (familles, Éducation nationale, villes, acteurs de terrain.) a tendance généralement à se faire dans des couloirs étanches reposant sur une sorte de coexistence pacifique, chacun respectant son couloir. Or là où les perméabilités ont été possibles l'adaptation à la situation de crise a été meilleure. On a pu observer, alors des tentatives de construire sur le terrain une coéducation réelle, en considérant notamment les parents comme une véritable ressource. Les propositions collaboratives adossées à des études-actions accompagnant les acteurs de terrain semblent particulièrement pertinentes et devraient être encouragées et soutenues* ». Ces propositions restent d'actualité.

L'avis du CNOE insistait sur l'importance de l'éducation artistique et culturelle : « *c'est sans doute dans le champ culturel que les écarts de pratiques des familles sont les plus manifestes, participant grandement au creusement de la fracture éducative* ».
Les Cités éducatives en ont souvent fait un axe d'intervention : cependant le deuxième confinement a en partie réduit leurs possibilités d'action. Une partie des actions prévues a été reportée, mais des initiatives nouvelles autour de la lecture par exemple avec le support de propositions de la coordination nationale (Biblionef ou KO des mots) ont été prises dans plus d'un tiers des Cités.

« *Ayant fait de l'ouverture de l'horizon des enfants et des jeunes un axe prioritaire, les Cités éducatives devraient également favoriser l'accessibilité de tous à des séjours vacances, dans le respect des contraintes liées à la situation sanitaire, alors que de nombreuses familles dans les quartiers populaires seront contraintes cet été de renoncer à leurs projets de départ* » précisait l'avis du CNOE.
De fait, l'autre investissement conséquent a été celui opéré autour du dispositif de « vacances apprenantes ». Mais il est difficile de savoir si cela a concerné en priorité les enfants et les jeunes du périmètre de la Cité ou d'un périmètre plus vaste. Par ailleurs, il s'est surtout agi d'un accent mis de façon plus importante sur des dispositifs préexistants : école ouverte, quartier d'été, séjours éducatifs. Ce qui, dans le calendrier très serré de la mise en œuvre de ces « vacances » est logique. Plusieurs Cités ont prolongé leurs dispositifs pendant les vacances d'automne.

Commentaires du CNOE : Au-delà de l'effort d'équipement informatique et numérique, il est absolument essentiel de travailler sur l'usage pédagogique des outils et applications numériques en multipliant les collaborations entre enseignants et intervenants extra-scolaires, et parents. Il est tout aussi essentiel de poursuivre et intensifier les travaux engagés autour des attendus des enseignants.
La structuration de tiers-lieux peut aussi aider à la réduction de la fracture numérique.
Les activités, les pratiques culturelles et artistiques devront être « relancées » dès que la situation sanitaire le permettra.
Enfin les séjours éducatifs, les activités de loisirs et de vacances, appuyés sur les mouvements d'éducation populaires doivent pouvoir continuer.

3.4. ANALYSE BUDGETAIRE ET FINANCIERE

La répartition des financements dédiés de l'État a été réalisée au niveau national entre les Cités éducatives en fonction de la taille de la Cité (avec une prise en compte pour les « petites » Cités d'une part incompressible liée à l'ingénierie), de l'ambition des projets, des axes prioritaires retenus et de la volonté d'associer l'ensemble des parties prenantes, dont les habitants, sur la base de leur plan d'action prévisionnel 2020-2022. L'enveloppe moyenne attribuée est de 1M€ par Cité éducative pour 3 ans. Il paraît essentiel, avant tout, de mobiliser, de mieux valoriser les moyens du droit commun, de les mettre en synergie et non pas en silo.
Etant donné les différentes modalités de portage financier, il est souhaitable de mener une enquête permettant que chaque acteur de la troïka puisse expliquer le choix fait, ses points positifs et/ou négatifs, à la fois dans la souplesse, le partage de décision. Par ailleurs, il serait utile d'apprécier la possibilité pour la coordination nationale d'obtenir des éléments d'analyses plus précis à travers l'exploitation des données de l'outil Dauphin.
Cette démarche intégrée et systémique des Cités éducatives ne devrait-elle pas s'appuyer sur un nouveau cadre juridique comme celui des établissements publics de coopération éducative définis par l'article L1441-1 du code des collectivités ?

