

## International Review of Community Development Revue internationale d'action communautaire



### 600 000 agents, 36 000 communes, 1 centre de formation ? 600.000 employees, 36.000 municipalities, 1 training center Seiscientos mil agentes, treinta y seis mil comunas, y un centro de formación

Pierre Puijalon

Numéro 9 (49), printemps 1983

Éducatrices permanentes en mouvement ?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1034718ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1034718ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

0707-9699 (imprimé)

2369-6400 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Puijalon, P. (1983). 600 000 agents, 36 000 communes, 1 centre de formation ? *International Review of Community Development / Revue internationale d'action communautaire*, (9), 86-91. <https://doi.org/10.7202/1034718ar>

Résumé de l'article

Cet article touche une catégorie très mal connue, en France même : le personnel communal. L'auteur mentionne une difficulté majeure, celle de rendre compte d'une formation permanente qui s'adresse à des agents diversifiés en proie au problème de leur atomisation professionnelle. Situant ces divers acteurs en regard de l'idée même de formation permanente, il prend un exemple particulier, la préparation aux concours administratifs et fixe quelques orientations pour l'avenir, tout en se gardant d'être catégorique devant ce domaine mouvant et vaste ouvert par les nouvelles lois sur les collectivités locales en France.

# 600 000 agents, 36 000 communes, 1 centre de formation ?

P. Puijalon

Pour beaucoup de citoyens, en France même, le personnel communal est très mal connu ; bien souvent cette perception se réduit aux agents des guichets, de l'état civil, aux personnels de la Voirie et parfois de quelques équipements socio-culturels. Très rarement les habitants d'une commune imaginent que celle-ci fonctionne comme une véritable entreprise, parfois la plus grosse entreprise, regroupant plusieurs centaines ou quelques milliers d'agents gérant un service d'informatique, des cantines, un conservatoire... Investissant, construisant... Ils imaginent encore moins ces syndicats intercommunaux qui organisent la distribution de leur eau, le ramassage de leurs ordures ou bien la gestion de la petite rivière qui traverse une trentaine de communes de banlieue. De ce fait, parler de formation des personnels communaux semble encore plus invraisemblable. Beaucoup de citoyens sont comme ces passagers de paquebots qui ne connaissaient que les officiers de pont, le garçon de cabine et les serveurs du restaurant, n'imaginant pas le travail caché des soutes à la passerelle.

À l'inverse, il faut reconnaître qu'il est difficile de rendre compte d'une formation permanente qui s'adresse aux agents de plus de trente-six mille communes avec des situations aussi différentes que celles représentées par une ville de cent mille habitants en banlieue parisienne, un village de quelques centaines d'habitants dans les Alpes ou une métropole de quatre cent mille habitants. À cela s'ajoute, à partir d'un cer-

tain seuil, l'atomisation professionnelle à l'intérieur d'une même commune.

Nous allons d'abord situer les divers acteurs en regard de ce que pouvait être pour eux, l'idée même de formation permanente. Ensuite, nous prendrons un exemple particulier : la préparation aux concours administratifs pour dégager des blocages, des lacunes à travers l'évolution et l'histoire de cette filière et enfin, nous tirerons les conclusions en termes de questions pour l'avenir.

Les agents communaux : ils sont aux alentours de six cent mille. Distinguons parmi eux plusieurs catégories :

\* des cadres supérieurs, souvent formés en grande partie sur le tas, compétents dans une approche juridico-administrative des problèmes communaux. Avec parfois en eux, une légère rancoeur face aux administrations centrales qui ont conçu par le passé cette fonction communale comme une soeur moins éveillée ; en tout cas conscients de ne pas être reconnus à leur juste valeur et inquiets sur ce que sera l'avenir du fait de la loi de décentralisation et de la plus grande compétence qui leur sera demandée collectivement.

