

## Commission de l'éducation populaire

# La continuité éducative au sein des cités éducatives

*Avis adopté, le 10 janvier 2025*

### Contexte

Précisée lors du comité interministériel des villes du 27 octobre 2023, la généralisation progressive du programme des cités éducatives est l'une des mesures phares pour la jeunesse annoncée par le Président de la République, le 26 juin 2023 à Marseille, dans le cadre de « Quartiers 2030 ».

Cette annonce a motivé les membres de la commission de l'éducation populaire du COJ à se saisir de ce sujet sous l'angle de la capacité des cités éducatives à participer à la construction d'une continuité éducative durable sur un territoire, associant le secteur de l'éducation populaire, conformément à l'un de ses objectifs.

S'inspirant d'expériences menées sur le terrain par des élus locaux et lancées depuis 2019 au sein des quartiers prioritaires de la politique de la ville, les cités éducatives ont une double ambition : d'une part, accompagner au mieux le parcours éducatif de chaque jeune, depuis la petite enfance jusqu'à l'insertion professionnelle et dans tous les temps et les espaces de vie et, d'autre part, mieux coordonner les dispositifs déjà existants et soutenir l'innovation.

Le programme des cités éducatives se base sur un double constat. Tout d'abord, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans les réseaux de l'éducation prioritaire, malgré l'action de l'État et l'action coordonnée des acteurs et des collectivités, la réalité vécue par les enfants et les jeunes, notamment à travers leur parcours éducatif, ne répond pas totalement à l'objectif d'égalité des chances.

Ensuite, depuis des années, des dispositifs et politiques publiques en matière éducative ont été déployés à l'échelle des territoires créant des superpositions complexes pour les acteurs éducatifs et de jeunesse et peu lisibles pour les citoyens. Cette situation est une source de non-recours à des services et des droits et nécessite de mieux articuler les acteurs, les dispositifs et les moyens, notamment en matière d'éducation.

Les cités éducatives ont pour ambition de répondre à ces problématiques en se déployant autour de trois grands objectifs qui guident leur action :

- Conforter le rôle de l'école ;
- Promouvoir la continuité éducative entre les temps scolaire, périscolaire et extrascolaire ;
- Ouvrir le champ des possibles pour les enfants et les jeunes.

Concrètement, la cité éducative matérialise une « alliance éducative » intégrant tous les acteurs éducatifs d'un quartier prioritaires de la politique de la ville (parents, services de l'État, collectivités territoriales, associations, habitants, travailleurs sociaux, CAF...) qui a pour but de prendre en charge tous les temps de l'enfant et du jeune pour une meilleure réussite éducative.

En ce sens, la cité éducative est avant tout une démarche et une méthode qui doit permettre de définir une vision commune entre les acteurs du territoire concerné.

Au-delà des trois grands objectifs assignés au programme, le principe est donc de laisser aux acteurs de terrain, le soin de définir leurs propres priorités en se fondant sur leur expertise et leur connaissance des problématiques.

Aujourd'hui, 210 cités ont été labellisées, représentant 500 quartiers prioritaires de la ville (une cité éducative peut regrouper plusieurs quartiers) sur les 1 362 quartiers prioritaires de la ville cartographiés. Ce déploiement se déroule sur la base du volontariat et a été soutenu, depuis 2019, par des moyens humains et financiers importants apportés par chacun des cofinanceurs (247 millions d'euros sur la période 2019-2024) que sont l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et du ministère de l'Éducation nationale via sa Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO). Ces derniers assurent un pilotage concerté et stratégique du programme. Par ailleurs, chaque cité éducative bénéficie d'un fonds qui est abondé à parité par des crédits de la politique de la ville et de l'Éducation nationale.

Concernant sa gouvernance, la cité éducative s'articule sur une gouvernance minimale à trois : le principal du collège, chef de file de l'Éducation nationale, le maire ou son représentant, chef de file du territoire, et le préfet ou son représentant, chef de file des autres services de l'État. Le pilotage des plans d'actions est ouvert à l'ensemble des acteurs.

