

Inspection générale
de l'éducation nationale

Inspection générale de l'administration
de l'Éducation nationale et de la Recherche

Élargissement du programme CLAIR (collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) au programme ECLAIR (écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite)

Rapport à
monsieur le ministre de l'Éducation nationale

madame la ministre déléguée
chargée de la Réussite éducative



MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

*Inspection générale
de l'éducation nationale*

*Inspection générale de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

Élargissement du programme CLAIR
(collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite)

au programme ECLAIR
(écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite)

Juillet 2012

Michel HAGNERELLE
Alain HOUCHOT
(Coordonnateurs)

Annie LHÉRÉTÉ
Anne-Marie ROMULUS
Jean-Pierre BELLIER

*Inspecteurs généraux
de l'éducation nationale*

Simone CHRISTIN
(Coordonnatrice)

Didier BARGAS
Alain BRUNET

*Inspecteurs généraux de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche*

SOMMAIRE

Introduction	1
1. Les territoires des ECLAIR sont-ils pertinents ?	4
1.1. De CLAIR à ECLAIR : la nécessité d'intégrer les écoles au dispositif.....	4
1.2. La transformation des RAR en ECLAIR, l'élargissement du programme à toutes les académies	4
2. Un pilotage repensé : quels changements effectifs ?	6
2.1. Un pilotage national qui reste insuffisamment cadré	6
2.2. Des niveaux de pilotage très hétérogènes dans les académies	7
2.3. Une très forte prégnance de la « tradition de l'éducation prioritaire » dans le pilotage local	8
2.4. Principal / IEN / IA-IPR : une synergie encore en construction.....	8
3. Des dispositifs nouveaux : pour quels effets?	10
3.1. Le préfet des études, une fonction nouvelle utile mais qui reste à stabiliser	10
3.2. Des mesures de gestion des ressources humaines pour renforcer et stabiliser les équipes : quelle réalité ?.....	12
3.2.1. Le recrutement sur poste à profil : une expérimentation porteuse de réussites mais des interrogations qui subsistent	12
3.2.2. La part modulable des indemnités : une nouveauté mal comprise	15
4. L'innovation pédagogique : un point faible.....	16
4.1. L'innovation pédagogique : une notion à clarifier	16
4.2. Une valeur ajoutée pédagogique toujours limitée	18
4.2.1. Dans les réseaux, les exemples d'actions réussies ne manquent pas.....	18
4.2.2. Au total, peu de nouveautés réellement liées aux ECLAIR.....	19
4.2.3. Des innovations qui, la plupart du temps, ne se situent pas au cœur des apprentissages.....	20
4.3. L'accompagnement pédagogique demeure insuffisamment mobilisé	21
Préconisations	22

Conclusion.....	23
Recommandations	26

Introduction

Contexte et problématiques

Dans le cadre de leur mission « d'accompagnement des réformes et de contrôle de leur application »¹, les deux inspections générales ont été chargées d'assurer un suivi de la mise en œuvre de « *l'élargissement du programme CLAIR (collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) aux écoles et collèges « ambition réussite » pour devenir le programme ECLAIR (écoles, collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) ».*

Cette mission se situe dans le prolongement de celle qui a été conduite en 2010-2011 conjointement par les deux inspections générales sur la « mise en œuvre du programme CLAIR² ».

Il s'agit d'observer les conditions de la mise en œuvre du programme ECLAIR dans le cadre d'un triple élargissement : des établissements CLAIR aux réseaux ECLAIR dans les dix académies expérimentatrices en 2010-2011 ; à tous les réseaux ambition réussite (RAR) ; à toutes les académies.

L'objectif principal n'est pas de dresser un état des lieux général, mais de **repérer les écarts et inflexions induits par cet élargissement**.

Les observations de la mission ont porté sur toutes les académies, avec un regard plus approfondi sur huit d'entre elles : Aix-Marseille, Amiens, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Créteil, Lille, la Réunion, Nice. Elles ont été conduites de manière conjointe par l'IGEN et l'IGAENR, avec une observation systématique dans toutes les académies par les correspondants académiques de l'IGAENR.

Au total, les inspecteurs généraux ont rencontré, sur le terrain, les acteurs d'une cinquantaine de réseaux.

Deux axes d'investigation ont été développés, qui s'inscrivent dans le prolongement des observations conduites en 2010-2011 :

- le pilotage du programme ECLAIR aux échelons national, académique et départemental, ainsi qu'au niveau des réseaux,
- la réalité de la mise en place d'innovations dans les trois grands champs qui étaient déjà au fondement du programme CLAIR : la pédagogie, la vie scolaire, la gestion des ressources humaines.

¹ Programme de travail de l'inspection générale de l'éducation nationale et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche pour l'année scolaire 2011-2011- Lettre de mission du 27 septembre 2011.

² Note au ministre n° 2011-069 – juin 2011. La diffusion de cette note a d'abord été très restreinte au début de l'année scolaire 2011-2012. En revanche elle a été publiée en juin 2012.

Les travaux de la mission l'ont conduite à **s'interroger sur un certain nombre de points clés du programme ECLAIR.**

Sur quelles logiques ce programme est-il fondé ?

Le lancement du programme CLAIR correspondait au souci « *d'engager des actions ciblées dans les établissements les plus exposés à la violence* » ; dès le début, cet objectif a été intégré dans un cadre éducatif et pédagogique beaucoup plus large. Que reste-t-il de l'objectif de traitement de la violence dans le programme ECLAIR ?

L'élargissement du programme CLAIR correspond à une nouvelle logique : le passage de l'établissement au réseau et la prise en compte des écoles ; quels en sont les effets ?

Le périmètre des ECLAIR recouvre, à quelques exceptions près, l'ensemble des réseaux ambition réussite (RAR) : cette logique territoriale est-elle la plus pertinente ? Dans ce contexte, quelle est la plus-value du programme ECLAIR par rapport au dispositif RAR³ ?

Quel pilotage du programme ECLAIR ?

Une partie des recommandations des inspecteurs généraux en 2011 avaient porté sur la nécessité de renforcer le pilotage à tous les niveaux de responsabilité : national, académique, local ; qu'en est-il pour le programme ECLAIR ?

Au niveau national, notamment, aucun texte officiel à caractère pédagogique n'est venu compléter la circulaire « CLAIR » de juillet 2010 ; les accompagnements ont été réalisés essentiellement sous forme de vade-mecum et de séminaires de formation ; cela suffit-il pour répondre aux besoins des équipes et pour lever toutes les ambiguïtés du programme ? Par exemple, est-on encore en expérimentation ou en phase de généralisation ? Quelle est la signification même du terme « programme », quelle est sa validité institutionnelle ?

Aux niveaux académique et local, le choix de faire « confiance au terrain » est-il réellement assumé par les équipes ?

Quelle réalité de la mise en place des objectifs d'innovation ?

L'innovation dans les trois champs de la pédagogie, de la vie scolaire et des ressources humaines était au cœur du programme CLAIR ; qu'en est-il dans les réseaux ECLAIR ?

L'innovation y apparaît-elle comme le levier majeur de changement pour la réussite des élèves ? La notion même d'innovation est-elle comprise, assimilée, acceptée par les équipes ?

³ À ce sujet, on se rapportera utilement aux évaluations des RAR réalisées par les inspections générales :

- *Rapport sur la contribution de l'éducation prioritaire à l'égalité des chances des élèves*, Anne Armand, Béatrice Gille, juin 2006 ;
- *Le suivi des réseaux ambition réussite*, Anne Armand, Béatrice Gille, juin 2007 ;
- *L'animation pédagogique des Réseaux Ambition Réussite*, Anne Armand, Alain Houchot, octobre 2009.

Au total, les ECLAIR peuvent-ils poser les prémices de changements majeurs dans l'éducation prioritaire ? Peuvent-ils constituer des laboratoires pour la mise en place de l'école du socle ?

Compte tenu de ces éléments, ce rapport pose d'abord la question de la pertinence des territoires ECLAIR, puis celle des modalités de pilotage du programme et des changements effectifs qui en résultent. Il analyse ensuite les effets actuels des dispositifs nouveaux (préfet des études, postes à profil), et rend enfin compte des réalités et des limites de l'innovation pédagogique dans les réseaux.

Au-delà, au terme de ces deux années de mise en place des programmes CLAIR et ECLAIR, **la mission pose deux questions majeures :**

- **ces programmes** constituent-ils un énième dispositif, se rajoutant aux autres déjà très nombreux dans l'histoire de l'éducation prioritaire – qui date de trente ans – dont l'organisation était déjà complexe ? Ou au contraire sont-ils susceptibles de donner un nouveau souffle à l'éducation prioritaire, de porter une nouvelle politique de l'éducation prioritaire en France ?
- **la méthode** retenue pour la mise en place de ces deux programmes est-elle adaptée à une impulsion efficace du changement dans le système éducatif ?

1. Les territoires des ECLAIR sont-ils pertinents ?

La création du programme ECLAIR résulte de la transformation du programme CLAIR et de celle des réseaux ambition réussite (RAR), deux familles aux fondements différents. Ils ont cependant en commun d'appartenir à des territoires ayant les mêmes caractéristiques sociales et culturelles, la plupart des collèges CLAIR appartenant précédemment à des RAR.

