

Contribution à la réflexion sur l'évaluation des Cités Éducatives

Dalila Bahmed - Cabinet COPAS

Laurent Barbe - Cabinet CRESS

Gilbert Berlioz - Cabinet BERLIOZ/CRESS

Mars 2025

Nous menons depuis plusieurs années l'évaluation de Cités Éducatives dans des contextes très différenciés (Nord – Pas de Calais – Essonne – Guyane – Hauts de Seine – Haute-Savoie) et avons régulièrement partagé nos expériences et questionnements avec d'autres évaluateurs¹. Comme les Cités Éducatives, nos démarches d'évaluation ont évolué et progressé. Nous en avons dégagé progressivement un certain nombre de réflexions et d'éléments de méthode. Nous souhaitons les partager avec les acteurs de ces expériences nouvelles de coopération autour de l'éducation, et les inscrire dans une perspective de réflexion plus large sur l'évaluation des politiques publiques de programmes complexes.

L'évaluation renvoie à la question centrale de ce qui fait la valeur de l'action examinée. Appliquée à des objets complexes, elle n'est pas un simple travail de mesure (une pesée) qui permettrait par un jugement extérieur de trancher « une fois pour toutes » sur la valeur de ce qui a été réalisé. Mais elle est un élément moteur d'une démarche réflexive qui doit être adaptée à la nature de l'action évaluée et aux enjeux qui s'y nouent aux différents niveaux.

La plupart des définitions de l'évaluation de programmes² articulent trois dimensions :

- **la réflexion sur les valeurs**, au fondement des critères à partir desquels on va porter un jugement sur l'intervention étudiée
- **la mobilisation de méthodes** (l'évaluation prend appui sur une démarche d'investigation raisonnée proportionnée à l'objet évalué),
- **l'attention** prêtée à l'utilité de l'évaluation, (qui est aussi une attention à ne pas nuire...)

¹ Comme par exemple lors de la journée organisée par l'Université de Nanterre : Equipe CETS / master CITS "La recherche en sciences de l'éducation et de la formation et la commande publique" 25 mars 2025

² Sous la direction d'A.Chevillard. Méthodes et approches en évaluation des politiques publiques. Quebec Editions sciences et bien commun 2023

Ces trois termes peuvent guider la réflexion pour ce qui concerne l'évaluation des Cités Éducatives.

Les Cités Éducatives : une démarche spécifique

Les Cités Éducatives ne constituent pas un dispositif, ou un programme dont les résultats attendus seraient précisés dès le départ mais bien une **démarche** à la fois ambitieuse et expérimentale³.

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.

*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. **Comité National d'Orientation et d'Évaluation. Rapport 2020***

Son ambition découle ainsi de la volonté :

- de faire travailler ensemble des institutions qui sinon tendent à travailler « en silos » selon l'expression consacrée
- d'un élargissement significatif de la perspective éducative, en termes d'âge (de 0 à 25 ans) d'articulation des différents temps, de prise en compte de dimensions multiples (éducation, culture, sport, citoyenneté...)
- d'un appui sur les réalités et dynamique locales.

Même si la volonté d'horizontalité ne doit pas masquer les tensions potentielles résultant de la différence des agendas, des rapports au terrain local et des logiques institutionnelles, elle doit être considérée avec attention dans la démarche d'évaluation, tant sur le fond que dans son processus.

De même, **la diversité des contextes** au sein desquels se déploient les Cité ne doit pas être sous-estimée au seul regard de leur inscription dans le cadre de la Politique de la Ville. Car les territoires sont très différents sur de nombreux plans : urbains, démographiques, organisation territoriale de la Cité Éducative (collant parfois avec la circonscription Éducation Nationale, portant parfois sur plusieurs communes, la commune étant parfois intégralement en Cité Éducative, parfois non...), etc. Elles diffèrent aussi dans l'état du travail inter-institutionnel parfois très avancé, parfois très limité existant sur les territoires.

