



CADRE ORGANIQUE DES EMPLOIS ET COMPÉTENCES : CONTRAINTES ET DÉFIS ACTUELS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL À BOUAKÉ

ORGANIC FRAMEWORK OF JOBS AND SKILLS: CURRENT CONSTRAINTS AND CHALLENGES OF LOCAL DEVELOPMENT IN BOUAKÉ

¹ OUANTCHI Honoré

¹ Maître-Assistant, Département de sociologie (UFR SHS),
Université Félix Houphouët-Boigny Abidjan (Côte-d'Ivoire), E-
mail : ouantchihonore@gmail.com

OUANTCHI Honoré, Cadre organique des emplois et
compétences : contraintes et défis actuels de développement local
à Bouaké, *Revue Espace, Territoires, Sociétés et Santé* 5 (9), 139-
150, [En ligne] 2022, mis en ligne le 27/06/2022, consulté le
2022-06-27 20:53:19, URL: [https://retssa-
ci.com/index.php?page=detail&k=241](https://retssa-ci.com/index.php?page=detail&k=241)

Résumé

Les ressources humaines font partie des moyens essentiels qui doivent accompagner qualitativement le processus de transfert de compétence de l'État aux collectivités territoriales. En la matière, la gestion opérationnelle des ressources humaines est encadrée par les dispositions réglementaires sur le cadre organique des emplois et compétences. Mais ces dernières semblent contradictoires et moins adaptés au contexte actuel et aux nouveaux défis de développement de la ville de Bouaké. Cet article interroge les rapports entre les besoins en compétences locales dans une dynamique de développement et la qualité d'offre de service public. Pour ce faire, nous

avons fait une revue documentaire, appuyée par une collecte de donnée empirique à l'aide d'un questionnaire et d'un guide d'entretien auprès du personnel et des élus locaux dans la commune de Bouaké. Il ressort qu'à l'instar des autres communes, le personnel de la mairie de Bouaké a un double statut et est soumis à un cadre organique des emplois inadapté à ses réalités de développement. Cette situation limite le développement des compétences par (i) la rigidité des organigrammes induites par les dispositions réglementaires, (ii) l'insuffisance de personnel compétent à même de répondre aux responsabilités transférées à la commune, (iii) l'absence de plan de carrière et (iv) les effectifs pléthoriques des agents d'exécution, souvent inadaptés aux postes de travail.

Mots clés : Collectivité territoriale, cadre organique des emplois, compétence locale, développement local.

Abstract

Human resources are one of the essential means that must qualitatively accompany the process of transferring competence from the State to local authorities. In this regard, the operational management of human resources is framed by

the regulatory provisions on the organic framework of jobs and skills. But the latter seem contradictory and less adapted to the current context and the new development challenges of the city of Bouaké. This article questions the relationship between the need for local skills in a development dynamic and the quality of public service provision. To do this, we did a documentary review, supported by a collection of empirical data using a questionnaire and an interview guide from staff and local elected officials in the city of Bouaké. It appears that, like the other municipalities, the staff of the Bouaké town hall has a dual status and is subject to an organic employment framework that is not adapted to its development realities. This situation limits the development of skills by (i) the rigidity of the organizational charts induced by the regulatory provisions, (ii) the lack of competent staff able to meet the responsibilities transferred to the municipality, (iii) the lack of a career plan and (iv) the overcrowding of enforcement agents, often unsuitable for the work-places.

Keywords: Local authority, organic framework of jobs, local competence, local development.

INTRODUCTION

La décentralisation est promue dans les pays en développement depuis près de 50 ans par la communauté internationale (UN, 1965). Elle est l'une des nombreuses réformes institutionnelles et administratives, devant contrer les crises économique, financière, politique, et promouvoir la démocratie participative dans les pays concernés. Mais le panorama des situations qui prévalent après ces décennies de réformes en faveur de la décentralisation est contrasté et variable d'un pays à un autre dans le monde et sur le continent africain. A cet égard, il est peut-être approprié de parler plutôt « des décentralisations » (E. Le Bris et T. Paulais, 2007).

La Côte d'Ivoire a véritablement entrepris la réforme décentralisatrice à partir des années 1980.

L'illustration la plus visible de cette réforme a été l'augmentation du nombre de communes et l'émergence d'un nouvel échelon à savoir, la région. A ce jour, le pays compte 201 communes et 31 régions. Cette disposition est conforme à la constitution ivoirienne, promulguée le 8 novembre 2016 qui stipule en son article 170 que « les collectivités territoriales sont les régions et les communes » (JORCI, 2016).

