

Le coordonnateur de ZEP

Alain Bourgarel ,
chargé de mission au Centre Alain Savary - INRP (*)

Encore récente, la fonction de coordonnateur échappe à une définition précise : trop de variables qui sont étudiées ici, entrent en ligne de compte. Alain Bourgarel, co-auteur de l'ouvrage édité par Hachette et le CNDP "Travailler en ZEP : les rôles du responsable et du coordonnateur de ZEP", cerne, à partir d'une étude des pratiques et des textes, les missions essentielles du coordonnateur. Il étudie les conditions qui permettent à cette fonction de trouver sa juste place au sein d'un dispositif efficace.

1 - Une histoire récente

La réglementation ne mentionne cette fonction que depuis quatre ans. Auparavant, on ne l'envisageait pas (première circulaire du 01.07.81), ou on citait l'existence souhaitable d'un "animateur, responsable de l'équipe d'animation" (Circ du 28.12.81). N'étant pas plus précisée, la fonction d'animation dans les 350 ZEP de la période 1982-1989 va, en général, se réduire à peu de choses, parfois rien ; dans certains cas, l'imprécision du texte permettra à des personnes motivées et dont les capacités auront été localement appréciées, d'animer avec vigueur un dispositif qui se cherchait encore. Des animateurs de ZEP seront alors les pionniers et souderont tout naturellement les équipes avec les responsables départementaux de l'Éducation nationale, avec les chefs de projets de développement de quartiers et avec les équipes éducatives.

Peu de témoignages nous restent de ce moment, peu éloigné dans le temps pourtant. Le numéro 1 de ce bulletin en a apporté un mais il faudrait procéder rapidement à un rassemblement de témoignages, et d'abord à une incitation à écrire, à l'initiative d'une instance officielle, l'OZP n'en ayant ni les moyens, ni la vocation.

On parle ensuite de coordinateur (avec un "i" et non pas un "o") dans quelques textes (une fois dans le discours d'Arras en mars 89, deux fois dans l'immense circulaire du Premier ministre de mai 89 et trois fois dans la Lettre ministérielle de juin 89). Mais, après une ultime mention dans l'annexe de la Loi d'orientation de juillet 89, il faut attendre 1990 pour qu'enfin on parle de coordonnateur de ZEP. Et surtout qu'on en parle avec quelque clarté. Les circulaires du 1er février 1990 du ministre de l'Éducation nationale et du 22 décembre de la même année du Premier ministre donnent quelques éclaircissements.

Cependant, ce n'est qu'en décembre 1992 que plusieurs points sont enfin abordés, réglant des questions jusqu'ici refoulées. Nous avons donc depuis cinq ans à peine une réglementation sur cette fonction auparavant assez confuse de coordonnateur de ZEP. Encore que tout ne soit pas défini. Serait-ce d'ailleurs un bien ? Le niveau central a-t-il à définir dans le détail chacune des fonctions sur l'ensemble du territoire ?

A priori, nous préférierions la décentralisation, mais en matière de ZEP comme pour toute action politique volontariste ou de solidarité, nous constatons que les lâchetés et les abandons de certains recteurs et inspecteurs d'académie ont fait disparaître le dispositif ZEP, si ce n'est une façade permise par la distribution d'indemnités données par réglementation nationale.

Mais que cela ne cache pas les remarquables efforts faits par d'autres recteurs et inspecteurs d'académie pour rendre efficace ce dispositif essentiel dans la lutte contre l'exclusion.

2. La réglementation en vigueur

C'est la circulaire de décembre 92 qui donne la réglementation en vigueur. Mais il serait dangereux d'en extraire les lignes concernant la fonction de coordination sans les replacer dans la mécanique d'ensemble de la circulaire de février 90 à laquelle se réfère ce texte : ce qui fait la ZEP, c'est l'existence et la mise en œuvre d'un projet de zone, un projet interdegrés et partenarial, bâti avec le concours des acteurs locaux puis adopté par eux, à partir d'un diagnostic initial et réexaminé régulièrement par des procédures d'auto-évaluation régulatrice.