Le programme CLAIR est en fait venu s'ajouter à une organisation de l'éducation prioritaire déjà complexe. Ce label, en désignant des établissements du second degré, a généré nombre de difficultés inhérentes à l'image négative véhiculée par le contexte de violence associé et n'a apporté aucune réponse satisfaisante dans ce domaine : ce programme a donc rejoint très naturellement les problématiques de l'éducation prioritaire. Sur ces territoires, les équipes dynamiques particulièrement motivées souffrent de changements rapides sans finalités suffisamment explicites et ont besoin de perspectives stabilisées.

1.1. De CLAIR à ECLAIR : la nécessité d'intégrer les écoles au dispositif

Le programme ECLAIR, en élargissant ces territoires aux écoles rattachées aux collèges, répond aux demandes de plusieurs collèges ayant l'habitude de travailler en réseau et remet le dispositif dans une logique connue de réponse aux secteurs urbains en difficulté sociale et scolaire. En revanche, les lycées généraux, technologiques et professionnels qui relevaient du programme CLAIR restent, eux, dans une logique d'établissement.

Le passage CLAIR/ECLAIR a généré des réactions différentes suivant les académies. Si l'intégration des écoles au dispositif semble globalement cohérente, elle a pu dérouter certaines équipes très investies dans des projets innovants en collège, voire provoquer une inquiétude devant un changement qui, pour eux, s'apparentait à de l'instabilité. Ce passage par le programme CLAIR a renforcé la place centrale des collèges dans le dispositif d'éducation prioritaire auxquels ils appartiennent.

1.2. La transformation des RAR en ECLAIR, l'élargissement du programme à toutes les académies

En élargissant le programme CLAIR aux écoles, le périmètre de la plupart des réseaux a coïncidé avec celui des RAR. L'élargissement à tous les RAR s'est donc imposé pour ne pas introduire un niveau supplémentaire dans l'éducation prioritaire. À la rentrée 2011, cet élargissement a concerné toutes les académies.

ECLAIR reprend toute la diversité des RAR dans les académies, largement décrite dans le rapport, déjà cité, des inspectrices générales Béatrice Gille et Anne Armand. La définition de cette carte des RAR n'avait pas fait l'unanimité en son temps, certains choix de classement, locaux ou nationaux, ayant été contestés (par exemple, des secteurs en très grande difficulté n'avaient pas été retenus dans la carte des RAR alors que d'autres, apparemment dans une

situation moins problématique, y avaient été intégrés). Par ailleurs, des situations ont évolué depuis 2006, certaines positivement, d'autres à l'inverse négativement. En pratiquant une transformation automatique des RAR en ECLAIR on a, en quelque sorte entériné une carte qui n'était pas ou plus satisfaisante et qui aurait mérité d'être réexaminée.

Ce passage aux réseaux ECLAIR a été rapide et n'a cependant pas donné lieu à des oppositions de principe marquées, comme cela avait été le cas avec la création du programme CLAIR.

Pour les RAR qui ont été transformés en ECLAIR, la transition s'est faite dans la continuité, avec l'accompagnement des recteurs et de leur coordonnateur académique chargé de l'éducation prioritaire, fortement corrélé à l'importance de ces secteurs en difficulté dans l'académie.

Les lycées CLAIR devenus ECLAIR se trouvent de fait à l'écart de cette dynamique. Ils ne peuvent pas entrer dans la logique de ces réseaux puisque la grande majorité de leurs élèves n'est pas issue du collège ECLAIR voisin.

Les académies qui avaient expérimenté CLAIR l'an dernier ont utilisé cette expérience pour rechercher une cohérence entre les divers dispositifs relevant de l'éducation prioritaire. En revanche, les académies qui n'avaient pas d'établissements CLAIR ont en commun, le plus souvent, une faible présence de l'éducation prioritaire et des problématiques de territoires ruraux en grande difficulté tout aussi préoccupantes, même si le climat scolaire de ces territoires est le plus souvent serein. Elles trouvent dans les réseaux ECLAIR des lieux d'expérimentation avec des équipes dynamiques au service des élèves les plus défavorisés. Cantonnés dans les secteurs urbains, ces réseaux peuvent néanmoins servir de laboratoire et permettre des transpositions notamment dans les réseaux de réussite scolaire (RRS) ruraux.

Ce passage très rapide du programme CLAIR et des réseaux ambition réussite au programme ECLAIR a laissé trop peu de temps aux académies pour proposer des modifications de la carte de ces secteurs très prioritaires qui relève du niveau national. Les quelques modifications qui ont pu être effectuées restent relativement marginales. Certains en expriment le regret.

La mission s'interroge sur la diversité des écoles dans la constitution de ces réseaux. Il y a des effets positifs qui résultent de la présence dans le secteur de recrutement d'écoles plus favorisées, mais, en revanche, la présence d'écoles non favorisées qui ne relèvent pas d'ECLAIR, complique le pilotage et crée des distorsions dans certains lieux.

Préconisations

- **Reprendre, à partir d'analyses actualisées des données sociales et scolaires, la cartographie de l'éducation prioritaire dès la rentrée 2013.**
- **Limiter la cartographie de l'éducation prioritaire aux écoles et aux collèges, les problématiques des lycées relevant d'autres logiques**
- **Actualiser cette carte sur un rythme de 4 ou 5 ans, pour prendre en compte les modifications de la sociologie liées notamment aux rénovations urbaines.**
- **Conserver le caractère national de la cartographie des territoires les plus en difficulté.**

2. Un pilotage repensé : quels changements effectifs ?

2.1. Un pilotage national qui reste insuffisamment cadré

Le programme ECLAIR a été mis en place sur la base de la circulaire CLAIR de juillet 2010⁴. La liste des établissements et écoles entrant en 2011 dans le programme ECLAIR a été publiée dans le bulletin officiel du 7 juillet 2011. D'autres textes concernant le régime indemnitaire⁵ et le recrutement des personnels⁶ sont parus, mais la mise en œuvre de ces programmes, la définition et le pilotage des réseaux, ont été laissés à l'initiative des académies. Des séminaires nationaux⁷ et la publication de deux vade-mecum⁸, l'un tentant de préciser le programme ECLAIR, l'autre définissant la fonction du préfet des études, sont ensuite venus compléter l'impulsion nationale.

⁴ Circulaire, n° 2010-096 Programme CLAIR – expérimentation année scolaire 2010-2011 – BO n° 29 du 22 juillet 2011.

⁵ JO du 13 septembre 2011 :

- décret n° 2011-1101 du 12 septembre 2011 instituant une indemnité spécifique en faveur des personnels enseignants, des personnels de direction, des personnels d'éducation et des personnels administratifs, sociaux et de santé exerçant dans les écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite ;
- décret n° 2011-1102 du 12 septembre 2011 modifiant le décret n° 99-770 du 6 septembre 1999 instituant une indemnité différentielle en faveur de certains personnels de direction d'établissements d'enseignement ou de formation relevant du ministre chargé de l'éducation nationale ;
- arrêté du 12 septembre 2011 modifiant l'arrêté du 12 septembre 2008 fixant les taux annuels de l'indemnité de sujétions spéciales attribuée aux directeurs d'école et aux directeurs d'établissement spécialisé ;
- arrêté du 12 septembre 2011 fixant les taux annuels de l'indemnité spécifique en faveur des personnels enseignants, des personnels de direction, des personnels d'éducation et des personnels administratifs, sociaux et de santé exerçant dans les écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite.

⁶ Note de service n° 2012-018, modalités de candidature en établissement ÉCLAIR – rentrée scolaire 2012 – BO n° 5 du 2 février 2012.

⁷ 17 janvier 2012 : « L'organisation et la conduite de l'action pédagogique en ECLAIR », journée nationale Sciences-Po-Paris ; 18-19-20 avril/2-3-4 mai 2012 : « Savoirs, ambition et performance en ECLAIR », séminaires inter académiques.

⁸ Vade-mecum intitulés, *Programme ECLAIR* (mai 2011) et *Programme ECLAIR – les préfets des études* (décembre 2011) publiés par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) au ministère de l'éducation nationale.

Toutes les académies s'accordent pour reconnaître l'intérêt d'un pilotage national laissant une réelle autonomie au terrain. **L'observation de sa mise en œuvre oblige cependant la mission à s'interroger sur l'efficacité réelle de ce pilotage** : a-t-il permis réellement au terrain d'innover, de rechercher des solutions vraiment adaptées ? N'a-t-il pas, à l'inverse, entraîné la reproduction des pratiques antérieures ? Les académies se sont-elles vraiment saisies des opportunités offertes ?

La grande diversité des mises en œuvre selon les académies, mais aussi dans les départements, la faiblesse récurrente de certains domaines d'action, notamment le pilotage et l'impulsion pédagogique, amènent à penser **qu'un pilotage national mieux cadré est nécessaire**. On peut d'autant mieux laisser une réelle autonomie au terrain que l'on a précisé le cadre.