Cependant, ces collectivités territoriales dans leur fonctionnement, rencontrent d'énormes défis et contraintes parmi lesquels, l'inadéquation des ressources humaines par rapport aux postes de travail actuels et futurs. Plus de trois décennies après la réforme décentralisatrice, le constat majeur est que le transfert de ressources n'a pas suffisamment suivi le transfert de compétences, qui lui-même, implique des incidences politiques, financières, humaines, organisationnelles et bien sûr juridiques. A ce niveau, le personnel des collectivités est régi par un cadre légal et réglementaire, discriminatoire et anachronique. En effet, le personnel des collectivités est régi par la loi n° 2002-04 du 03 janvier 2002 portant statut du personnel des collectivités territoriales. Cette loi distingue deux types de personnel, à savoir, les fonctionnaires et agents mis à disposition par l'État (en général 4 à 5 cadres), et les agents régis par le Code du Travail recrutés par les élus locaux eux-mêmes. En plus, le décret n°2013-476 du 02 juillet 2013 fixant les modalités d'établissement du cadre organique des emplois des collectivités territoriales, ne semble plus s'adapter à la réalité de la ville de Bouaké, érigé en commune de plein exercice depuis 1955.

Le cadre organique des emplois (COE) dans une collectivité peut se définir de manière opératoire comme des règles formelles. Il organise les différents postes de travail assorti des activités, des effectifs du personnel, de leur profil nécessaire pour le fonctionnement optimum des services. Il fait partie intégrante du texte

organique et constitue l'outil essentiel de la gestion prévisionnelle des ressources humaines et de la maîtrise de la masse salariale.

Dès lors, qui est habilité à produire un cadre organique ? Doit-il se faire en dehors de la collectivité ? Recruter ou mettre à disposition, la gestion des ressources humaines dans une collectivité territoriale soulève des questions d'ordre politique, social, budgétaire, institutionnel et organisationnel.

À partir du constat des effectifs en déphasage avec le cadre référentiel, l'article se propose d'analyser les rapports entre les besoins en compétences locales dans une dynamique de développement et la qualité d'offre de service public. De manière spécifique, il s'agira i) de faire un bilan diagnostique des compétences locales, ii) de relever les contraintes et les défis en comparant les exigences du COE et les compétences mobilisées et iii) de faire des recommandations pour des emplois durables.

La revue de la littérature scientifique sur le COE est variée. Plusieurs écrits l'abordent sous l'angle des principes de la décentralisation, surtout dans son approche juridique. En Côte d'Ivoire, plusieurs textes de lois ont abordé la thématique dans une optique de cadrage règlementaire. Ce sont entre autres la loi d'orientation de l'organisation générale de l'administration territoriale de l'État, la loi portant organisation des collectivités territoriale, la loi sur le statut du personnel des collectivités territoriales, la loi sur le transfert des compétences et le décret fixant le cadre organique des emplois et des compétences. Pour B. Dafflon et G. Gilbert (2018), c'est parce que les attributions à chaque niveau du gouvernement ne sont pas délimitées avec suffisamment de précision que les confusions s'installent, faisant l'objet de conflits permanents entre élus locaux et le pouvoir central. Il y'a également de nombreuse d'interprétation quand l'État engage les reformes décentralisatrices. Pour P. Le lidec (2007), « l'État se désengage », il délègue certaines de ses compétences aux collectivités, il se déleste, il se décharge sur elles de certaines attributions pour se recentrer sur ses compétences régaliennes. Quelques variantes de

cette interprétation sont défendues par (R. Epstein, 2005) disant que l'État organise son retrait des territoires pour mieux les gouverner à distance et restaurer son autorité. Quant à J. Caillosse, (2004), il soutient que la décentralisation est ainsi volontiers présentée en « ruse de l'État », au service « d'un programme de restauration et de rénovation du centre ».