\* des agents intermédiaires : encadrement administratif et technique qui a découvert en se formant, ce que pouvait lui apporter la formation. Au départ, obligation pour un meilleur statut ou une augmentation de salaire, ensuite perception qu'il pouvait y avoir là un

instrument de promotion collective et individuelle. Mais il faut introduire une distinction entre : des agents travaillant depuis plusieurs années dans la fonction communale : la formation est pour eux oeuvre de longue haleine qui va les amener d'un certificat d'études primaires, d'un brevet de premier cycle ou d'un bac technique, à un poste de rédacteur ou d'attaché et parfois plus ; et ceux, plus récents et de plus en plus nombreux qui sortent de l'université, après deux ou quatre années d'enseignement dans les disciplines les plus variées.

Pour les uns, il s'agit d'une véritable formation permanente, pour les autres, simplement de l'achèvement ou de la réorientation de leurs études initiales mal calibrées ;

\* des agents d'exécution : masse de manoeuvre aux pourtours mal définis et aux statuts plus ou moins dégradés : ouvriers, auxiliaires de tous genres des équipements scolaires ou sociaux, personnels de guichet. Pour la plupart d'entre eux, la formation est conçue comme un perfectionnement professionnel, sans plus.

\* les élus : peut-être est-ce là que subsiste le plus d'ambiguïté en matière de formation. Plus ou moins consciemment, il y a une vision qui fait des personnels communaux, toutes catégories confondues, des agents d'exécution ; l'invention, la créativité, appartenant aux élus avec la décision. La même attitude se retrouve dans bien des cas à l'égard des citoyens. Pour être moins sévère ou caricatural, disons que les aspects fondamentaux de la loi (Juillet 1971), portant organisation de la formation professionnelle, n'ont pas encore pénétré en force le domaine communal ; les points de blocage sont multiples :

- \* absence fréquente de tout plan de formation ;
- \* dégagement des agents pas toujours accepté pour des raisons immédiates de service ;
- \* conception uniquement professionnelle et refus fréquent de ce qui pourrait apparaître comme un épanouissement personnel ;
- \* appel à des « spécialistes » extérieurs pour pallier aux carences du personnel ;
- \* responsables des personnels pas forcément préparés à une telle tâche.

Les élus ont tendance à évaluer la formation de leurs agents en termes de coûts immédiats et non de rendement futur. Ils ne perçoivent pas que des administrateurs communaux bien formés, constitueraient

un atout considérable pour l'efficacité de leur politique.

En fait, il ne faut sans doute pas imaginer l'ensemble des communes françaises, élus et personnels confondus, engagées dans une oeuvre mobilisatrice de promotion collective et d'animation sociale. La comparaison avec l'entreprise privée permet de mieux cerner la réalité ; tous les modèles existent : de la coopérative ouvrière à l'entreprise capitaliste en passant par les établissements familiaux et paternalistes ; des communes où des plans de formation sont établis sous la vigilance de responsables du personnel et d'autres, où décrocher un stage de huit jours représente un réel tour de force.

Il faut cependant noter l'effort important accompli par certaines grandes villes, comme Grenoble, Bordeaux ou Nantes, qui sont au-delà de ce qui est prévu par la loi ou par certaines villes moyennes pour utiliser tous les moyens mis en oeuvre et proposés dans le cadre de la loi.

Enfin au centre du dispositif : *le Centre de formation du personnel communal* (C.F.P.C.), un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Il est issu de la loi de 1971 quant à l'impulsion mais est organisé par la loi du 13 juillet 1972. Durant dix ans, il a été précédé par l'Association nationale d'études municipales qui avait jeté les bases de ce que serait la formation.

Il est géré par un conseil d'administration où sont représentés les acteurs de la vie municipale et de la formation : les élus, le personnel, le ministre de l'Intérieur, le ministre de l'Éducation nationale. Conseil d'administration national, commissions consultatives régionales ou départementales reproduisent à tous les échelons ce souci de concertation. La loi de décentralisation n'a cependant pas encore livré tous ses projets et à ce jour, bien des questions et aussi des inquiétudes demeurent ici ou là quant à la forme que le C.F.P.C. prendra dans l'avenir.