2.2. Des niveaux de pilotage très hétérogènes dans les académies

L'extrême diversité des situations, dans les académies observées (deux réseaux ECLAIR dans l'académie de Bordeaux, trente-quatre dans celle de Lille), **est un facteur déterminant dans l'organisation et le pilotage du programme**.

Le passage de CLAIR à ECLAIR, mais encore plus de RAR à ECLAIR, a entraîné, dans les académies les plus concernées, un recentrage du pilotage académique avec notamment une collaboration accrue entre les corps d'inspection et les services administratifs. Les groupes de pilotage existants ont été complétés, ajustés pour répondre aux contraintes propres à ce programme. La mise en œuvre du programme ECLAIR, avec les questions de l'attribution des moyens, de la mise en place du régime indemnitaire, de l'organisation du mouvement des personnels, a conduit à intégrer dans le groupe de pilotage le secrétaire général d'académie et les chefs de division concernés.

Le lien avec le terrain passe le plus souvent par l'organisation de journées académiques de formation et d'information auxquelles les cadres administratifs sont assez systématiquement associés. Les thèmes abordés témoignent des priorités qui se sont imposées aux équipes des réseaux ECLAIR dans cette première année de mise en œuvre : la GRH et la mise en place des préfets des études ont nettement supplanté les questions pédagogiques ...

Ces réunions ne sont que rarement relayées par des écrits. Cela ne permet pas d'installer une référence suffisante au niveau académique qui reste souvent trop éloigné de la vie réelle des réseaux. Ni les CARDIE (conseillers académiques en recherche-développement, innovation et expérimentation), ni les coordonnateurs académiques n'ont vraiment trouvé leur place dans la réflexion et l'animation des projets pédagogiques des réseaux ; ils n'apparaissent que trop rarement comme partenaires ou ressources dans les projets locaux. Paradoxalement, les séminaires nationaux sont cités avant les propositions locales de formation, devenant alors le lieu principal de rencontre d'acteurs qui ne collaborent pas suffisamment sur le terrain.

Dans une période où les moyens ont été en diminution, y compris dans des secteurs de l'éducation prioritaire, les académies ont majoritairement préservé, dans les ECLAIR, les moyens précédemment en place, tant dans le premier que dans le second degré.

Les collèges, avec un nombre d'heures d'enseignement par élève (H/E) compris entre 1,3 et 2, ont vu leurs moyens d'enseignement maintenus et, plus globalement, conservent des conditions d'encadrement des élèves particulièrement favorables.

2.3. Une très forte prégnance de la « tradition de l'éducation prioritaire » dans le pilotage local

L'articulation entre le pilotage académique et le pilotage départemental varie naturellement avec la taille des académies. Celles qui comptent le plus de réseaux trouvent généralement un bon niveau de coordination : le niveau académique cadre l'action, donne les repères, le niveau départemental est en charge du pilotage en prise directe avec la réalité, **pilotage local qui s'inscrit presque toujours dans la tradition de l'éducation prioritaire.**

Dans un nombre important d'académies, notamment parmi celles qui comptent le moins de réseaux, le pilotage des réseaux ECLAIR est départemental.

Les départements ont souvent reconduit le pilotage qui avait présidé à la mise en place des RAR. Les priorités d'action sont multiples et peuvent nettement varier d'un département à l'autre sans que cette variation puisse être mise en relation avec des besoins spécifiques. **L'ensemble montre un certain manque de cohérence et une mobilisation très inégale.**

Les entretiens menés avec des responsables de réseaux (principaux et IEN) révèlent également que ceux-ci demeurent fortement imprégnés par les habitudes et la tradition de l'éducation prioritaire. Les dispositifs ECLAIR sont interprétés et mis en œuvre dans une forte continuité. Cette particularité présente certes des avantages mais aussi des inconvénients pour la mise en œuvre des principales évolutions. La préexistence d'un RAR n'est pas, en la matière, une garantie pour un pilotage partagé entre le premier et le second degré. La connaissance préalable que le chef d'établissement ou l'IEN possède de l'éducation prioritaire est en revanche un facteur déterminant : l'effet chef d'établissement ou l'effet IEN priment sur la structuration des dispositifs d'animation.

2.4. Principal / IEN / IA-IPR : une synergie encore en construction

Dans la quasi-totalité des situations observées, les écoles et le personnel du premier degré, enseignants et directeurs, sont partie prenante du programme ECLAIR. De ce point de vue, le passage CLAIR-ECLAIR est effectif. Toutefois, cette situation correspond plus, là aussi, à une continuité qu'à un changement : la plupart des secteurs concernés sont des anciens RAR et leur fonctionnement est une simple reconduction de ce qui se faisait auparavant. D'une certaine façon, **le terrain a imposé son fonctionnement : les comités exécutifs ont été reconduits, les procédures calquées sur les habitudes antérieures.**

Les secrétaires de comité exécutif qui avaient en charge le pilotage local dans les RAR continuent le plus souvent à l'assurer dans les réseaux ECLAIR. Quelques départements ont mis à profit le programme ECLAIR pour revoir leur recrutement et réorganiser leur travail. Leur appellation a parfois évolué : ils sont aujourd'hui « secrétaire de comité exécutif de réseau de réussite scolaire » et/ou « coordonnateur de programme ECLAIR ». Ces choix sont pertinents, les secrétaires constituant les pivots indispensables à un fonctionnement du réseau. Il reste sans doute à les organiser eux-mêmes en réseau, à les sortir d'un isolement qui les prive des échanges nécessaires à l'évolution de leur pratique.

Le programme **ECLAIR a renforcé l'équipe de pilotage des réseaux en confirmant la présence des IA-IPR référents** qui n'avaient pas tous trouvé leur place dans le cadre des RAR. L'équipe locale de pilotage est devenue le plus souvent un trio : principal, IEN, IA-IPR référent. Les conditions d'une collaboration premier/second degrés dans un territoire défini, autour d'une problématique analysée en commun, sont réunies. La réalité et les effets de cette collaboration restent cependant à confirmer.

Le programme ECLAIR réinstalle la collaboration entre principaux, IEN et IA-IPR prévue par les RAR dans l'encadrement des réseaux, mais **la synergie entre ces acteurs reste à ce jour en construction**. Ce regroupement préfigure en quelque sorte l'équipe qui pourrait accompagner et animer la mise en place d'une école fondamentale – l'école du socle – organisant la totalité de la scolarité obligatoire

La collaboration IEN/principal, développée dans les ZEP et instituée dans les RAR, fonctionne généralement bien dans les ECLAIR. Les IEN de circonscription conservent un mode de management traditionnel. La situation devient toutefois très complexe pour ceux dont la circonscription couvre plusieurs réseaux, ce qui est assez fréquent. Un nouveau mode de management doit alors être envisagé qui permette au réseau de vivre au quotidien sans que tout soit validé par l'IEN.

La collaboration principal/IA-IPR référent a, pour sa part, favorablement évolué même si, comme dans la situation précédente, le facteur humain et l'engagement personnel de chacun sont importants.

La collaboration IEN /IA-IPR référent quant à elle, à quelques exceptions près, demeure nettement en-deçà des attentes. Le modèle idéal d'une collaboration, impulsant échanges et bonnes pratiques, contribuant à leur mutualisation, reste assez théorique. En effet, l'implantation territoriale restreinte de l'IEN facilite son implication, sa polyvalence disciplinaire lui permet d'intervenir dans tous les champs relevant des programmes de l'école alors que la variété des missions de l'IA-IPR et l'étendue géographique de son champ d'intervention restreignent sa disponibilité.

L'IA-IPR référent doit par ailleurs recourir à l'intervention de ses collègues des différentes disciplines, coordination qui reste des plus aléatoires : **l'implication des IA-IPR de disciplines dans l'accompagnement des réseaux s'avère variable et inégale. De ce point de vue, le passage de RAR à ECLAIR n'a rien changé** : la présence effective des IA-IPR de disciplines dans les réseaux a été plus que discrète depuis la rentrée 2011. Une situation qui peut sans doute s'expliquer par l'engagement particulier qu'a nécessité de leur part la

mise en œuvre de la réforme des lycées ; c'est néanmoins une difficulté pour la mise en œuvre des synergies nécessaires à la continuité école/collège.

Préconisations

- Définir précisément un cadre national pour les réseaux ECLAIR (organisation, pilotage).
- Veiller à inscrire explicitement le pilotage des « territoires prioritaires » dans les priorités académiques.
- Conforter le pilotage pédagogique des réseaux autour des collaborations principal/IEN/IA-IPR.