Pourquoi redire cela ici ? Parce qu'un certain nombre de coordonnateurs, dans différents coins de France en 1994, ont un titre sans consistance puisque le projet de zone est soit inexistant soit seulement formel. Toute considération sur la fonction, comme nous allons le faire plus loin, est donc sans objet pour eux. Mêmes minoritaires, ils sont encore nombreux, semble-t-il.

On se reportera, bien entendu, au texte lui-même, paru au bulletin officiel de l'Éducation nationale le 12 décembre 1992. Observons les principaux éléments à propos du coordonnateur de ZEP : "Tout d'abord, une grande "vigilance" est demandée pour la désignation et les conditions d'exercice. On ne peut qu'approuver la vigilance, surtout pour une fonction où l'on a constaté des dérives à la fois dans le laxisme et dans une exigence trop grande. On connaît des coordonnateurs abandonnés à eux-mêmes, sans instructions, sans liaisons avec d'autres ZEP, découvrant un jour avec bonheur dans le B.O. une université d'été traitant des ZEP et trouvant ainsi, enfin, un moyen de parler à quelqu'un de leur travail. A l'opposé on connaît des coordonnateurs corvéables à merci, sans élèves donc susceptibles de travailler en soirée et pendant les vacances scolaires sans limites, et ne voyant leur travail d'aucune façon pris en considération. Vigilance, en effet ;

*

" Responsabilité au responsable et coordination au coordonnateur ", ensuite. Cette lapalissade avait déjà été écrite le 1er février 1990. Elle est redite dans ce texte : c'est qu'en effet le cours des choses est délicat. Le responsable de ZEP, chargé d'une autorité administrative, en lien permanent avec les responsables départementaux, voit cette fonction s'ajouter à son travail quotidien. Le coordonnateur, quant à lui, est en lien avec les acteurs de terrain, de l'Éducation nationale ou hors d'elle, connaît son monde et tisse des liens nombreux.

Ces deux fonctions sont absolument complémentaires et des tandems doivent se mettre en place. Autant ils sont efficaces quand les deux jouent leur jeu en étroite collaboration, autant la ZEP en souffre, voire en meurt, quand l'un des deux empiète sur le travail de l'autre ou manque à son devoir. Certes, toute réglementation reste dérisoire, pour des affaires de ce genre, face aux caractéristiques personnelles des individus. Mais ce qui doit être écrit, au moins, l'est ici ;

*

Il est dit que le coordonnateur de ZEP doit bénéficier d'une décharge de service. On constate pourtant que ce n'est pas toujours le cas. Il est vrai que dans de petites ZEP il peut être inutile d'en donner. A voir. Mais il est regrettable que des ZEP où manifestement c'est une nécessité, n'aient toujours pas, deux rentrées scolaires après la parution de ce texte, de décharge pour le

coordonnateur. Cette fonction nécessite du temps.

Un conseiller pédagogique dans le premier degré ou un principal adjoint de collègue dans le second n'ont pas le temps d'assurer en plus les charges de coordonnateur. En revanche, dans de très grandes ZEP, là où le rectorat et l'inspection académique ont pris leurs responsabilités pour faire vivre le dispositif, on constate que deux postes complets de coordination ont été créés.

Reste le problème des fractions de décharges. Manifestement, c'est parfois la seule solution, une décharge complète étant inutile pour la taille de la ZEP. Mais les réunions partenariales à la mairie ou à la préfecture ne se décident pas en fonction du calendrier personnel du coordonnateur. La fonction en devient difficile à vivre, d'autant plus qu'on constate que de telles situations concernent des enseignants sérieux qui sont aussi de sérieux coordonnateurs, des gens qui font donc à plein temps et simultanément deux métiers. Seule issue : démissionner avant de " craquer ".

Des formules souples peuvent parfois être trouvées, comme une moitié de décharge pour un directeur d'école par ailleurs déjà à moitié déchargé, ou un coordonnateur de ZEP chargé de deux petites ZEP proches l'une de l'autre.