Nous nous sommes arrêtés un peu longuement sur les acteurs car ils portent en eux, par leur variété, leur dispersion, leur statut, les germes des ambiguïtés, des limites à la mise en oeuvre de la loi de 1971.

On peut maintenant se demander ce qui a été fait depuis la loi de 1971 et son adaptation de 1972 aux collectivités locales. Celle-ci précisait des objectifs diversifiés :

- \* adapter des travailleurs au changement des techni-

- ques et des conditions de travail ;
- \* favoriser la promotion sociale par l'accès aux différents niveaux de la culture et de la qualification professionnelle ;
  - \* contribuer au développement culturel, économique et social.

Ces objectifs ont été diversement, si ce n'est atteints, du moins abordés. Pour ce qui est du premier, le C.F.P.C. a multiplié les actions de perfectionnement ou d'adaptation. En commençant, nous avons signalé la grande diversité des tâches rencontrées dans une commune ; il en découle une grande difficulté à mettre sur pied un outil de formation qui corresponde à ces besoins, surtout lorsque la dispersion géographique s'ajoute à l'émiettement professionnel. Pour atteindre ce but, le C.F.P.C. a de nombreux interlocuteurs et monte des opérations tout azimut avec eux : universités, établissements de formation privés, groupements d'établissements de l'enseignement public (G.R.E.T.A.)...

L'un des axes privilégiés qui a été mis en place à la suite de la loi de 1972, est celui qui vise les cadres intermédiaires administratifs et techniques dans le cadre des C.U.R.E.M. <sup>1</sup> et des C.E.T.E.M. <sup>2</sup>. Il vise le deuxième objectif relevé un peu plus haut et nous servira d'exemple pour éclairer notre propos sur la mise en place de la formation permanente.

Au départ, un mariage de raison entre le ministère des Universités et le ministère de l'Intérieur. Dans la corbeille de noces quelques cadeaux : établissement de diplômes nationaux et peut-être une sorte de reconnaissance de ce parent pauvre de la Fonction publique, dernier-né d'une famille où les aînés avaient déjà fait une grande école.

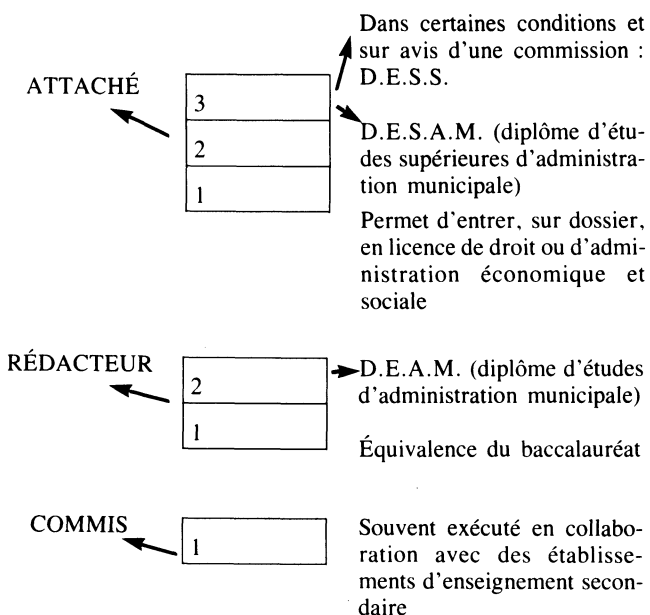
La formation qui s'est ainsi mise en place, a chaussé immédiatement les bottes universitaires : juxtaposition de disciplines bien repérées, prééminence du droit, découpage des programmes dans ce qui était déjà connu, à savoir maîtrise en droit, en économie... Ceci aurait dû amener un agent communal normalement constitué à posséder le contenu de plusieurs maîtrises en quelques cinq cent soixante heures de formation. La question qu'on est en droit de se poser, c'est de savoir s'il aurait pu en être autrement étant donné les partenaires de ce mariage de raison.