3. Des dispositifs nouveaux : pour quels effets?

3.1. Le préfet des études, une fonction nouvelle utile mais qui reste à stabiliser

Le programme CLAIR a institué **un nouvel acteur** dont le rôle peut être charnière dans l'attention portée au parcours des élèves : le préfet des études. À l'issue de ces deux premières années de mise en œuvre, on voit qu'il répond à un véritable besoin, mais sa place et sa fonction restent à stabiliser. Son rôle charnière entre éducation et pédagogie en fait un acteur précieux dans l'organisation et le suivi du parcours des élèves. Pourrait-il devenir une sorte de catalyseur permettant enfin de **dépasser cette frontière invisible et pourtant bien présente dans les collèges entre la vie scolaire et la vie pédagogique ?**

Le cadrage

La circulaire relative au programme CLAIR du 7 juillet 2010 définit ainsi cette nouvelle fonction :

« Dans les collèges et les classes de seconde des lycées généraux, technologiques et professionnels, un préfet des études est désigné pour chaque niveau. Élément central de la cohérence des pratiques, du respect des règles communes et de l'implication des familles, il exerce une responsabilité sur le plan pédagogique et éducatif. »

En complément, les équipes des programmes ECLAIR ont disposé, à la rentrée 2011, d'un **vade-mecum** destiné à leur donner un ensemble de repères et à les accompagner dans la mise en place de cette fonction.

Ce vade-mecum illustre la diversité des situations et la complexité à laquelle les équipes éducatives de ces établissements sont confrontées.

Le constat

Comme dans le programme CLAIR, les préfets des études sont soit des enseignants, soit des CPE.

Conformément à ce qui est mentionné dans le vade-mecum édité par le ministère : « *dans les anciens RAR, les professeurs supplémentaires ont vocation à devenir préfets des études. Les compétences acquises sur la coordination de projets, les liens inter-degrés, le suivi d'élèves en difficulté pourraient être ainsi utilement réinvestis* », certaines académies ont transformé des postes de professeurs référents en préfets des études. Ce choix a alors remis en question certains fonctionnements en diminuant les possibilités d'intervention directe auprès des élèves notamment pour le soutien scolaire.

Ainsi les collèges RAR, en devenant ECLAIR, ont fait évoluer la fonction d'enseignant référent vers celle de préfet des études qui conserve une dimension pédagogique forte à laquelle vient s'agréger la dimension éducative.

Par ailleurs, l'expérience montre que les CPE ont toute leur place dans la fonction de préfet des études. Ils en coordonnent d'autant mieux les équipes d'assistants d'éducation ou d'assistants pédagogiques. En revanche, ils se révèlent généralement plus éloignés de la dimension pédagogique.

La mission a observé que, globalement, cette fonction de préfet des études est appréciée dans les établissements, car le suivi des élèves par niveau était jusque-là plus lointain. Le préfet des études renforce l'attention portée au parcours des élèves et favorise l'optimisation des dispositifs multiples existants. Il apporte des éléments de régulation en lien avec le conseil pédagogique de l'établissement et le comité de pilotage du réseau ECLAIR.

Contrairement à ce que l'on pouvait craindre, il n'y a pas de superposition de compétences avec les professeurs principaux qui, eux, sont centrés sur le parcours de chaque élève dans une classe donnée. Il n'y a pas non plus de redondance avec le suivi de l'ensemble des niveaux par l'équipe de direction.

Reste à assurer une réelle coordination entre toutes ces personnes et instances, ce qui n'est pas toujours actuellement le cas. C'est le rôle du chef d'établissement.

La difficulté est aussi d'amener le préfet des études à se faire reconnaître dans l'exercice d'une mission nouvelle destinée à jouer un rôle pivot au sein de l'établissement. Cependant, dans les RAR, la synergie maintenant bien installée par les professeurs référents facilite l'implantation des préfets des études, qui répond à un besoin évident des élèves.

Si la question de la présence d'un préfet des études dans le premier degré ne se pose pas vraiment, le rôle de celui qui suit les classes de sixième est essentiel pour améliorer la continuité école/collège dans toutes ses dimensions, suivi individuel de l'élève et continuité des apprentissages. La problématique est voisine en troisième pour optimiser l'orientation des élèves et assurer le lien avec les lycées de proximité – généraux, technologiques et professionnels.

Il ressort cependant des observations de la mission que, si la fonction en soi ne pose pas de problème, **son appellation amène des crispations inutiles**. En effet, la connotation du terme « préfet » (discipline, ordre public, sécurité des personnes et des biens ...) a amené quelques équipes à ne pas entrer d'emblée dans la démarche ou à différer sa mise en place, ce qui a

demandé aux chefs d'établissement des talents de négociateurs auprès de personnels pourtant acquis aux objectifs de cette nouvelle mission.

Les lettres de mission sont importantes car elles ont le mérite d'explicitier le périmètre de cette nouvelle fonction ; elles ne suscitent pas d'opposition majeure.

Le véritable enjeu de la fonction de préfet des études réside donc dans la nécessité de mobiliser les enseignants dans leur mission éducative et d'associer les CPE aux dispositifs liés aux apprentissages.

Préconisations

- **Définir règlementairement le périmètre de cette nouvelle fonction relative à la coordination des études par niveau, en cohérence avec les attributions du conseil pédagogique.**
- **Réviser l'appellation « préfet des études » en allant dans un registre lexical soulignant plus explicitement la fonction de « coordonnateur par niveau ».**

3.2. Des mesures de gestion des ressources humaines pour renforcer et stabiliser les équipes : quelle réalité ?

3.2.1. *Le recrutement sur poste à profil : une expérimentation porteuse de réussites mais des interrogations qui subsistent*

Cette disposition, expérimentée dans le programme CLAIR, se généralise aux établissements du programme ECLAIR. Les collèges RAR voient ainsi un changement : ce ne sont plus certains postes qui sont profilés, comme ceux d'enseignants référents, mais tous les emplois devenus vacants.

Cette nouvelle modalité de recrutement des personnels enseignants du second degré s'est professionnalisée à la rentrée 2011. Les postes vacants relèvent du mouvement national et paraissent à la BIEP⁹. Pour les enseignants, la prise d'information sur ces postes, et plus largement sur la spécificité des établissements, prend des formes diverses, qu'il s'agisse d'un contact direct avec le principal, de la consultation du site internet de l'établissement ou d'une réunion d'information au sein même de l'établissement. Dans plusieurs académies, les chefs d'établissement choisissent les enseignants qui ont postulé sur ces postes à profil sur la base d'entretiens conduits en étroite collaboration avec les IA-IPR et les IEN ET-EG pour ce qui concerne les lycées professionnels. Les situations dans lesquelles les choix se font uniquement sur dossiers sont plutôt rares. Quant à la concertation avec les organisations syndicales, elle relève d'habitudes de travail locales et dépendent beaucoup du nombre de candidatures reçues.

Les réticences des personnels ne s'expriment plus aussi radicalement et, selon les évolutions locales, elles ont parfois disparu. L'adhésion au projet prime alors sur les autres critères pour des professeurs dont la motivation et l'investissement portent haut la volonté de faire réussir

⁹ Bourse interministérielle de l'emploi public.

leurs élèves issus, pour la plupart, d'un milieu très défavorisé. Les enseignants recrutés suivant ces modalités expriment également leur satisfaction.

Un calendrier national à ajuster aux diverses étapes de la préparation de la rentrée

Le calendrier des opérations a mis en difficulté certaines académies ayant un nombre important de réseaux ECLAIR.

L'urgence de la remontée des postes vacants au ministère, pour le 15 février 2012, a demandé de la réactivité et de l'anticipation aux académies concernées, en accélérant les opérations de préparation de rentrée dans certains établissements.

D'autre part, les recrutements qui ont été effectués en retenant des candidatures extérieures à l'académie se sont ajoutés au solde du mouvement arrêté préalablement à cette opération par la DGRH du ministère. Il était impossible pour les académies de les refuser au risque de bloquer le mouvement national. Ces arrivées supplémentaires, non anticipées, ont, dans certaines situations, perturbé l'équilibre prévisionnel des emplois. Elles ont pu générer des surnombres ou limiter les possibilités de recrutement de contractuels. À titre d'exemple, citons une académie attractive qui, pour faire face à cette situation, a eu besoin de réviser sa balance des emplois. La DGRH a accepté de revoir à la baisse le solde du mouvement d'une cinquantaine de postes, pour lui permettre d'atteindre les équilibres dans lesquels elle s'était projetée.

Le recrutement des personnels du second degré : une évolution en cours

Bien évidemment, les questions se posent différemment entre les académies attractives et les académies déficitaires.

Pour la rentrée 2012, pour 1080 postes à pourvoir au mouvement, 2316 candidatures ont été reçues correspondant à 3448 vœux. Au final 584 postes ont été pourvus.

Il est intéressant de constater que les mouvements portent sur de faibles nombres. Une académie comme Créteil compte en solde 90 départs tout comme Nice qui, étonnamment, compte un solde de 18 départs. L'attractivité est inégale selon les académies : 70 % des postes sont pourvus à Aix-Marseille (soit 112 postes pourvus), contre 50 % à Lille (50 postes pourvus) et 35 % à Amiens (37 postes pourvus). L'attractivité est aussi inégale au sein même des académies.

À la date d'élaboration de ce rapport les analyses quantitatives de ce mouvement ne sont pas encore disponibles. Il semble cependant acquis que ce processus accroît les déséquilibres faute d'une régulation nationale suffisante et suffisamment précoce.

Dans les académies attractives un afflux important de candidatures est arrivé. La question que se posent néanmoins les responsables académiques – et à laquelle il est difficile d'apporter une réponse – est de savoir si celles-ci résultent d'une réelle motivation pour l'éducation prioritaire ou si le dispositif est seulement saisi comme une aubaine pour rejoindre une région très demandée.