1. MATÉRIELS ET MÉTHODES

1.1. Champs géographique et social de l'étude

1.1.1. *Champ géographique*

L'étude porte sur le cadre organique des emplois en Côte d'Ivoire, plus précisément, dans la ville de Bouaké, située au centre du pays. La ville est limitée au Nord par les villes de Katiola et Dabakala, au Sud par la ville de Tiebissou, à l'Est par les villes de M'bahiakro et Priakro et à l'Ouest par les villes de Botro, Beoumi et Sakassou. Le choix de cette commune se justifie car, elle est le chef-lieu de département et de la région de gbêkê. C'est l'une des premières communes de Côte d'Ivoire avec Abidjan. Déjà le 1er aout 1952, Bouaké fut érigé en commune mixte et transformé en commune de plein exercice en 1955. À la suite des élections de 1956, un conseil municipal fut élu ayant à sa tête M. Djibo Sounkalo, qui dirigea la municipalité jusqu'aux élections de 1980, date de la réforme municipale en Côte d'Ivoire. À ce jour, selon le RGHP 2014, elle est estimée à 536 719 habitants, faisant de Bouaké, la deuxième ville plus peuplée de Côte d'Ivoire après Abidjan, avec une superficie de 71,78 km², soit 7 178, 8 ha, dont 2 122 ha urbanisés (atlas).

1.1.2. *Champ social*

Le champ social de l'étude concerne le personnel de la mairie ou en d'autres termes, l'administration communale. Ce champ concerne également le personnel mis à la disposition auprès des autres services extérieurs.

1.2. Échantillonnage et caractéristiques de l'échantillon

L'effectif du personnel de la mairie de Bouaké, en mars 2019 était de 633 agents et pris en compte au budget, selon le COE de la commune. Cette liste nous a permis de faire une catégorisation professionnelle, de mettre ensemble les familles d'emplois, à l'effet de mieux organiser la collecte de données. En ce qui concerne l'échantillon, l'enquête est exhaustive, c'est-à-dire, tous les agents ont été enquêtés systématiquement, étant donné la nature de l'étude. La base de l'enquête fut la liste des agents (agents permanents et agents contractuels) contenue dans le COE. En somme, à l'issue de l'opération de collecte de données, 504 agents ont été enquêtés, soit 79,62% de l'ensemble des effectifs.

1.3. Techniques et outils de collecte de données

L'enquête diagnostique s'est faite par la technique de la recherche documentaire et sous deux approches complémentaires. Il s'agit de l'enquête quantitative et l'enquête qualitative. L'enquête quantitative a concerné les cadres et les agents d'exécution à l'aide d'un questionnaire semi directif. Quant à l'enquête qualitative, elle a concerné élus locaux, les conseillers municipaux, les responsables des structures d'affectation des agents de la mairie et les responsables syndicaux, à l'aide d'un guide d'entretien. Les tableaux n°1 et n°2 ci-dessous présentent les caractéristiques des groupes cibles.

Tableau n°1 : Enquête quantitative par service

N°	Commune	Groupes cibles						Total
		Cabinet du maire	Secrétariat général	Service administratif	Service technique	Service financier	Service socioculturel et de PH	
01	Bouaké	80	9	117	78	125	11	504

Source : Données de l'enquête, 2019

Tableau n° 2 : Enquête qualitative par fonction

N°	Commune	Groupes cibles				Total
		Maire	Adjoints au maire	Conseillers municipaux	Responsables syndicaux	
01	Bouaké	1	1	4	8	14

Source : Données de l'enquête, 2019

1.4. Traitement et analyse des données

La digitalisation de l'enquête à travers « server solution » a permis de retranscrire numériquement les données pendant le processus de collecte de données. Les données ainsi collectées ont fait l'objet de traitement et d'analyses. Les données qualitatives collectées ont fait l'objet de retranscription. L'on a eu recours à la méthode de l'analyse de contenu thématique (condensation des données, présentation et conclusion) pour analyser et catégoriser les données en des unités

significatives. Les données quantitatives saisies, ont été traitées et analysées avec les logiciels SPHINX et Excel en relation avec les questions de recherche.

La démarche suivie permet d'exposer les résultats obtenus.

2. RÉSULTATS

2.1. Analyse diagnostique du bilan des compétences de la mairie de Bouaké

2.1.1. Organigramme hiérarchique et fonctionnel de la commune

L'organisation du personnel de la mairie de Bouaké est structurée en directions en lieu et place d'une organisation structurée en services comme le stipule le Décret n°2013-476 du 02 juillet 2013, fixant les modalités d'établissement du cadre organique des emplois des collectivités territoriales. Ces textes prévoient, en dehors du cabinet du maire et du secrétariat général, pour une commune de plus de 100 000 habitants, 4 grands services que sont :

- Les services des affaires administratives ;
- Les services des affaires financières et domaniales ;
- Les services techniques ;
- Les services socioculturels et de promotion humaine.

En revanche, l'organigramme de la commune de Bouaké présente 4 grandes directions que sont la :

- Direction des Services Administratifs ;
- Direction des Affaires Économiques et Financières ;
- Direction des Services Techniques ;
- Direction des Services Socioculturels et de la Promotion Humaine.