Le schéma montre également la double finalité poursuivie par cette formation ; les concours viennent à la fois rompre le rythme — ils peuvent être tentés

### Schéma de la formation des C.U.R.E.M.

Concours professionnels

Diplômes



Chaque case du schéma représente une année de formation à cent soixante heures, comprenant principalement :

- \* Droit : — constitutionnel
- administratif
- social
- civil
- de l'urbanisme
- des finances

\* Culture générale

\* Économie

à n'importe quel moment de la formation en fonction de critères administratifs indépendants du cursus engagé — et à la fois le contenu en imposant des épreuves calquées sur les autres concours de la même catégorie : notes de synthèse, épreuves de culture générale. C'est ainsi qu'une cote mal taillée a été recherchée plutôt que la fiabilité de la formation ; dans un premier temps, on a ainsi sacrifié la réalisation d'un mémoire de fin d'études.

D'autre part, il faut encore ajouter les réformes successives qui se sont succédé pendant les cinq premières années à raison d'une par an. Ces changements de cap, imprimés par le ministère de l'Intérieur ont amené des mesures transitoires qui s'additionnaient,

ne donnant pas de la formation une image positive. Toutes ces mesures avaient en commun de procéder uniquement d'un modèle universitaire sans prise en compte réelle du terrain communal. Vu de l'extérieur, cela s'est fait comme si les décideurs successifs avaient agi en tenant compte uniquement de leur discipline d'origine : droit, économie...

Plus que le droit, c'est la « culture générale » qui a par la suite provoqué des points de rupture. Ce n'est pas une discipline ; elle est inconnue de beaucoup de parcours universitaires. C'est l'occasion de chute pour beaucoup de candidats aux concours. C'est une entité fuyante guettée sans cesse par la tentation d'hégémonie d'une discipline particulière. En fait, elle se situe à la croisée d'une méthodologie rigoureuse, en particulier en matière de synthèse et d'une curiosité tout azimut. Elle est faite de tous les phénomènes humains et technologiques contemporains et en même temps, il n'y a pas l'ombre d'une heure consacrée aux sciences humaines dans tout le parcours. Pourquoi ce point de rupture ? Cette culture était supposée acquise et dominée dans les premiers projets et lors de la mise en place des C.U.R.E.M. Le passage à l'écrit, l'esprit de synthèse auraient été possédés par nos contemporains, sorte de bienfait accordé universellement par l'école. Or, il n'en est rien, les agents communaux présentant des carences largement répandues ailleurs : soubassement historique détérioré — pratique des textes et de l'écriture souvent peu développée — conceptualisation souvent négligée au profit de l'image (peut-être une répercussion de la pratique audio-visuelle). Ce ne sont pas forcément là des tares, sauf si la forme des concours et des examens calquée sur d'autres modèles fait référence presque totalement à ces ingrédients méthodologiques et conceptuels. Petit à petit, la culture générale a vu sa place grandir, la méthodologie s'est glissée dans le parcours, l'approche pluridisciplinaire du XX<sup>e</sup> siècle a fait son apparition.

Cela s'est fait sous une poussée conjointe des enseignants, des personnels communaux et du C.F.P.C., au vu des résultats des concours, mais aussi des difficultés quotidiennes. Mais ce qui est peut-être le plus intéressant dans cette évolution, c'est que nous rejoignons en partie le troisième objectif repéré plus haut ; l'épanouissement personnel des agents par ailleurs fort négligé. Les autres disciplines, en particulier le droit, n'ont pas à se plaindre de cette

augmentation des heures accordées à cette consœur quelque peu bâtarde, cela devrait même plutôt constituer une question pour des enseignements initiaux : il est difficile de construire un savoir particulier sans un soubassement culturel et méthodologique à la fois large et rigoureux qui ne rejette ni l'histoire, ni l'économie, ni la littérature, ni aucune des sciences humaines. C'est sûrement un équilibre difficile à trouver et source de bien des « ratés » ou de tâtonnements pour les universitaires engagés dans cette action. Les problèmes se nomment : profil des intervenants possibles, risque de la vulgarisation, recherche de la méthode, pédagogie sans cesse renouvelée.