Le CNOE pointait ainsi que les programmes d'action doivent être avant tout conçus 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...* ».

³ CNOE Rapport annuel 2020

Une évaluation à ajuster

Pour résumer, on peut accentuer la différence entre :

- **des dispositifs** dont les objectifs précis et les modes d'action ont été pensés en amont et dont l'évaluation va surtout chercher à pointer la conformité aux attentes initiales et potentiellement le niveau d'atteinte des objectifs fixés (la mesure des écarts)
- **une démarche** qui, même si elle cadrée par des finalités, a un **aspect horizontal** (c'est aux échelons locaux des institutions réunis au sein d'une « troïka » de déterminer ensemble ce qui est à faire pour compléter l'offre éducative sur le territoire), **expérimental** (il ne s'agit pas de suivre une procédure mais de s'adapter à des réalités de terrain différenciées), **dynamique** (le postulat étant que le domaine a besoin d'innovation et d'un élargissement des acteurs engagés au fil des trois années de labellisation).

L'évaluation des Cités Éducatives doit ainsi chercher à être en cohérence avec ces principes qui constituent une rupture avec les modèles plus verticaux de politique publique et ne pas plaquer une démarche qui postulerait à l'inverse que tout ce qu'il y aurait à faire et devenir a déjà été pensé et qu'il s'agirait essentiellement de s'y conformer.

Plusieurs exigences nous semblent découler de ces caractéristiques.

L'évaluation doit apporter des éléments d'appréciation et de compréhension utiles au déploiement d'une démarche dont les chemins ne sont pas « tous tracés » et les enjeux pas toujours convergents entre les différentes institutions et niveaux d'acteurs. Elle doit être en capacité à identifier les facteurs qui ont pu favoriser la réussite ou au contraire créer des freins et difficultés et de permettre aux acteurs de s'en saisir.

Pour cela, d'après notre expérience il nous semble préférable qu'elle soit plutôt conçue comme une démarche d'accompagnement « in itinere » pour en suivre les dynamiques, comme le Fonds d'Expérimentation Jeunesse l'a déjà pratiqué. Les démarches ex-post⁴ que nous avons réalisées nous paraissent moins ajustées à l'esprit des Cités Éducatives notamment dans la dimension innovante qu'elles peuvent seulement enregistrer sans pouvoir la nourrir.

Et contrairement au contrôle qui travaille sur l'attendu, l'évaluation doit aussi savoir prendre en compte l'inattendu, particulièrement quand l'innovation est recherchée.

⁴ Les évaluations ex post sont réalisées pour apprécier de manière rétrospective un projet, programme ou une politique publique afin de pouvoir en apprécier la portée.

Des écueils à éviter...

Sur le fond, **l'évaluation d'une Cité éducative ne doit pas se confondre avec l'évaluation de l'école** et de ses résultats.

D'une part parce que l'école, surévaluée de toutes parts⁵, se trouve déjà exposée à une « quantophrénie » que les Cités éducatives doivent éviter d'aggraver. Les résultats scolaires et les indicateurs qui en témoignent sont multiples pour observer le système éducatif. S'il est intéressant de les examiner pour réfléchir aux pistes d'action voire aux évolutions au long terme engagées sur le territoire concerné ils peuvent difficilement être considérés comme des indicateurs fiables de l'action et surtout comme des « résultats » de la Cité Éducative elle-même.

Cela renvoie à plusieurs raisons :

- la recherche montre bien à quel point ces résultats scolaires sont d'abord largement impactés par les réalités sociales des territoires dont le poids ne disparaît pas miraculeusement du fait de la démarche des Cités ;
- l'action de la Cité Éducative est plus large que le champ scolaire et cherche à activer de nombreux autres leviers qui ne débouchent pas sur des indicateurs scolaires (comme par exemple l'image de l'école, ou la confiance dans les enseignants);
- l'action de la Cité n'est pas différenciable des autres dynamiques engagées par l'Éducation Nationale et qui ont aussi un impact sur les résultats scolaires. Par exemple, le dédoublement des classes de CP qui a massivement concerné les Cités Éducatives a constitué une évolution significative dont l'impact fait l'objet d'analyses, témoignant elles-mêmes de la complexité d'une évaluation dans ce domaine.⁶