*

Il est indiqué dans cette circulaire de décembre 1992 qu'une " lettre de mission " est adressée par les inspecteurs d'académie à chaque responsable et chaque coordonnateur, précisant leurs missions complémentaires. Tous les I.A. de France n'ont pas rempli ce devoir, mais tous ceux qui l'ont fait ont été amenés à réfléchir sur ces fonctions, parfois avec les responsables et les coordonnateurs de leur département. Cet exercice s'est avéré fort utile. On peut dire que seuls les départements où existent de telles lettres de mission sont sortis de l'obscurité où régnait la fonction de coordonnateur. De plus, c'est l'ensemble du dispositif qui, inévitablement, a été réexaminé. Munis de ce texte, les coordonnateurs et les responsables voient leur travail balisé de repères. Même si certains de ceux-ci ne conviennent pas à tous, la clarté du dispositif permet une efficacité que l'enjeu des ZEP nécessite.

*

Il est dit aussi que le conseil de zone doit pourvoir aux moyens du coordonnateur afin que celui-ci puisse accomplir ses tâches. C'est le bon sens, le niveau central de l'administration ne pouvant préciser ces moyens. Mais cela repose sur la volonté du conseil de zone, et, préalablement sur son existence. Or on sait que des ZEP n'ont pas de conseil de zone, que d'autres ont un conseil de zone constitué par la juxtaposition de représentants d'écoles et d'établissements indépendants refusant la synergie des moyens... On rencontre donc soit des coordonnateurs pourvus de bureau, matériel informatique, téléphone, etc. et d'autres dépourvus de tout comme l'étaient les " animateurs de ZEP " de 1982.

Enfin, on notera que le coordonnateur reste celui qui représente la ZEP dans les conseils de quartier. C'est une évidence et une difficulté : le responsable n'est pas assez disponible pour assurer cette représentation, mais le coordonnateur aura à veiller à conserver au responsable absent ses responsabilités, sans pour autant apparaître sans capacités d'initiatives.

L'expérience nous montre que le " tandem " responsable - coordonnateur trouve parfois sur cette question l'occasion de se déchirer ou de montrer son unité. Plus qu'une collaboration, c'est une confiance qui est nécessaire entre eux. Mais un texte réglementaire ne saurait l'exiger.

3. Les cahiers des charges.

Les lettres de mission adressées par les inspecteurs d'académie aux coordonnateurs et aux responsables donnent de nombreuses indications sur les moyens de remplir ces missions. Mais certains I.A. ont établi des " cahiers des charges " afin de recruter des coordonnateurs de ZEP pour un travail explicitement défini. C'est un effort de clarté tout à fait louable. L'expérience nous montre que les coordonnateurs ainsi recrutés connaissent précisément le " sort " qui leur est réservé.

La plupart des coordonnateurs en fonction pour le moment ont été recrutés sans que soient clairement définies leurs conditions de travail. Si, en plus, ils n'ont pas reçu de lettre de mission, les désagréments sont probables. Outre les inconvénients pour eux-mêmes, c'est tout le dispositif ZEP et ses enjeux si importants qui en pâtissent.

Dans les cas les meilleurs, les coordonnateurs ont été recrutés sur un cahier des charges, puis ont reçu une lettre de mission. Une synthèse de plusieurs cahiers des charges établis dans différentes académies nous amène à penser que pourrait se diffuser un document en cinq points :

- Le rappel du dispositif général : Son sens premier : la lutte contre une école à deux vitesses, par la réussite scolaire et la citoyenneté des enfants et des jeunes habitant des zones d'exclusion sociale. L'adhésion au dispositif est un préalable. On n'ira évidemment pas jusqu'à l'engagement, encore moins au serment, mais là où le dispositif ZEP est en déshérence, là où il n'a jamais été même mis en place depuis douze ans, ce sera utile de le rappeler

- La liste des tâches sera établie en détail.