## I – La continuité éducative : objectifs et mise en œuvre

Outre l'élaboration et le déploiement « d'une stratégie éducative en direction des enfants et des jeunes de 0 à 25 ans », l'enjeu des cités éducatives est de « bâtir un écosystème de coopération des acteurs éducatifs autour de l'Ecole ». Pour répondre à cet enjeu, il convient que les cités éducatives regroupent sous la forme d'une « alliance éducative » l'ensemble des acteurs éducatifs (parents, enseignants, animateurs, responsables associatifs, élus locaux, CAF, habitants, etc...). Les objectifs de l'alliance éducative sont les suivants :

- mieux coordonner les acteurs et les dispositifs ;
- assurer la continuité entre les acteurs, les espaces et les temps scolaire, périscolaire et extrascolaire ;
- partager des valeurs communes, des pratiques coordonnées et des objectifs précis.

La continuité éducative s'articule, quant à elle, autour de trois objectifs :

- construire un lien continu avec les parents et les autres adultes ;
- renforcer la cohérence des interventions ;
- intensifier et améliorer la qualité des prises en charge éducatives.

L'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) a publié, en mars 2024, une évaluation de la mise en œuvre des 80 premières cités éducatives<sup>1</sup> et, dans ce cadre, a, notamment, porté son attention sur la continuité éducative entre les acteurs, les espaces et les temps scolaire, périscolaire et extrascolaire<sup>2</sup>.

Cette évaluation a permis d'identifier de grandes tendances dans la manière dont les cités éducatives ont répondu à l'enjeu de la continuité éducative. Sur ce sujet, l'INJEP remarque que la continuité éducative est une notion polysémique « qui ne bénéficie souvent pas de définition claire au niveau des territoires » et dont l'articulation avec l'objectif de « conforter le rôle de l'Ecole » entraîne des interrogations des acteurs<sup>3</sup>.

L'évaluation a montré que les différents types d'actions observés renvoient à :

- Une continuité « synchronique » (complémentarité des pratiques et des acteurs éducatifs dans les différents espaces du territoire). L'évaluation de l'INJEP a mis en exergue que la continuité éducative est pensée prioritairement par rapport à l'Ecole et, dans ce cadre, les actions observées sont de trois types :
  - des actions visant à renforcer la socialisation des jeunes au cadre scolaire,
  - des actions visant la transférabilité des compétences de savoir-être au sein de l'Ecole,
  - des actions permettant de renforcer la complémentarité entre apprentissages formels et informels.

---

<sup>1</sup> Tana STROMBONI, Sonia LOUHAB, « Evaluation nationale des cités éducatives - Appropriation du programme en matière de continuité éducative, d'orientation-insertion et de place des familles », INJEP, 2024.

<sup>2</sup> Cette évaluation a également porté sur l'orientation et l'insertion ainsi que sur la place des familles.

<sup>3</sup> Sur ce sujet, se reporter au dernier paragraphe page 44 de l'évaluation de l'INJEP.

- Une continuité « diachronique » (continuité temporelle des parcours des jeunes, prévention des ruptures, accompagnement des transitions, etc.). L'évaluation de l'INJEP a permis d'identifier une grande variété de formats, contenus et modalités pour sécuriser les parcours et éviter les ruptures. De même, pour les jeunes décrocheurs, des actions socio-éducatives ont été construites en dehors du cadre scolaire pour les remobiliser, en associant de manière concomitante des intervenants issus des différents secteurs éducatifs dans l'optique d'une prise en charge globale.

## II – Les enseignements de la mise en œuvre des cités éducatives

Depuis le lancement des cités éducatives, l'ANCT et la DGESCO ont pu effectuer divers constats à travers des enquêtes confiées à la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEEP) et à l'Université de Bordeaux, complétés ou corroborés par l'enquête de l'INJEP et les observations sur le terrain des membres de la commission de l'éducation populaire.