Et comme si cela ne suffisait pas, une petite sœur de cette culture générale est apparue dans les programmes. Accident ? Désir caché de l'un des parents ? Les hésitations ont été nombreuses et en fait, son état civil n'est pas encore définitif, ni ses chances de survie définitives. Elle s'appelle tour à tour « grands problèmes communaux contemporains », « culture communale »... Pour certains, cela ne fait pas sérieux, pour d'autres, ce n'est qu'un début.

Quel est l'enjeu de cette tentative qui se poursuit pour une part dans les formations mises en place pour ses cadres par le Centre de formation du personnel communal ?

\* À travers un savoir professionnel reconnu, aider à la constitution d'une identité souvent méconnue ou dévaluée déjà dans l'esprit de ses membres et sûrement aussi par les autres partenaires administratifs.

\* Ouvrir une brèche dans une hégémonie de l'approche juridico-administrative en matière de collectivités locales au profit d'une prise en compte réelle du terrain communal par l'introduction de disciplines trop souvent ignorées des décideurs.

De ce fait, il faudrait renforcer et perfectionner l'outil « collectivité locale » dans le sens voulu par la loi de décentralisation mise en place par le pouvoir issu des élections de mai 1981.

\* Envisager une coopération plus étroite avec d'autres agents du développement des responsabilités au sein des collectivités locales, en l'occurrence les associations. Il y aurait peut-être un moyen de les intégrer dans la formation d'une certaine manière en tant que représentants des « usagers ».

\* Renforcer encore la part financière de la formation permanente : en effet, si l'on considère la part de

la masse salariale prélevée; les collectivités locales apparaissent, là encore, comme des parents pauvres par rapport aux éléments dynamiques du secteur privé ou à l'État, les rapports allant de un à quatre ou cinq, si ce n'est plus dans certains cas.

\* Faire des personnels communaux de véritables agents de développement et de promotion collective. Ils seraient ainsi (si on retenait une image fonctionnaliste, celle d'une cellule vivante), les parois poreuses d'un noyau enfoui dans un milieu plus ou moins riche. Par eux, ainsi que par les élus, transiteraient nourriture, impulsions vitales, signaux entre ce noyau juridico-administratif et le corps entier de la cellule communale définie. On éviterait ainsi une politique communale définie en termes uniquement de besoins ou d'une « communication » à sens unique.

Nous nous garderons bien de tirer des conclusions trop catégoriques devant un domaine aussi mouvant, un chantier aussi vaste, ouvert par les nouvelles lois sur les collectivités locales. Ce sont plutôt des questions pour l'avenir que nous nous posons à partir de l'exemple retenu.

\* Généraliser la mise en place de plans de formation dans laquelle conception, choix, coût et suivi seraient envisagés de façon rigoureuse. Le cahier numéro 3 du C.F.P.C., daté de novembre 1978, préconisait une telle mise en place, cependant en 1983, beaucoup reste à faire sur ce point dans de nombreuses communes.

\* Développer la politique de formation au sein des communes, mais aussi des syndicats qui n'ont pas toujours vu l'ampleur de l'enjeu. Il ne faudrait pas que les communes en restent à ce qui est prévu dans le cadre du C.F.P.C. et qui apparaît parfois comme un minimum décent, en particulier en matière d'épanouissement culturel des agents. On pourrait envisager dans cette ligne, la création d'offices municipaux de formation tournés aussi bien vers les agents que vers les citoyens.

Des efforts sont accomplis dans ce sens, en particulier dans de grandes villes, mais il est significatif que l'information déborde rarement du cadre administratif de la commune et que la formation est rarement vue comme un moyen collectif de promotion. On gagnerait à la voir intégrée plus étroitement dans la politique culturelle globale de la commune. Là encore, des pistes intéressantes étaient tracées, dans

le cahier cité précédemment, par des représentants de la ville de Grenoble.