La mission reçue par lettre étant générale, le cahier des charges, lui, pourra détailler :
élaboration, mise en œuvre, évaluation régulatrice permanente du projet de zone ;
liaisons interdegrés et partenariales, rassemblement et diffusion des informations ;
montage des dossiers, en tenant compte des cultures, langages, calendriers, intérêts propres et réglementations de chaque partie en présence, dans et hors l'Éducation nationale ;
fonctionnement des instances du dispositif, conseil de zone et ses groupes de travail, secrétariat de la ZEP ;
lectures, documentation et contacts réguliers pour être au courant de l'évolution des réglementations, des pratiques et orientations internes et externes à la ZEP ;
participation aux instances partenariales de quartier, promotion de la ZEP, liens avec le sous-préfet à la Ville ou avec la préfecture, participation à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation du plan de Service public de quartier ;
liens réguliers avec les autres ZEP du département, liaisons directes avec les autres coordonnateurs, participation au groupe de pilotage départemental, et suivi de stages départementaux, académiques, nationaux et universités d'été traitant des ZEP ;
formation, enfin, par l'établissement avec les acteurs de la ZEP, la MAFPEN, le district et les IEN, d'un plan de formation (élaboration, négociation, mise en œuvre, évaluation) concernant les enseignants mais aussi certains partenaires en certaines occasions, ainsi que la formation du coordonnateur lui-même à resituer soit dans le cadre du plan de formation de la ZEP soit dans le cadre de la formation des coordonnateurs du département ou de l'académie.

- Les horaires de travail.

Ils seront abordés ici, alors qu'en général l'obscurité règne à ce sujet permettant sans doute parfois des situations reposantes (mais au détriment du dispositif), surtout des situations d'exploitation des coordonnateurs (au détriment de ceux-ci puis du dispositif, le jour où ils

quittent la fonction éccœurés et épuisés). La question du temps de travail est délicate : déchargé d'élèves, le coordonnateur n'a plus cette nécessité impérieuse de repos que connaissent les enseignants de ZEP particulièrement.

De plus, des participations obligatoires à des réunions partenariales le soir, le samedi après-midi ou pendant les petites vacances rendent illusoire les prétentions à comparer ses horaires de présence à ceux des heures d'enseignement. Il faut donc de la souplesse et du réalisme. L'assimilation aux fonctions d'IEN., de conseiller pédagogique ou de directeur de CIO, de ce point de vue, est à envisager.

Le dispositif doit fonctionner au mieux et le coordonnateur doit pouvoir limiter ses jours et heures de travail en s'appuyant sur le cahier des charges. Le responsable de la ZEP doit pouvoir agréer les interprétations de ce cahier, en autorisant les récupérations après constat des obligations de service. Là encore, la qualité du tandem responsable-coordonnateur est essentielle.

- Les moyens mis à disposition du coordonnateur.

Ils seront décidés, comme la réglementation le prévoit, par le conseil de zone. Celui-ci appréciera les nécessités sur rapport du coordonnateur. Une ligne de téléphone, en propre ou aisément accessible, un bureau, un budget de fonctionnement et le remboursement des frais de déplacements semblent le minimum. Des ZEP, de plus en plus nombreuses, là où les autorités locales, départementales et académiques ont pris leurs responsabilités, disposent d'un équipement informatique, d'un répondeur téléphonique, d'un fax, d'un photocopieur, certaines même désormais d'un serveur minitel. La dimension de la ZEP et l'importance de ses activités nécessitent ou non ces équipements.

- Le salaire et les indemnités.

Ils seront précisés. On a vu un certain nombre de coordonnateurs de ZEP abandonner leur fonction alors qu'ils étaient manifestement la personne idéale pour la remplir, pour la simple raison qu'année après année ils perdaient de l'argent. Baser une fonction sur le bénévolat est toujours malsain. En fait, la plupart des coordonnateurs ont accepté la fonction pour son intérêt sans penser qu'ils y perdraient. La déconvenue est ensuite lourde.

L'objectif devrait donc être " Pas de perte " car si le salaire, lié au grade est conservé, les différents compléments liés à la fonction précédente sont perdus. Compenser terme à terme est impossible, surtout pour le premier degré. La solution proposée par une académie est d'attribuer deux indemnités de sujétions spéciales (la " prime ZEP ") aux coordonnateurs. Pour un agrégé qui remplit cette fonction (il en existe en effet), il est nettement perdant. Faut-il alors prévoir trois indemnités ? Le cahier des charges, s'il se veut sérieux, devra de toutes façons donner une réponse. Celle-ci, intéressant directement les syndicats comme plusieurs autres points du cahier des charges, pourra faire l'objet d'un débat en CAPD et CAPA. Les recteurs et inspecteurs d'académie qui l'ont organisé ont montré du courage mais, contrairement à ceux qui se sont montrés timorés ou indifférents, ils ont obtenu la stabilité relative absolument nécessaire au groupe des coordonnateurs de ZEP du département.