En tout état de cause, cela va permettre de pourvoir à titre définitif des postes qui voyaient passer en grand nombre des contractuels et titulaires sur zone de remplacement (TZR).

À l’opposé, que se passe-t-il dans les académies peu attractives ? Le bilan national montre que la moitié des postes proposés au recrutement sur profil sont pourvus. Les postes non pourvus par les titulaires volontaires dans les établissements ECLAIR le sont par des contractuels ou des TZR ; si la situation n’est pas idéale, elle semble s’améliorer dans ces établissements. Il faudra cependant suivre les conséquences du départ des enseignants vers des académies attractives ; il est trop tôt pour en tirer des conclusions, le nombre d’enseignants concernés n’étant pas, aujourd’hui, suffisamment important pour qu’un effet soit ressenti.

Dans ce choix de recrutement reste la question des contractuels performants. La mission constate que quelques académies ne publient pas tous les postes vacants de manière à préserver, à la demande des chefs d’établissement, des contractuels ayant donné toute satisfaction. Ceci peut entraîner une rupture d’égalité entre titulaires et contractuels : cette question pourrait remettre en cause le principe même des postes à profil si elle n’est pas prise suffisamment en compte.

Enfin, sont toujours présents dans les établissements labellisés RAR et devenus ECLAIR, des enseignants recrutés en qualité de « professeurs référents ambition réussite » qui ont pris en charge de manière privilégiée les missions relevant des préfets des études. Les engagements qui avaient été pris à leur égard en 2006, au titre du dispositif ambition réussite, en termes de promotion plus aisée à la hors classe et de possibilités de mobilité facilitées, devront être suivis par les directions des ressources humaines des rectorats.

Les emplois de direction des établissements ECLAIR donnent lieu à un mouvement spécifique sur des postes profilés dont la dimension qualitative est essentielle. Les autorités académiques connaissent bien la difficulté de ces établissements et savent combien ces postes peuvent être attractifs dans un déroulement de carrière.

Les chefs d’établissement rencontrés soulignent la complexité de ces emplois en termes de gestion des ressources humaines. Ils rappellent la nécessité de travailler en étroite collaboration avec les niveaux en amont et en aval, de collaborer avec l’ensemble des partenaires d’une manière encore plus marquée que dans d’autres établissements.

Des évolutions qui se font « naturellement » dans le premier degré

Dans le premier degré, le mode de recrutement dans les écoles des ECLAIR ne relève pas d’un cadrage national. Cependant, la souplesse de gestion et la capacité à s’adapter rapidement aux situations spécifiques font que, dans plusieurs départements, les directeurs des écoles ECLAIR sont recrutés sur profil. Certains départements vont même jusqu’à recruter les enseignants suivant les mêmes modalités.

L’expérience montre que le profilage des postes est possible dans le cadre départemental ; lorsque la situation l’exige, les personnels sont majoritairement favorables à ce mode de recrutement.

3.2.2. *La part modulable des indemnités : une nouveauté mal comprise*

Cette nouveauté a surpris les acteurs de notre système éducatif qui n'ont pas compris s'il s'agissait de rémunérations fondées sur des missions complémentaires ou sur la performance individuelle. C'est cette différence de fond qui est source de confusion, voire d'inquiétude.

Les décrets et arrêtés du 12 septembre 2011 instituent un régime indemnitaire spécifique en faveur des personnels enseignants, des personnels de direction, des personnels d'éducation et des personnels administratifs, sociaux et de santé exerçant dans les ECLAIR. La grande nouveauté est la mise en place d'une part modulable – taux plafond annuel de 2 400 euros – allouée aux personnels enseignants et d'éducation qui se verront confier, à titre accessoire, des missions et des responsabilités particulières organisées au niveau de l'école ou de l'établissement. La part fixe, d'un montant annuel de 1 156 euros (2 600 euros pour les personnels de direction), est due à tous les personnels qui exercent effectivement leurs fonctions dans les établissements ECLAIR, sous réserve des règles de non-cumul avec la nouvelle bonification indiciaire (NBI) « ville » (1 666 euros).

Les IEN ne sont pas concernés par ce régime indemnitaire. Dans plusieurs académies, ils ont exprimé auprès de la mission leur incompréhension devant cette différence de traitement avec les principaux.

La part modulable de la nouvelle indemnité a donné lieu à des manifestations de mécontentement de la part de certains enseignants. Les représentants des personnels craignent à court terme une extension de cette modularité, faisant un amalgame avec la question de la performance, qui n'est pas l'objet de l'indemnité ECLAIR. Les chefs d'établissement, soucieux de répartir cette prime de manière équitable, ont été rassurés par l'aide apportée par les services rectoraux. Dans la plupart des académies, des critères d'attribution leur ont été proposés de manière à ne pas créer de trop grandes disparités entre les établissements ECLAIR. Pour le premier degré la cohérence a été assurée par les DASEN (directeurs académiques des services de l'éducation nationale).

Si la différence entre les deux indemnités est faible, les modalités d'attribution sont fondamentalement différentes, l'une relevant exclusivement du territoire d'exercice et l'autre y ajoutant l'activité de l'agent. Ainsi la NBI liée aux zones sensibles et aux zones d'éducation prioritaire dépend uniquement de l'affectation de l'enseignant. En revanche, l'indemnité spécifique ECLAIR est attachée au territoire pour la part fixe et à une activité, une mission ou une responsabilité pour la part variable, avec des critères d'attribution soumis annuellement au conseil d'administration de l'établissement pour le second degré. Dans le premier degré, cette gestion de la part modulable de l'indemnité est assurée par l'IEN de circonscription, sous l'autorité du DASEN.

Des tensions se sont manifestées, révélant incompréhension et inquiétude devant ces nouvelles modalités.

Au final, **les chefs d'établissements se trouvent dotés d'un « outillage » particulièrement complexe pour assurer des rémunérations complémentaires**, lié au territoire (NBI,

indemnité) ou pas (*décharges, HSE – aujourd’hui défiscalisées*). Ils ont à faire face aux réactions des personnels. Une clarification s’impose.

Au-delà de la rémunération, d’autres formes de reconnaissance du travail accompli sont appréciées : prise en compte par les IA-IPR lors des promotions, sollicitation dans le cadre de dispositifs académiques de formation, etc.

Préconisations

- **Maintenir le recrutement sur poste à profil dans le second degré pour stabiliser les équipes dans les établissements ECLAIR et renforcer leur cohérence.**
- **Dans le premier degré, encourager, dans le cadre départemental, l’extension d’une modalité de recrutement sur profil aux directeurs et aux professeurs des écoles.**
- **Harmoniser le calendrier national de la publication des postes à profil avec les opérations liées au mouvement des personnels.**
- **Mettre en cohérence les divers régimes indemnitaires dans l’éducation prioritaire, en conservant une part modulable.**
- **Envisager le recours à la modularité de la rémunération pour répondre aux besoins d’autres territoires en difficulté, ruraux notamment.**

4. L’innovation pédagogique : un point faible

La circulaire de juillet 2010 avait placé la pédagogie en première place parmi les champs d’innovation, manifestant ainsi la volonté d’en faire un levier prioritaire de l’expérimentation CLAIR. Pourtant, si le passage de CLAIR à ECLAIR a repositionné les questions pédagogiques en les resituant dans la logique de réseau école/collège, les inspecteurs généraux ont constaté que globalement, comme l’année précédente, les mesures socio-éducatives ont souvent primé sur le volet pédagogique du programme ECLAIR et que les avancées pédagogiques sont restées modestes.

4.1. L’innovation pédagogique : une notion à clarifier

Globalement, les inspecteurs généraux relèvent une adhésion au principe d’innovation. Beaucoup d’équipes motivées expriment même leur satisfaction de voir leurs efforts de rénovation pédagogique reconnus et confortés officiellement.

Cependant, les observations traduisent bien des interrogations et des incompréhensions sur la conception de « l’innovation ». Qu’est-ce qu’une innovation ? Qu’est-ce qu’une expérimentation ? Beaucoup de responsables et d’équipes buttent sur ces questions.

Dans une académie, selon le CARDIE *« la subtilité entre innovation (dans le respect des règles) et expérimentation (il faut déroger aux règles) n’est pas toujours bien claire aux yeux des équipes, voire des cadres eux-mêmes »*. Il faut dire que la circulaire de juillet 2010 ne lève

pas l'ambiguïté : en ne faisant référence qu'à l'article 34 de la loi du 23 avril 2005, elle semble assimiler l'innovation pédagogique à l'expérimentation, ce qui en restreint évidemment très fortement le champ.