\* Dans le cadre de la loi de décentralisation, relancer les impulsions régionales et locales et faire que le C.F.P.C. renforce son rôle de conseil, de stimulant et de réalisateur non exclusif.

Pour certaines collectivités locales, il faudrait qu'il perde ainsi le rôle d'alibi pour une absence de réflexion, de réalisation, de politique, du fait d'une pratique administrative obéissante. En effet, c'est un phénomène négatif qui s'enclenche si bon nombre de communes se tournent exclusivement vers le C.F.P.C. et que celui-ci, faute de moyens suffisants, se retourne sur les applications strictes de la loi de 1972, « dont le contenu est plus limité que les textes de droit commun de 1971 dont elles évacuent la dimension culture personnelle<sup>3</sup> ».

\* De la part des universités, il est important qu'un travail soit accompli pour gérer la pluridisciplinarité impliquée dans de tels parcours de formation autrement que par la juxtaposition de disciplines, en prenant en considération la notion de terrain et corrélativement de « grands problèmes communaux », les objectifs propres aux concours et l'identité de ces personnels en formation. De plus, il faudra accentuer le mouvement amorcé timidement avec la mise en place de diplômes de troisième cycle (diplôme d'études approfondies et diplôme d'études supérieures spécialisées). D'autres voies devraient être ouvertes dans ce sens, des recherches devraient être entreprises.

En définitive, si on trace l'amorce d'un bilan, il faudrait mettre en avant :

\* qu'au cours de ces douze années, un effort important a été accompli, mais qu'il n'a pas toujours été dans le droit fil d'une véritable politique d'éducation permanente du fait :

- du poids excessif des concours sur le pédagogique ;
- de l'institutionnalisation administrative trop développée avec les rigidités qui en découlent ;
- du freinage opéré par des mentalités qui n'ont peut-être pas encore saisi tout l'enjeu de la formation ;
- de décisions arbitraires en matière de pédagogie prises par le ministère de Tutelle ;
- des capacités d'adaptation de l'université ou d'autres interlocuteurs ;
- de la prééminence d'autres modèles qui a empêché la mise en place d'une institution vraiment originale par rapport au terrain.

\* qu'il est nécessaire d'aller dans le sens souhaité par la loi :

- grâce à une véritable politique de décentralisation, alléger le dispositif existant en allant davantage vers les collectivités locales en particulier dans les régions les plus défavorisées ;
- par un meilleur réemploi des agents déjà entrés dans un effort de formation au sein de centres communaux d'éducation permanente qui pourraient compléter harmonieusement ce qui est accompli par le C.F.P.C. Cela devrait entraîner la constitution de bibliothèques et de médiathèques locales de formation. Cela exige que les communes ne démissionnent pas du rôle qu'elles doivent jouer dans

l'éducation permanente pour leurs agents et pour les citoyens du fait de l'accroissement du temps libre et de l'irruption de nouvelles techniques.

Pierre Pujalon  
*France*

---

NOTES :

<sup>1</sup> C.U.R.E.M. : Centre universitaire régional d'études municipales.

<sup>2</sup> C.E.T.E.M. : Centre d'enseignement technique d'études municipales.

<sup>3</sup> In « Les cahiers du C.F.P.C. », n° 8 de juin 1981 — article par la rédaction des cahiers.



---

Cahiers d'étude et de réflexion édités par la  
Coopérative d'Édition de « La Vie Mutualiste »

93, rue Paradis — BP 249 — 13253 MARSEILLE CEDEX 2

---

- n° 1 : « Chômage et santé »
- n° 2 : « Travail et santé »
- n° 3 : « Exercice médical et santé »
- n° 4 : « Action mutualiste — Santé et société »
- n° 5 : « Santé et sécurité sociale »
- n° 6 : « Habitat, Cadre de vie et santé »
- n° spécial : « États généraux de la prévention »

**Le numéro : 50 F**  
**Abonnement (4 numéros) : 150 F**