- **Elle n'est pas la somme des évaluations des actions financées.**

La commande évaluative a parfois été réduite à celle des projets financés. L'expérience montre que cela constitue une impasse. En effet :

- si la Cité Éducative finance des d'actions, cela ne constitue qu'un des aspects de la démarche qui est bien plus large ;
- si chaque action fait l'objet d'un bilan et parfois d'une évaluation, ils ne sont pas additionnables car ces actions sont très hétérogènes dans leur nature, leurs publics, leurs visées...et ils ne se prêtent, ni sur le fond ni techniquement à une analyse chiffrée et encore moins à une sommation.

⁵ « L'école malade de l'évaluationnisme », Philippe Watrelo, *Alternatives économiques*, 15 novembre 2024

⁶ Évaluation de l'impact de la réduction de la taille des classes de CP et de CE1 en REP+ sur les résultats des élèves et les pratiques des enseignants. Ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports. Paris – 2021 et autres documents sur le même sujet

Les dimensions de l'évaluation et leurs contenus

Trois grandes dimensions de la démarche d'évaluation peuvent être distinguées :

La dynamique de la démarche et ses outils

L'évaluation peut porter une appréciation sur la dynamique de la démarche mise en place. Elle peut ainsi être amenée à identifier :

- ses apports du point de vue des acteurs concernés
- ses difficultés ou tensions lisibles notamment dans l'engagement, les débats voire les controverses...et à chercher à en préciser les motifs
- les choix de fonctionnement faits au fur et à mesure de l'évolution de la démarche et leurs effets
- les outils qui fonctionnent, qui « font Cité », en termes de communication, d'élargissement du spectre des acteurs engagés dans la démarche ;
- les stratégies et orientations qui ont été développées (de manière volontariste ou plutôt au fil de l'eau)
- les progrès ou difficultés pour faire progresser la place des jeunes et des familles dans les démarches mises en place...
- etc

Les actions financées et mises en œuvre

Le budget de la Cité constitue à l'évidence un levier d'action et d'engagement important et l'analyse de la démarche doit porter sur ce qu'il a permis à travers les deux lignes budgétaires concernées (BOP et fonds de mutualisation). L'évaluation peut :

- analyser la nature des actions financées et mettre en évidence les leviers mobilisés (publics concernés – thématiques traitées...) ;
- recueillir l'avis des acteurs éducatifs du terrain sur ce que ces actions leur ont apporté ;
- identifier dans quelle mesure les actions ont permis à l'écosystème local de mieux répondre à certaines difficultés vécues ou d'élargir le champ des possibles...

Le plus souvent, le nombre des projets financés interdit de mener des évaluations détaillées de tous. Les Cités disposent en général des bilans des opérateurs, de l'expertise du CPO sur son territoire, des retours du terrain sur les projets permettant à minima de repérer les projets qui n'ont pas fonctionné ou ne répondent pas aux attentes initiales. L'évaluation peut ainsi, à partir de choix faits avec le Comité de pilotage, examiner certaines actions spécifiques, et permettre d'aller plus loin que les bilans souvent non partagés et portant le seul point de vue des porteurs.

Mais la réussite ou l'échec d'une action ne présume pas mécaniquement la nécessité de la poursuivre ou non. Ainsi, l'expérience montre que les actions nécessitant un « aller vers » sont plus délicates et nécessitent d'être améliorées, poursuivies pour leur pertinence plus que pour les réussites observées. D'autres actions qui « fonctionnent bien » n'ont pas nécessairement de plus-value pouvant justifier la poursuite de leur financement dans le cadre de la Cité.