Ces différentes directions sont organisées elles-mêmes en sous directions, en services et en secteurs, tenus par des sous-directeurs et des chefs de service, des chefs de secteurs, recrutés localement. C'est une organisation hiérarchique et fonctionnelle de type pyramidale (sommet étroit avec une large base) où les décisions sont descendantes, à partir du Maire, après délibération du conseil municipal.

En effet, cette non-conformité peut s'expliquer par le fait que Bouaké a connu ces dernières décennies, une forte croissance démographique, couplée à une forte urbanisation. Les besoins en services publics communaux vont naturellement

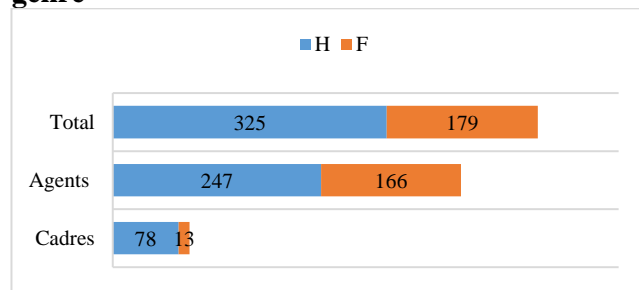
s'accroître et demander par conséquent, un important effectif en personnel d'exécution et d'encadrement. Une autre hypothèse peut résider dans le fait que, le COE ne correspond plus aux besoins et aux réalités actuelles de la commune de Bouaké car, depuis 1998, elle a une population excédant 400 000 habitants.

2.1.2. Structuration, caractéristiques des effectifs

- *Genre et effectif*

L'enquête révèle que l'effectif du personnel de la mairie de Bouaké reste fortement dominé par les hommes (64,48%) tant au niveau des cadres que des agents contractuels. Il importe donc de faire la promotion du genre dans les effectifs. Le graphique n°1 ci-dessous illustre les effectifs et le genre.

Graphique n°1 : Effectif du personnel en genre



Source : Données de l'enquête, 2019

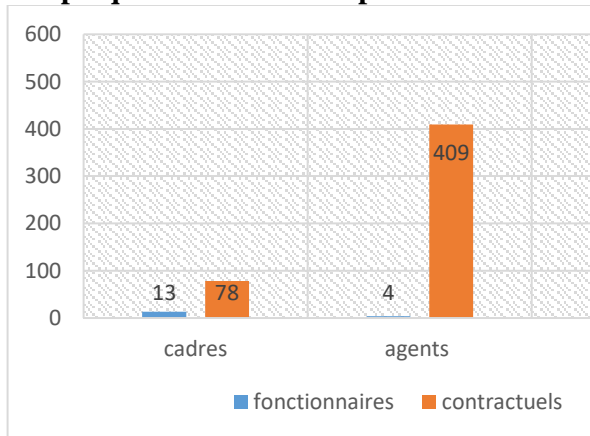
- *Statut du personnel*

L'enquête a porté sur 504 agents repartis par service. Les services avec les plus gros effectifs sont respectivement *le service financier, le cabinet du maire, le service administratif, le service technique et les services extérieurs*. Selon l'enquête, l'on dénombre 17 fonctionnaires pour 487 contractuels, soit un ratio d'1 fonctionnaire pour 29 contractuels et 413 agents qui sont sous les ordres de 91 cadres, soit un ratio moyen d'1 cadre pour 5 agents. Les grades des

fonctionnaires varient du grade A5 (le plus élevé) au grade B3 (le moins élevé). Force est de constater que les fonctionnaires occupent les fonctions de direction et d'encadrement. En un mot, l'effectif reste largement dominé par les agents contractuels en CDD ou en CDI, recrutés par le maire.

Chaque service est dirigé par un directeur aidé dans ses missions par des sous-directeurs, des chefs de services et des chefs secteurs (les cadres). Le secrétaire général est le chef central de l'administration. Il a sous ses ordres les directeurs. Il coordonne les activités de la mairie sous le leadership du maire et du conseil municipal. Le graphique n°2 ci-dessous illustre le statut du personnel.