Le vade-mecum *Innover pour une école de la réussite*, publié par la DGESCO en novembre 2011, apporte des éléments de clarification, distinguant les expérimentations article 34, les expérimentations non article 34 et les innovations¹⁰. Mais il apparaît que ce vade-mecum, destiné prioritairement aux inspecteurs et aux chefs d'établissement mais accessible à tous, reste peu connu sur le terrain et que ces distinctions restent bien théoriques pour beaucoup d'acteurs. Dans l'académie de Nice, la mission relève que « l'innovation ne devrait pas être conçue comme un concept, mais bel et bien comme un outil au service des élèves ». D'autant que le pilotage académique, en principe coordonné par le CARDIE, est inégal et prend souvent un caractère formel. Un grand nombre d'académies ont lancé des appels à projets innovants qui sont ou non validés par le CARDIE, la validation étant parfois assortie de moyens spécifiques. De fait, dans nombre d'établissements, l'innovation apparaît à travers une adjonction de projets divers qui s'inscrivent rarement dans un projet éducatif et pédagogique d'ensemble de l'école ou de l'établissement et encore moins de réseau.

D'une manière générale, la notion d'innovation est encore mal assimilée. Ainsi, pour l'académie d'Aix-Marseille :

« Que l'on soit dans la situation d'un passage de RAR à ECLAIR ou dans celle d'une entrée directe dans le dispositif ECLAIR, dans les réseaux visités par l'inspection générale, on peut faire le constat que l'innovation pédagogique n'est pas au cœur des préoccupations des équipes d'enseignants de collège. Du moins pas en ces termes : les équipes essaient, maintenant comme avant, de faire face aux problèmes de vie scolaire et de répondre aux difficultés des élèves, mais n'identifient pas les actions, dispositifs, adaptations des enseignements, à de l'innovation. La cause principale est peut-être la perception encore floue des marges de manœuvre que procure l'entrée dans le programme ECLAIR. »

Dans plusieurs cas, des équipes ressentent même ces dispositifs d'innovation comme des contraintes et des gênes. Ainsi, pour l'académie de Bordeaux, les inspecteurs généraux indiquent que « la notion d'innovation imposée est mal comprise : les acteurs estiment qu'ils innoveraient depuis toujours même s'ils ont mis récemment en place des actions qui n'existaient pas auparavant dans leur réseau ».

¹⁰ Extrait du vade-mecum *Innover pour une école de la réussite* (DGESCO, novembre 2011) :

« Au sens juridique, l'expérimentation induit une dérogation à la norme. Plus précisément, les dispositions de l'article 34 ont un caractère réglementaire ; [...] s'il n'est pas possible de déroger au contenu des programmes, de caractère national, l'article autorise des modulations dans les grilles horaires des enseignements, l'organisation pédagogique de la classe ou de l'établissement. Pour autant, en pratique, l'expérimentation ne se limite pas au champ de l'article 34. Dans le langage usuel de communication, l'expérimentation prend un sens beaucoup plus souple, n'incluant pas nécessairement de dérogation, du moins explicite ; elle incarne une démarche collective d'une certaine ampleur, structurée par des objectifs, des indicateurs, la préoccupation de l'évaluation et, au-delà, d'un arbitrage à effectuer sur l'intérêt ou non de modifier la norme et d'établir de nouvelles règles communes... ».

« Un grand nombre d'actions innovantes ne s'inscrivent pas dans le cadre de l'article 34. Par distinction avec la définition de l'expérimentation, on désignera par innovation les initiatives locales impulsées par les équipes pédagogiques ou éducatives qui n'impliquent pas de dérogation à une norme ou qui ne sont pas associées à un protocole d'évaluation formalisé tel qu'on le trouve dans les expérimentations article 34 ».

En résumé, on distingue donc : les expérimentations article 34, les expérimentations non article 34 et les innovations.

Concernant les projets d'expérimentation article 34, une frilosité prévaut dans la plupart des académies malgré les incitations des CARDIE, des IA-IPR référents ou des coordonnateurs académiques. Pourtant, les ECLAIR constituent certainement un terrain tout à fait privilégié pour les mettre en place. Cela suppose une forte volonté des pilotes locaux et l'acceptation par les acteurs de transformer leurs pratiques. Dans un réseau de Montpellier, les inspecteurs rapportent que *« le dispositif ECLAIR ouvrant la porte aux expérimentations, il semble que cette autonomie qui est offerte aux enseignants et aux équipes éducatives bouscule leurs habitudes et les inquiète »*.

Au total, si le principe en est accepté, la notion même d'innovation est loin d'être assimilée. La rencontre avec les acteurs locaux et les visites de réseaux montrent que la distance paraît encore importante entre les démarches et les objectifs affichés par les autorités nationales et la mise en œuvre effective dans les réseaux.

4.2. Une valeur ajoutée pédagogique toujours limitée

4.2.1. Dans les réseaux, les exemples d'actions réussies ne manquent pas

Il ne faut surtout pas mésestimer l'implication de l'encadrement et des équipes éducatives dans les réseaux, ainsi que l'ampleur et l'intérêt des actions pédagogiques qu'ils y conduisent. Dans toutes les académies, les inspecteurs se font l'écho de multiples projets d'un grand intérêt qui mobilisent beaucoup d'énergie. Les exemples les plus souvent cités portent sur l'EIST (enseignement intégré de science et technologie), les ROLL (réseau d'observation local de la lecture), la liaison écoles/collège (visites croisées CM2/6^{ème}, transferts de bulletins entre l'école et le collège ...), les langues vivantes, l'orientation, des dispositifs de prise en charge individualisés, des classes de sixième « colorées » (autour d'un projet de classe), la co-animation de classes, des évaluations sans notes, des organisations des temps d'enseignement alignés sur ceux de l'école élémentaire, des classes de compétences en 6^{ème}, le sport l'après-midi, etc.

Dans certaines académies, la mission a relevé des réactions tout à fait positives au programme ECLAIR. À Nice :

« Le militantisme pédagogique retrouve force et vigueur. L'ensemble des acteurs que nous avons interrogés nous sont apparus heureux du nouvel élan qu'ECLAIR leur procurait. Pour eux, ECLAIR a rendu du sens à leur métier. Il les a contraints, avec confiance, à sortir de la routine, à confronter leurs points de vue à ceux des autres, à inventer, à construire, à échanger. Il les a aidés en particulier à rentrer de plain-pied dans la logique du socle commun, d'une part parce qu'ECLAIR contraint à une approche pédagogique individualisée qui fait une place centrale à la notion de compétences et, d'autre part, parce qu'il contraint aussi à travailler constamment la continuité écoles / collège. »

À Nancy-Metz :

« C'est sur le champ pédagogique que le passage à ECLAIR entraîne le plus de modifications, par rapport au RAR précédent : ECLAIR permet en particulier d'orienter le projet pédagogique vers la construction de l'école du socle. »

L'innovation est-elle plus simple à mettre en œuvre dans le premier degré ? La mission relève dans une académie que :

« C'est bien en école que l'on observe l'inflexion la plus sensible, quoique variable selon le contexte. L'innovation au centre de la pédagogie est illustrée dans quelques écoles des réseaux par la constitution de groupes de besoins pour l'acquisition des fondamentaux, par le suivi personnalisé des élèves, par l'autoévaluation des équipes. »

Un certain nombre de remontées se font l'écho d'une relance des liaisons écoles/collège avec, là-aussi, des initiatives intéressantes. Dans un réseau de Bordeaux :

« Il existe des échanges entre les enseignants du premier degré et du collège : trois professeurs ECLAIR (français, anglais, mathématiques) effectuent trois heures à l'école élémentaire. Cet aspect est piloté par l'IEN et comporte notamment de la co-intervention en anglais sur quatre écoles. Par ailleurs, les professeurs des écoles ECLAIR viennent au collège une demi-journée par semaine durant le premier trimestre pour des dispositifs d'accompagnement de sixième avec des professeurs du collège. Les professeurs des écoles sont également présents aux conseils de classe de sixième. »

4.2.2. Au total, peu de nouveautés réellement liées aux ECLAIR

En fait, tout autant que pour le programme CLAIR, la valeur ajoutée pédagogique liée au programme ECLAIR apparaît limitée. D'après les observations des inspecteurs généraux, dans la plupart des académies, nombre d'actions pédagogiques sont dans la continuité des années précédentes et se limitent à une capitalisation des acquis pédagogiques des RAR. Les impulsions pédagogiques académiques sont cohérentes avec le projet académique mais ne sont pas spécifiques au programme ECLAIR.

Aucune modification sensible n'est intervenue de par le passage du réseau ambition réussite au réseau ECLAIR ; de longue date, des initiatives pédagogiques particulières ont été prises dans les établissements en fonction des difficultés spécifiques rencontrées. Les objectifs attendus sont ceux de l'éducation prioritaire en général. Les spécificités du programme ECLAIR ne sont pas identifiées. Compte tenu de la qualité du travail déjà accompli dans le cadre du RAR, il est difficile d'identifier, pour ce qui concerne la pédagogie, des éléments d'innovation qui ne seraient pas des continuités.

C'est en tout cas la perception qu'en ont les acteurs locaux qui, même lorsqu'ils établissent des listes d'initiatives nouvelles, ont toujours le sentiment de le faire dans le cadre du RAR.

4.2.3. *Des innovations qui, la plupart du temps, ne se situent pas au cœur des apprentissages*

ECLAIR n'a pas vraiment fait évoluer les pratiques. Les témoignages concordent pour dire que les constats d'insuffisance dressés par les inspections générales à propos des CLAIR en 2011¹¹ restent totalement d'actualité¹².