Il en ressort que, d'une manière générale, la création d'une cité éducative produit des effets positifs, notamment, une plus grande ouverture de l'Ecole aux intervenants extérieurs et une meilleure interconnaissance entre professionnels.

L'évaluation de l'INJEP montre un renforcement de l'interconnaissance entre les acteurs et les dispositifs présents sur le quartier. La cité éducative facilite les relations et les collaborations entre professionnels et renforce leur capacité à travailler en mode projet et en transversalité. Lorsque les actions sont co-construites, elles permettent même de faire évoluer les référentiels et les pratiques.

Certaines actions renforcent la complémentarité entre apprentissages scolaires et informels avec la mise en œuvre d'approches pédagogiques qui privilégient les apprentissages « expérientiels » permettant aux jeunes de découvrir, par la pratique, les savoirs à acquérir. Ces actions permettent également de libérer la parole des jeunes, de créer de l'entraide entre pairs et efface pour un temps, la hiérarchie maître-élève.

Cependant, d'une manière générale, les effets des actions engagées dans le cadre des cités éducatives restent plutôt mesurés car elles restent insuffisantes pour changer durablement les postures et pratiques professionnelles.

En effet, l'évaluation de l'INJEP a montré que la co-construction est la règle essentielle permettant de faire évoluer les représentations et les pratiques or, il est constaté un manque de temps, d'espaces de collaboration et d'échange, entre acteurs, pour conforter cette vocation d'accompagnement à 360° des enfants et des jeunes.

En parallèle, la dynamique d'une cité éducative peut connaître des phases de « creux » en raison de la mobilité professionnelle des personnels impliqués démontrant la nécessité d'inscrire durablement la cité éducative dans son action.

Par ailleurs, il convient de reconnaître que la construction d'une vision commune reste assez compliquée à mettre en œuvre, car elle oblige chacun des acteurs à effectuer un pas de côté.

Chaque acteur engage trop souvent des actions sans forcément avoir pu mettre en œuvre des démarches de travail plus concertées, plus participatives. Par exemple, l'évaluation de l'INJEP a montré que certaines actions qui viennent indirectement conforter les missions de l'école (climat scolaire, aide aux devoirs et à l'orientation) s'appuient sur les personnels de la vie scolaire de l'établissement mais n'impliquent aucun personnel enseignant.

Par ailleurs, il ressort que la continuité éducative est partielle et centrée principalement sur un public scolaire. A ce titre, le public des jeunes « NEET » (ni en étude, ni en emploi, ni en formation) reste souvent peu pris en compte dans les actions des cités éducatives alors que pour la tranche d'âge des 16-25 ans, les actions des cités éducatives permettent la remobilisation et l'amorçage de projets professionnels. Les lycées comme les acteurs de l'insertion sont ainsi encore peu associés aux cités éducatives.

Il est également constaté une difficulté à penser la réussite éducative sans prendre en considération les référentiels scolaires. A cet égard, les actions qui visent à renforcer la socialisation au cadre scolaire ne visent pas à développer une pédagogie alternative à la forme scolaire, mais bien au contraire à socialiser les enfants et les jeunes à ce cadre en associant leurs familles. De même, de nombreuses actions visent la transférabilité des compétences de savoir-être au sein de l'espace scolaire et renvoient aux normes comportementales attendues pour évoluer correctement en milieu scolaire.

Enfin, concernant l'impact des actions mises en place dans le cadre des cités éducatives sur les jeunes, si des effets sont bien identifiés par les intéressés sur le climat scolaire, sur leurs relations avec les adultes, sur la découverte de nouvelles activités et l'acquisition de compétences sociales pouvant, dans leur ensemble se répercuter positivement à l'École, en revanche, pour les établissements scolaires en REP +, les effets en matière de réussite scolaire ne sont pas objectivés à ce stade et semblent difficile à isoler des effets d'autres dispositifs.