4. Diffusion et appel d'offres

Ce cahier des charges devra être public et être diffusé suffisamment lors de l'appel d'offres pour les fonctions de coordonnateur. Cet appel devra être adressé à tous les personnels de la ZEP, du premier et du second degré, enseignant ou non, relevant de l'Éducation nationale. Le choix du coordonnateur est fait réglementairement par l'inspecteur d'académie. Celui-ci demandera au conseil de zone, présidé par le responsable et comprenant, entre autres, les IEN et chefs d'établissements concernés, d'établir une liste préférentielle. L'inspecteur d'académie

informera les instances paritaires afin que tout soit mené dans la clarté : même si la procédure s'alourdit ainsi, c'est la sérénité du fonctionnement de la ZEP qui se trouvera ensuite favorisée.

Si aucun candidat ne se déclare, l'inspecteur d'académie se rappellera la responsabilité de sensibilisation du terrain que lui a attribuée la réglementation de 1990. Mais il est improbable dans une situation de clarté administrative apportée par un tel cahier des charges, que personne ne se déclare candidat : l'expérience nous montre que les absences de candidatures sont engendrées par l'addition d'un fatalisme collectif local devant les difficultés scolaires et d'une obscurité profonde recouvrant cette fonction.

Seul un projet de zone adapté permettra au fatalisme de s'effacer progressivement, mais pour l'établir et le mettre en oeuvre, responsable et coordonnateur doivent être eux-mêmes entourés de repères clairs. Lettre de mission et cahier des charges le permettent et deviennent donc des préalables pour résoudre ces cas.

Le coordonnateur de ZEP au centre des problèmes

De même qu'il vaut mieux être riche et en bonne santé... il est plus reposant d'enseigner dans les beaux quartiers : tous ceux qui travaillent en ZEP le savent. Le dispositif prioritaire n'a pas les moyens ni même l'objectif de résoudre les problèmes graves et complexes des quartiers d'exclusion.

Mais ce dispositif a l'avantage de nommer une réalité de notre système scolaire qui, pendant un siècle, faute de nom justement, n'existait donc pas : la concentration dans des territoires limités d'éléments économiques, sociaux et éducatifs problématiques qui, s'enchaînant, ossifient et légitiment les processus d'exclusion. Une fois nommée, la ZEP devient un pôle de fixation symbolique pour les acteurs locaux et les observateurs extérieurs qui y projettent leurs angoisses de la "banlieue" ou du "désert rural", ou, à l'inverse, tous leurs espoirs d'une réussite scolaire généralisée et libératrice. Beaucoup plus que le responsable de la ZEP qui a une image publique première d'inspecteur ou de principal de collège, beaucoup plus que les enseignants de la ZEP qui apparaissent d'abord comme des enseignants parmi les autres, c'est le coordonnateur, le seul "permanent", le seul à remplir une fonction uniquement définie par le dispositif, qui incarne la ZEP.

Sur lui vont donc se cristalliser les images négatives et anciennes, reflet des peurs, des abandons et des mauvaises consciences locales, mais aussi des images positives et tournées vers l'avenir, reflet des dynamiques, des énergies et des utopies locales.

Sa situation ne sera donc pas toujours facile. Il devra s'appuyer sur le projet de zone pour faire adopter aux tristes fatalistes comme aux plus fougueux des objectifs précis, cohérents, limités dans le temps et régulés par l'évaluation. Il devra s'appuyer sur le responsable et sur le conseil de zone, fonction et instance sans histoire enracinée encore, malléables mais aussi fragiles comme l'est sa propre fonction.

La partie est donc très difficile à jouer. Mais les enjeux de la ZEP sont tels que, dans leur ensemble, les coordonnateurs forment bien aujourd'hui, qu'ils s'en défendent ou non, l'élite de l'Éducation nationale dans le combat pour l'égalité.

() L'auteur est actuellement en 2008 membre du conseil d'administration de l'OZP*