Elles relevaient deux faits majeurs, dans une grande majorité d'établissements :

« – si les projets sont relativement nombreux, ils y sont aussi hétérogènes, portés parfois par des équipes différentes dont l'action a de la peine à s'inscrire dans un projet pédagogique global ;

– les établissements ne font pas porter, prioritairement, leurs actions sur les enseignements disciplinaires (par contre, l'interdisciplinarité fait souvent partie des objectifs). La question est rarement posée de la contribution de la mise en œuvre des programmes à l'innovation pédagogique. Il faut d'ailleurs remarquer que le mot « programme » ne figure pas dans la circulaire du 7 juillet 2010. Cela voudrait-il signifier que l'on n'attend pas que l'innovation pédagogique y trouve toute sa place au moment où l'on renouvelle tous les programmes du premier degré, des collèges, des lycées professionnels, généraux et technologiques ? »

La mission note à propos d'un collège que *« l'innovation se déploie dans des activités périphériques, et si elle vise à changer l'image de soi, elle ramène rarement les élèves vers les apprentissages fondamentaux ».*

Les observations dans les académies ont mis en évidence une autre faiblesse du programme ECLAIR : l'articulation collège/lycée. Le passage à ECLAIR n'a pas du tout permis au lycée de percevoir le rôle fondamental joué par l'École, comme créatrice des fondations d'une réussite scolaire, sociale et personnelle.

Si la logique de réseau, reprise des RAR, conduit à prendre en compte la continuité des apprentissages de l'école au collège, il n'en est pas du tout de même pour la liaison collège/lycées. Nombre d'actions concernant cette dernière liaison portent sur les questions, certes fondamentales, d'orientation et de suivi des parcours d'élèves. L'aide personnalisée en seconde, par exemple, n'est pas utilisée comme elle pourrait l'être pour les élèves venant d'ECLAIR et les actions portent rarement sur la progression des savoirs et des compétences entre le collège et les différentes voies du lycée. C'est pourtant une des conditions essentielles de réussite des parcours des élèves des ECLAIR.

¹¹ La mise en œuvre du programme CLAIR, Michel Hagnerelle, Jean-Paul Pittors, note n° 2011-069 de juin 2011.

¹² À noter que, dans le rapport de l'inspection générale de l'éducation nationale, *L'animation pédagogique des réseaux ambition réussite*, en octobre 2009 (Anne Armand, Alain Houchot), les auteurs indiquaient déjà que *« ce n'est sans doute pas par hasard que les enseignants (de collège) sont plus ouverts à des dispositifs extérieurs à leurs cours qu'à une réflexion didactique et pédagogique commune pour adapter leur enseignement au public de leurs classes », ajoutant que « pour mettre en œuvre les axes du contrat d'objectifs, il convient de favoriser des actions à l'intérieur de chaque cours et de chaque discipline, sans privilégier uniquement des dispositifs originaux, exceptionnels, mettant en œuvre beaucoup de moyens, et demandant beaucoup d'intervenants ».*

En fait, le « L » d'ECLAIR n'est pas réellement positionné dans le programme ; quelques lycées en font partie, mais ils sont largement isolés. Les collaborations pédagogiques approfondies entre les réseaux ECLAIR et les lycées susceptibles d'accueillir leurs élèves sont rares. Dans l'académie d'Amiens, les inspecteurs généraux citent, pour en relever le caractère exceptionnel, le cas d'un enseignant de collège qui suit les élèves sur toute la seconde, associé à un professeur de seconde; mais cela se faisait avant la mise en place du programme ECLAIR. À Nice, *« on observe que des professeurs de collèges participent à l'accompagnement personnalisé en lycée, mais les professeurs de lycée se rendent rarement en collège »*.

Dans un programme axé sur « l'ambition » et la « réussite » des élèves, on se rend bien compte que la continuité collège/lycées, tout comme la liaison avec l'enseignement supérieur, restent très limitées alors qu'elles devraient être au cœur de l'innovation pédagogique.

4.3. L'accompagnement pédagogique demeure insuffisamment mobilisé

Ce constat figurait déjà dans les rapports des inspections générales sur les RAR et sur le programme CLAIR. Il s'applique à l'ensemble des échelons de responsabilité de l'éducation nationale.

Au niveau national, force est de constater que les instances pédagogiques n'ont pas été mobilisées pour accompagner le programme. D'autre part, beaucoup des questions abordées par les séminaires organisés par le ministère portaient sur les aspects organisationnels et sur la gestion des ressources humaines, peu sur les enjeux pédagogiques.

Dans les académies, le pilotage de l'innovation pédagogique est variable, trop peu ancré dans le suivi des actions sur le terrain et souvent perçu comme trop conceptuel. Le coordonnateur académique ECLAIR, souvent un IA-IPR, a du mal à fédérer. Peu d'initiatives sont prises pour évaluer, capitaliser les acquis de ces innovations.

On n'observe pas vraiment de mobilisation générale des corps d'inspection au-delà de ce qui se faisait dans les RAR, même si l'implication d'IEN du premier degré, d'IA-IPR référents et d'une partie des IA-IPR de disciplines mérite d'être saluée. L'accompagnement a souvent concerné davantage les cadres et les relais que les équipes enseignantes ou éducatives sur le terrain.

Du point de vue de l'accompagnement pédagogique, le programme ECLAIR présente trois faiblesses principales :

- **une mobilisation insuffisante des IA-IPR de disciplines :** une principale de collège note *« qu'elle a désormais besoin d'un accompagnement un peu différent et que l'IA-IPR référent ne suffit plus. Celui-ci reste un interlocuteur identifié et une aide au chef d'établissement pour la prise de distance nécessaire à l'analyse du quotidien. Mais pour aller plus loin et faire bouger les équipes, ou plutôt pour aider les équipes volontaires à bouger, il faut l'accompagnement des IA-IPR des disciplines concernées »*. Des exemples sont donnés en EPS et en lettres : *« En*

EPS, un IA-IPR est venu très vite après la demande des équipes et il a mis son expertise au service de l'équipe pédagogique. » En lettres, il faudra la même chose : « l'équipe est en difficulté, c'est la conception même de l'enseignement des lettres qui ne va pas ; il faudra un accompagnement fort par un IA-PR pour évoluer, au moins au démarrage ».

De fait, l'inscription de l'innovation au cœur de la classe, dans le quotidien des enseignements même, rend la présence des IA-IPR indispensable auprès des équipes de professeurs. Il s'agit notamment de libérer les initiatives, de lever les freins à une rénovation des pratiques, d'aider les professeurs à trouver les pistes pédagogiques les mieux appropriées localement à un traitement adapté des programmes. **L'innovation ne se décrète pas, elle doit répondre à un besoin identifié.**

Reste la question de la mobilisation rapide et efficace des IA-IPR, qui est une réalité plus tangible en CLAIR/ECLAIR que dans les autres EPLE, mais qui reste malgré tout trop limitée ;

- **une collaboration insuffisante des IEN et des IA-IPR de disciplines :** indiqué, plus haut dans ce rapport, comme un maillon faible des réseaux, ce travail en commun régulier et approfondi sur la continuité des apprentissages, dans la perspective de l'école du socle, constitue une clé incontournable de réussite des élèves en éducation prioritaire et devrait être renforcé ;
- **une formation spécifique insuffisante :** l'innovation pédagogique paraît freinée par le manque de formation des personnels. Dans une académie, les inspecteurs généraux notent que *« les verrous freinant l'innovation dans les pratiques pédagogiques relèvent sans doute de postures idéologiques, mais surtout du manque de formation des enseignants et des équipes. Celles-ci, et surtout les cadres, soulignent que l'innovation ne saurait se concevoir sur le mode de la seule génération spontanée, qu'elle a besoin d'être encadrée, interpellée, validée ».*

Mais un certain nombre d'acteurs s'interrogent aussi sur le concept même de formation à l'innovation, lequel paraît rester à inventer...

Finalement, il apparaît que, si les programmes CLAIR et ECLAIR ont pu conforter les équipes dans leur souci de faire évoluer leurs pratiques, **on est très loin de l'image de « laboratoire de l'innovation pédagogique »** que devrait susciter une relance forte de l'éducation prioritaire.

La composante « motivation à innover » apparaît désormais dans le profil des postes à pourvoir en réseau ECLAIR, mais l'innovation ne s'improvise pas.

Préconisations

- **Clarifier le « I » d'ECLAIR en précisant les attentes de l'institution en matière d'innovation, tant dans sa définition que dans ses objectifs.**

- Centrer l’innovation sur les enseignements et les apprentissages fondamentaux.
- Activer le « A » d’ECLAIR dans le cadre d’une véritable ambition en termes d’expérimentations (relevant de l’article 34 ou pas).
- Renforcer le lien école /collège dans la perspective de l’école du socle.
- Inscrire les lycées dans une logique plus générale de continuité pédagogique école/collège/lycée.
- Mobiliser l’ensemble des corps d’inspection pédagogiques autour de la continuité des apprentissages dans ce parcours de l’école primaire au lycée.