Plus généralement, les actions financées doivent surtout être considérées comme des moyens ou des ressources pour mieux répondre à certaines difficultés ou à certains manques observés. Et il faut surtout identifier en quoi ces actions ont renforcé la capacité collective de réponse, ont outillé les acteurs locaux, ont accru la proactivité sur des sujets qui ne trouvent jamais de réponse simple.

Les dynamiques plus globales engagées par la dynamique interinstitutionnelle

Dans l'évaluation, il est ainsi important de chercher à identifier les progrès dans le traitement de sujets « hors financement » et plus globalement tous ceux qui découlent de la régularité des concertations, du développement du travail en réseau, du développement de relations de confiance, de l'élargissement du système éducatif local à de nouveaux acteurs, du traitement de sujets complexes comme les rixes, le climat scolaire, la question du handicap, l'intercommunalité, la place des familles à l'école, la place des cultures minoritaires, l'égalité filles, garçons, etc.

Cette approche plus large invite à relativiser la tentation de réduire l'évaluation à l'objectivation de résultats ou d'impacts, découlant des actions financées.

Pour un usage raisonné des indicateurs

La question est souvent posée des indicateurs qui seraient susceptibles de témoigner de manière indiscutable des effets positifs de la démarche de Cité Éducative. S'il est relativement facile de mobiliser des indicateurs concernant l'activité déployée et les publics touchés, il est bien plus difficile de trouver des indicateurs spécifiques d'effets ou d'impact à court et moyen terme. Et toute l'expérience d'évaluation accumulée n'a pas permis de déboucher sur l'identification d'indicateurs non ambigus et non critiquables. Ces difficultés sont classiques dans l'évaluation de politiques publiques et particulièrement aiguës pour ce qui concerne l'action multiforme et à long terme des Cités Éducatives.

Cela rappelle que les indicateurs ne constituent qu'un aspect des analyses évaluatives et qu'ils doivent surtout être intégrés dans une approche plus large à la fois compréhensive, qualitative et quantitative.

Il convient aussi d'être vigilant aux dérives souvent impliquées par la volonté d'un pilotage par les indicateurs :

- une approche dans laquelle les indicateurs deviennent des objectifs ⁷ devient vite problématique ;
- l'intérêt de disposer d'indicateurs chiffrés ne doit pas amener à sous-estimer l'intérêt comme la légitimité de l'avis des acteurs du terrain confrontés à des situations réelles parfois loin de l'abstraction nécessitée par la production de données agrégeables⁸ ;
- certains éléments clés de la réussite comme l'engagement des acteurs, leur degré d'adhésion au projet, le sentiment de l'utilité de ce qu'ils font, sont difficilement réductibles à une mise en indicateurs, même s'ils peuvent être et constatés et objectivés.

La délicate réflexion sur les impacts

A partir de là, si l'impact sur le réseau des acteurs apparaît de manière assez claire et facilement argumentable, de nombreuses raisons invitent à la prudence pour ce qui concerne les impacts sur les publics concernés.

- La notion d'impact s'inscrit dans une linéarité (une cause → un effet) qui n'est pas pertinente dans le domaine socio-éducatif qui constitue un système complexe d'interrelations entre des individus, des groupes, des institutions et un environnement. Mesurer un impact, c'est souvent chercher à isoler une relation causale linéaire et donc perdre de vue la dimension systémique des enjeux de l'action.
- Les individus ne sont pas que des objets de l'action publique. Ils sont des acteurs capables d'initiatives, de capacités et de volonté propre. La façon dont chacun d'eux est capable de réagir à partir d'une situation donnée n'est pas réductible à une seule cause.
- Le système mobilisé au sein des Cités Éducatives est complexe, il intègre de multiples acteurs, institutions et porte sur de nombreuses dimensions qui ne prêtent pas facilement à une mise en indicateurs (et dont le recueil serait très problématique à construire représentant une charge importante).
- La Cité Éducative ne constitue pas une institution ou une organisation au sens précis du terme mais plus un ensemble flou (seuls les CPO relèvent de la Cité tout en étant dedans-dehors...). A ce titre, il est toujours délicat d'identifier ce qu'est son efficacité propre.
- Elle inscrit son action dans un cadre qui intègre de nombreuses autres interventions nationales ou territoriales dont les impacts qui ne peuvent pas être négligés...(plan de lutte contre la pauvreté,