RECOMMANDATION N° 21 : Dans l'année 2021 une enquête qualitative devrait être menée sur les différents modèles d'opérateurs financiers (GIP, Caisse des écoles, préfecture, collectivité) et sur leur articulation.

La question de la gestion de ces crédits fera également l'objet de l'étude relative à la gouvernance portée par l'Université de Bordeaux, cependant on peut déjà constater une variété de modalités de gestions : gestion des crédits en direct par les préfectures, crédits confiés à un GIP, une collectivité ou une caisse des écoles, crédits répartis entre plusieurs gestionnaires en fonction des publics, etc…

Commentaires du CNOE : Cette première année de fonctionnement, très bouleversée de plus par la crise sanitaire n'a pas permis à la coordination nationale de recevoir les éléments nécessaires à la production d'un bilan financier. Cela devra faire l'objet d'un travail prioritaire en 2021.

RECOMMANDATION N° 22 : La coordination nationale, sur la base d'informations émanant des Cités éducatives, devra fournir au CNOE des éléments de bilan financier pour 2021. Ce bilan portera a minima sur les crédits engagés (147) et sur les fonds collège (230). Il devra faire apparaître les actions, ou axes les plus investis.

4. CONCLUSION

Le CNOE se réjouit de ce que la démarche de *Cités éducatives*, ait mobilisé, mis en mouvement, autant d'acteurs et de l'enthousiasme constaté sur le terrain. Créer la Cité éducative sur un temps aussi court et très fortement impacté par la crise sanitaire a été un véritable tour de force ! Le CNOE tient à saluer l'engagement des acteurs et en particulier des « Troïkas ». Certes, la démarche est encore fragile : elle se construit en temps réel, procédant par essai/erreur, adaptant tant ses pratiques de travail que ses objectifs opérationnels. Cette adaptabilité est aussi sa force.

Cette démarche, expérimentale, repose sur la notion de labellisation. La jeune histoire des 80 premières Cités doit permettre de préciser les critères nécessaires à la définition d'un cahier des charges de labellisation. L'approche systémique de la politique éducative territoriale est au centre de cette labellisation. Le CNOE souhaite donc que l'expérimentation en cours permette une modélisation des « méthodes et des actions inspirantes », spécifiques à des territoires urbains fortement ségrégués.

Pour aller plus loin, conforter la démarche, capitaliser les expériences, le CNOE pense nécessaire :

- **D'accompagner davantage les Cités, par exemple en créant des relais territoriaux entre ces dernières et la coordination nationale, en veillant à la légitimité à la qualité de l'expertise des accompagnants.**
- **De travailler à la détermination des critères permettant de définir ce que peut être une « bonne » Cité éducative : pour cela il sera nécessaire de travailler autour de quelques invariants concernant le pilotage, l'enrôlement des acteurs, l'avancement des projets, les actions incontournables…mais aussi de s'appuyer sur un travail autour de l'agrégation de toutes les évaluations menées dans chaque Cité.**

© P10_Xavier Schwebel

Le CNOE prendra sa part dans ce travail collectif, en multipliant les auditions de Cités, les visites sur le terrain.

ANNEXES

5.1. Annexe 1 : convention cadre

5.2. Annexe 2 : Présentation des feuilles de route des GP et initiatives

5.3. Annexe 3 : Liste des membres du CNOE

5.4. Annexe 4 : Avis du CNOE

5.5. Annexe 5 : Lettre de mission du Chef de Projet opérationnel

5.6. Annexe 6 : Rapport de l'INJEP : analyse des protocoles de suivi et d'évaluation des Cités éducatives

5.7. Annexe 7 : rapport synthétique des revues de Projet 2020 – ANCT

Vous pouvez retrouver les annexes ici :

https://www.citeseducatives.fr/le-projet/cnoe

LES Cités éducatives

stratéact' - 2021

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

agence-cohesion-territoires.gouv.fr