Conclusion

1. ECLAIR : une strate supplémentaire dans le « millefeuille » des dispositifs qui ne suffit pas à donner un nouveau souffle à l’éducation prioritaire

L’objectif premier de la mission était de mesurer les effets de l’élargissement du programme CLAIR au programme ECLAIR. Les enquêtes de terrain, menées par les inspections générales dans toutes les académies et dans une cinquantaine de réseaux, donnent une image contrastée de la réalité des territoires de l’éducation prioritaire en France et de leur fonctionnement.

Le premier constat que l’on puisse faire, est que **l’élargissement de CLAIR à ECLAIR, passage de la logique d’établissement à la logique de réseau qui prévalait dans les RAR, a été salué unanimement** ; cela correspondait à une vraie logique de terrain.

Le second constat est qu’à l’issue des deux années de mise en œuvre, les programmes CLAIR et ECLAIR n’ont pas transformé le paysage de l’éducation prioritaire. Malgré quelques avancées qu’il convient de noter dans le domaine de la gestion des ressources humaines notamment, ils constituent **une réponse insuffisante aux problématiques de l’éducation prioritaire.**

- **Il existe des points d’appui sur lesquels fonder une politique d’éducation prioritaire**

Les inspecteurs généraux ont rencontré, dans les académies et les réseaux, de **nombreuses équipes motivées** qui conduisent des projets dans lesquels elles sont très investies. Ces équipes ont vu, dans le programme ECLAIR, le signe d’un regain d’intérêt de l’institution pour l’éducation prioritaire et ont exprimé leur satisfaction face à ce qu’elles considèrent comme une légitimation des actions d’innovation et d’expérimentation initiées dans les écoles et les établissements. Cela traduit à la fois l’existence d’un **potentiel humain capable d’insuffler de nouvelles dynamiques** et de fortes attentes d’un soutien institutionnel renforcé, d’une politique d’éducation prioritaire réaffirmée et clarifiée.

Par ailleurs, la mission a relevé des acquis globalement positifs dans **la mise en place de deux dispositifs importants** du programme ECLAIR, même s'il convient de les préciser et de les renforcer : **les préfets des études et les postes à profil**.

- **ECLAIR constitue une réponse inadaptée aux grands défis de l'éducation prioritaire**

Les inspecteurs généraux ont mis en évidence les limites et les insuffisances des programmes successifs CLAIR et ECLAIR.

Celles-ci tiennent en particulier à la précipitation qui a prévalu dans la mise en place du programme CLAIR et à la décision précoce d'étendre l'expérimentation à tous les RAR dans le cadre d'ECLAIR, avant toute évaluation. Il en résulte une indécision dans les objectifs, le programme CLAIR devant répondre, à l'origine, à des questions de sécurité et une réflexion insuffisante sur la carte des territoires qui a été très largement calquée sur celle des RAR, sans que l'on ait pris de temps d'un examen critique qui pourtant s'imposait.

Globalement, malgré des réussites ponctuelles qu'il convient de saluer, les effets du programme ECLAIR sont très modestes dans les écoles et les établissements. La plus-value éducative et pédagogique est limitée. Dans beaucoup de cas, les spécificités de ce programme n'ont pas été perçues par les équipes qui ont continué à inscrire leur action dans la logique des RAR. L'innovation et l'expérimentation, qui sont au cœur des objectifs d'ECLAIR, ont suscité nombre d'interrogations, d'incompréhensions même, et les équipes ne s'en sont pas vraiment emparées. C'est dans le domaine pédagogique que les effets ont été les plus faibles, la majorité des actions continuant à se situer davantage en périphérie des apprentissages que dans le quotidien de la classe et dans le cœur des enseignements.

- **Une démarche qui se révèle inadaptée pour impulser une dynamique de changement dans le système éducatif**

Ces constats conduisent la mission à s'interroger sur la méthodologie employée pour conduire la réforme. S'il était nécessaire d'opérer une relance de la dynamique de l'éducation prioritaire, la démarche retenue a montré ses limites. Il aurait certainement été profitable de prendre le temps de la réflexion, pour bâtir un projet plus global, en s'appuyant sur les évaluations des RAR qui avaient été conduites précédemment.

La nouveauté même de la notion de « programme » est ambiguë et n'a pas vraiment été explicitée.

Si le principe de la confiance envers le terrain est tout à fait recevable, son application a souffert d'un pilotage hésitant, tant au niveau national qu'aux échelons académique et local, ainsi que d'un accompagnement pédagogique souvent limité.

La circulaire du 7 juillet 2010 (seul texte réglementaire dans le domaine pédagogique) et l'accompagnement par des vade-mecum et des séminaires nationaux ou académiques n'ont pas été suffisants pour encadrer le mouvement de relance et pour permettre aux acteurs de terrain d'utiliser pleinement les possibilités qui leur étaient offertes.

Au total, si le programme ECLAIR a eu le mérite de réactiver la question de l'éducation prioritaire, la plus-value par rapport à la politique des RAR reste faible et l'impact sur les projets éducatifs, les pratiques pédagogiques et les résultats des élèves peu perceptible.

Alors que l'éducation prioritaire devrait constituer un terrain privilégié pour développer la continuité des apprentissages école/collège, la réaffirmation de la politique de réseau a peu agi en ce sens et n'a que peu contribué à poser les bases véritables d'une école du socle dont les expérimentations auraient mérité d'être valorisées.

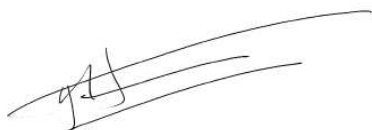
2. Perspective : une remise à plat de l'éducation prioritaire, axe majeur de la politique éducative nationale, s'avère indispensable

Cette politique de l'éducation prioritaire pourrait prendre appui sur les axes suivants :

- 1 – redéfinir les objectifs de l'éducation prioritaire en l'adossant à un projet global de réussite pour l'École ;
- 2 – repenser la géographie des territoires de l'éducation prioritaire pour en adapter les contours aux besoins éducatifs actuels qui ne correspondent plus toujours aux réalités passées et qui ignorent trop les territoires ruraux en grande difficulté ;
- 3 – simplifier l'enchevêtrement des dispositifs dans lequel la plupart des réseaux se trouvent pris ;
- 4 – renforcer le fonctionnement en réseau en réalisant et en faisant vivre l'école du socle dans l'éducation prioritaire ;
- 5 – définir une temporalité de réforme qui ménage le temps nécessaire à l'expérimentation et à l'évaluation et assure aux équipes la stabilité dans les orientations, stabilité indispensable à une action pédagogique durable et efficace.



Simone CHRISTIN



Michel HAGNERELLE



Alain HOUCHOT

Recommandations

Objectifs	Démarche
Repenser la carte des territoires de l'éducation prioritaire	<p>Reprendre, à partir d'analyses actualisées des données sociales et scolaires, la cartographie de l'éducation prioritaire dès la rentrée 2013.</p> <p>Limitier la cartographie de l'éducation prioritaire aux écoles et aux collèges, les problématiques des lycées relevant d'autres logiques.</p> <p>Actualiser cette carte sur un rythme de 4 ou 5 ans, pour prendre en compte les modifications de la sociologie liées notamment aux rénovations urbaines.</p> <p>Conserver le caractère national de la cartographie des territoires les plus en difficulté.</p>
Clarifier les orientations et faire évoluer le pilotage	<p>Définir précisément un cadre national pour les réseaux ECLAIR (organisation, pilotage).</p> <p>Veiller à inscrire explicitement le pilotage des « territoires prioritaires » dans les priorités académiques.</p> <p>Conforter le pilotage pédagogique des réseaux autour des collaborations principal/IEN/IA-IPR.</p>
Prendre en compte les avancées en matière de gestion des ressources humaines et de vie scolaire	<p>Maintenir le recrutement sur poste à profil dans le second degré pour stabiliser les équipes dans les établissements ECLAIR et renforcer leur cohérence.</p> <p>Dans le premier degré, encourager, dans le cadre départemental, l'extension d'une modalité de recrutement sur profil aux directeurs et aux professeurs des écoles.</p> <p>Harmoniser le calendrier national de la publication des postes à profil avec les opérations liées au mouvement des personnels.</p> <p>Mettre en cohérence les divers régimes indemnitaires dans l'éducation prioritaire, en conservant une part modulable.</p> <p>Envisager le recours à la modularité de la rémunération pour répondre aux besoins d'autres territoires en difficulté, ruraux notamment.</p>
Replacer les enjeux pédagogiques au cœur de la politique de réussite des élèves	<p>Clarifier le « I » d'ECLAIR en précisant les attentes de l'institution en matière d'innovation, tant dans sa définition que dans ses objectifs.</p> <p>Centrer l'innovation sur les enseignements et les apprentissages fondamentaux.</p> <p>Activer le « A » d'ECLAIR dans le cadre d'une véritable ambition en termes d'expérimentations (relevant de l'article 34 ou pas).</p> <p>Renforcer le lien école /collège dans la perspective de l'école du socle.</p> <p>Inscrire les lycées dans une logique plus générale de continuité pédagogique école/collège/lycée.</p> <p>Mobiliser l'ensemble des corps d'inspection pédagogique autour de la continuité des apprentissages dans ce parcours de l'école primaire au lycée.</p>