Il convient d'ajouter que s'agissant des effets attendus sur les parcours des jeunes, le programme ne précise pas s'il faut viser la réussite éducative ou scolaire. Il existe donc un débat entre les tenants de l'éducation formelle, qui se focalisent sur la réussite scolaire, et les tenants de l'éducation non formelle qui vont promouvoir un référentiel plus large de réussite éducative.

### III – Préconisations

#### Sur le développement et la pérennisation du programme

Pour répondre à l'objectif d'une généralisation des cités éducatives dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, outre l'essentiel pérennisation des crédits dédiés, il convient de :

- ↳ Augmenter les moyens budgétaires alloués au programme par les co-financeurs et notamment l'Etat ;
- ↳ Permettre une meilleure mobilisation des personnels de tous les acteurs et de leur expertise pour construire, piloter, accompagner et évaluer les actions en identifiant des temps de travail dédiés ;
- ↳ S'inspirer de certaines instances existantes (PEdT par exemple) qui ont des salariés dédiés spécifiquement à l'animation opérationnelle ;
- ↳ Valoriser les cités éducatives comme une méthode de coopération entre acteurs éducatifs du territoire et non comme un dispositif. En ce sens, il convient de conserver la souplesse et la flexibilité d'organisation qu'elles ont aujourd'hui ;
- ↳ Inclure systématiquement les cités éducatives au sein d'un projet éducatif de territoire soutenus par les élus locaux ;
- ↳ Réfléchir à une coordination des espaces de coopération sur un même territoire en mutualisant les instances en recherchant des formes d'organisation pour limiter, voire fusionner, les instances de suivi et de pilotage ;
- ↳ Mieux intégrer les enjeux et problématiques de tous les jeunes en intégrant mieux celles des plus de 15 ans, ce qui nécessite une ouverture vers d'autres acteurs.
- ↳ Renforcer les actions et partenariats pour accompagner les projets et démarches inclusives dans le cadre des cités éducatives.

#### Sur la continuité éducative et les partenariats

Les cités éducatives ont pour objectif de favoriser et de rendre opérationnelle la continuité éducative entre les différents temps de l'enfant, ce qui doit se traduire de manière concrète par des partenariats renforcés entre tous les acteurs concernés, y compris les parents, dans l'optique de créer une « alliance éducative ». Afin de mieux répondre à cet objectif, il convient de :

- ↳ S'appuyer sur les parents et leurs représentants pour multiplier les liens entre les espaces de concertation et de coordination éducatifs ;
- ↳ Mieux associer les enfants et les jeunes au pilotage des actions de la cité éducative au regard de leur expertise d'usage et en s'appuyant sur les associations de jeunesse et d'éducation populaire pour les accompagner dans ce rôle de participation citoyenne.
- ↳ Intégrer de nouveaux acteurs au sein de l'instance de pilotage, notamment les associations JEP, les CAF et les acteurs économiques locaux ;

- ↳ **Donner de la souplesse dans la composition et l'organisation de l'instance de gouvernance**
- ↳ **Réfléchir, à partir des expériences de terrain, à un meilleur positionnement du Conseil départemental et du Conseil régional au sein de l'instance de gouvernance.**

### **Sur l'inscription dans le territoire**

Les actions engagées au sein d'une cité éducative sont inscrites dans un territoire précis et, en parallèle, elles participent à la politique éducative de ce territoire. A ce titre, il convient de :

- ↳ **Mieux identifier les zones de porosité entre les différents espaces de coordination sur un même territoire (cités éducatives, PEdT, CTG, territoire zéro chômeur...) afin de les mettre en cohérence et en complémentarité ;**
- ↳ **Mieux associer les associations JEP dans la co-construction des actions afin de sortir d'une seule relation de prestataire ;**  
**Travailler à équilibrer les actions dans le cadre du parcours éducatif global pour répondre aux enjeux sociaux des enfants et des jeunes en associant et reconnaissant l'investissement de l'ensemble des acteurs.**