⁷ si l'on considère la « loi » de goodhart » qui explique pourquoi « quand une mesure devient une cible, elle cesse d'être fiable » dont de multiples exemples jalonnent l'histoire des politiques publiques

⁸ On lira avec intérêt l'argumentation portée sur ce sujet : Hugues Draelands L'évidence des faits La politique des preuves en éducation PUF 2022

Programme Éducatif Territorial, Programme de Réussite Éducative, actions spécifiques déjà engagées par les municipalités et les agglos, etc.).

- Enfin, et ce n'est pas la moindre des difficultés, le temps pouvant être consacré à la démarche d'évaluation et à l'accès au terrain est limité et impose des choix de priorisation, générant aussi nécessairement des limites ou des angles morts.

La production de chaînes de valeur : une perspective plus systémique

La commande publique d'évaluation est ainsi souvent réduite par cette notion d'impact, dont nous avons vu toutes les limites et complexités.

Il est en revanche souvent plus riche de chercher à analyser leur production de valeur et les effets en chaîne qu'elles peuvent enclencher. Celle-ci contribue son tour à une chaîne de valeur qui régénère les ressources du bien commun et développe une dynamique au quotidien autour de l'éducation et de l'école qui peuvent en favoriser l'image et l'appropriation dans la population.

De nombreux exemples concrets de ces chaînes de valeur ont pu être identifiés dans les Cités :

- la possibilité pour les écoles de développer des actions créant du plaisir améliore l'image de l'école pour les enfants, facilite les rencontres avec les parents, motive les équipes, favorise les échanges avec les services ville...
- pour des associations, la Cité a constitué un espace de reconnaissance de leurs savoir-faire, un élargissement potentiel de leurs lieux d'actions, a généré un travail en amont beaucoup plus incarné avec les autres acteurs du terrain, parfois un soutien sur le plan économique...
- elles ont souvent constitué des espaces d'opportunité pour des actions qui sans cela n'auraient pas vu le jour
- etc.

Ainsi, l'analyse ou le développement d'une chaîne de valeur ne peut pas se faire de manière extérieure ou surplombante. Elle est nécessairement le fruit d'une délibération des acteurs de la chaîne de valeur qui peuvent s'appuyer, entre autres, sur le travail d'évaluation.

Remarques conclusives

La quinzaine de Cités éducatives que nous avons évaluées témoignent d'un modèle d'action publique, certes non parfait, mais qui fonctionne, a souvent favorisé des formes d'innovation éducative et a évolué témoignant de leur capacité à constituer des dispositifs apprenants

notamment pour ce qui concerne les coopérations. Ce constat est largement partagé et conforté par le renouvellement des Cités labellisées en 2022.

Ainsi, aucune des quinze Cités Éducatives avec lesquelles nous avons travaillé n'a arrêté ni connu de baisse majeure de l'engagement institutionnel, malgré les tensions qui ont pu émailler certaines phases de travail. Elles ont pour la majorité d'entre elles continué à fonctionner malgré les changements et départs d'acteurs significatifs de la phase de mise en œuvre, ce qui constitue souvent un « crash test » pour des actions qui passé le temps de l'enthousiasme initial voient baisser l'énergie qui constitue leur moteur central.

Plusieurs facteurs sont actifs dans cette réussite :

- le concept de Cité éducative est facile à promouvoir faisant l'objet d'une certaine évidence et parlant à tout le monde sur un sujet qui a pris une dimension sociétale
- l'inscription dans la démarche apporte aux participants une plus-value en termes d'informations, de réseaux, qui facilite ou amplifie leur propre travail
- la possibilité de financer des projets constitue une forme de pouvoir d'agir appréciée qui contraste avec le sentiment fréquent d'impuissance à répondre aux défis de ces territoires
- Les Cités ont bénéficié de moyens en terme d'ingénierie (CPO) et d'un portage central par l'ANCT qui a sécurisé l'expérimentation et les acteurs qui s'y sont engagés.

Pour autant plusieurs risques sont sur leur chemin :

- celui de **la normalisation progressive** consistant à vouloir faire fonctionner une démarche qui doit découvrir ses compétences et sa créativité tout en voulant progressivement lui faire entendre ce qu'elle doit faire et comment elle doit le faire ;
- celui de **la lente bureaucratisation des procédures** de rendus comptes, reporting et autres revues de projets qui consomment de plus en plus de temps et menacent d'engloutir la motivation des acteurs pour lesquels la Cité éducative est la plupart du temps une tâche en plus de leur fonction habituelle, notamment dans l'éducation nationale.

Et il n'est pas déraisonnable de craindre le risque de la récupération par des institutions qui ne supportent les expérimentations qu'à durée déterminée et de manière périphérique à la verticalité de leur fonctionnement et de leur pouvoir.

Ces risques⁹ sont évitables si l'esprit des Cités éducatives continue d'être activé aussi bien au niveau local par la justesse du pilotage institutionnel en « troïka » pour développer des écosystèmes éducatifs territoriaux qu'au niveau national par la qualité de l'accompagnement qui accepte de favoriser le pouvoir d'agir local sans le modéliser.

⁹ Évoqués notamment par Richard Merra - Définir des politiques dérogatoires dans les territoires : l'exemple des Cités Éducatives. Administration et éducation. N°184- Décembre 202

Quelques références

- L. Lima et -M. Tual : « De l'étude randomisée à la classe : est-il suffisant d'avoir des données probantes sur l'efficacité d'un dispositif éducatif pour qu'il produise des effets positifs en classe ? », *Éducation & didactique*, Vol. 16(1), 153-162, <https://doi.org/10.4000/educationdidactique.9899>.
- Yannick Blanc : « De l'impact social aux chaînes de valeur élargies » FONDA, juin 2018 <https://fonda.asso.fr/ressources/de-limpact-social-la-chaine-de-valeur-elargie>
- I. Drouet, N. Gauvrit : « De quoi les relations causales sont-elles faites ? In « Causes toujours ! Les pièges de la causalité, , Book-e-book, 2013
- V. Lena : « Des cités éducatives pour arrimer les cités à la République », , *Diversité*, n°191, 2018, https://www.persee.fr/doc/diver_1769-8502_2018_num_191_1_4604
- T. Stromboni et R. Urbano. « Évaluation nationale des cités éducatives », , INJEP, mai 2022 <https://injep.fr/wp-content/uploads/2022/05/rapport-2022-10-Cites-educatives-Synthese.pdf>
- S. Louart, H. Baldé, E. Robert, V. Ridde : « Évaluation réaliste », , fiche méthodologique n°33, 2023, 6 p, <https://sciencespo.hal.science/hal-04159238>
- B. Lahire ; C. Lelièvre ; P. Meirieu : « Il est urgent de redonner à l'école les moyens de retisser les liens humains qui sous-tendent la société »,et alii, *Le Monde de l'éducation*, 10 décembre 2024, https://www.lemonde.fr/societe/article/2024/12/10/il-est-urgent-de-redonner-a-l-ecole-les-moyens-de-retisser-les-liens-humains-qui-sous-tendent-la-societe_6439340_3224.html?
- H.Draelants, ; S.Revaz : « L'évidence des faits. La politique des preuves en éducation », , PUF, 2022, <https://journals.openedition.org/lectures/58140>
- O.Martin : « L'empire des chiffres » Armand Colin. 2020
- V. Decker « Trop classe ! Enseigner dans le 9-3», éditions Libertalia, 2020 (3ème édition)

Mail de contact : laurent.barbe@cabinetcress.fr