Graphique n°2 : Statut du personnel



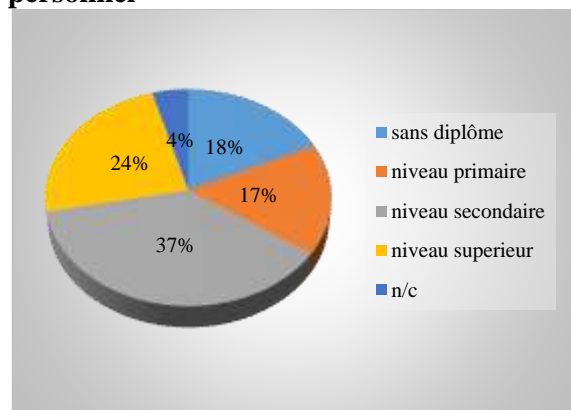
Source : Données de l'enquête, 2019

- *Qualification du personnel*
 - Niveau d'étude du personnel et connaissance spécifique

Le niveau d'études global du personnel (cadre et contractuels) reste dominé par le niveau secondaire (37%) ; viennent ensuite le niveau supérieur (24%), ceux qui n'ont pas de niveau (18%) et le niveau primaire (17%). Il ressort que les emplois de direction, d'encadrement sont

majoritairement tenus par les diplômés du supérieur (brevet de technicien supérieur, licence, master et diplôme supérieur spécialisé dans une discipline spécifique) qui sont soit des fonctionnaires et/ou agents de l'État (administrateurs civils ou administrateurs financiers), soit des contractuels recrutés par le maire. Le graphique n°3 ci-dessous illustre le niveau global d'étude du personnel.

Graphique n°3 : Niveau global d'étude du personnel



Source : Données de l'étude, 2019

Pendant la comparaison entre les cadres et les contractuels sur le niveau d'étude laisse transparaître des écarts considérables. Les contractuels ont un faible niveau d'études (primaires et secondaire premier cycle représentant 51.08% de l'effectif) ou n'ont pas de niveau d'études (20.58%) de l'effectif. En cumulant, l'on constate que près de 72% du personnel contractuel a un niveau d'étude inférieur ou égal au niveau secondaire premier cycle.

Le statut actuel du personnel des collectivités est régi par la loi n°2002-04 du 3 janvier 2002. Cette loi fait état d'un double statut du personnel des collectivités territoriales : ceux affectés par l'État, qui sont des fonctionnaires ou agent de

l'État et ceux recrutés localement par le maire, soumis au code du travail (article 2). Dans la plupart des cas, le personnel mis à la disposition par l'État est qualifié (niveau d'étude requise après le BAC et une formation dans une université et/ou dans une école privée ou publique spécialisée), mais peuvent ne pas être tous compétents.

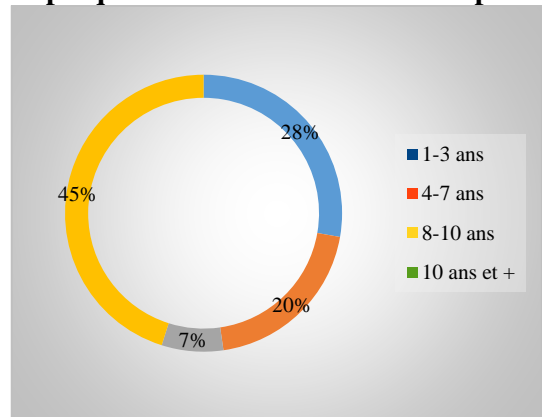
La qualification du personnel d'encadrement, d'application et d'exécution recruté localement est relativement bas, discordant, en termes de niveau d'étude et d'expérience professionnelle, souvent en inadéquation avec le poste occupé. Par exemple l'on trouve des personnes qui ont un BEP en comptabilité qui se retrouve affecté à l'État civil. Il y a des diplômés (master, licence...) qui ont des emplois d'exécution comme des collecteurs, des contrôleurs, des agents de bureau, des opérateurs de saisie et d'autres qui ont des emplois d'encadrement comme des chefs de services/secteurs et qui n'ont pas de niveau.

➤ Ancienneté dans le poste et renforcement des capacités

L'analyse de l'ancienneté dans le poste du personnel indique que 45% de l'effectif de la mairie a une expérience professionnelle de 10 ans et plus. Ensuite, les nouveaux recrues représentent 28% de l'effectif et 27% représente l'effectif intermédiaire, compris entre 4 et 10 ans. Cumulativement, l'on peut dire que plus de 70% de l'effectif de la mairie a une ancienneté d'au moins 4 ans, avec un niveau d'étude primaire ou secondaire. Paradoxalement, ce personnel est également vieillissant et n'a pas véritablement bénéficié d'un programme de renforcement de capacité. L'enquête a révélé que seulement 29% des effectifs a pu faire une formation initiée par la mairie.

La question principale qui se pose est pourquoi la mairie disposant d'un personnel permanent de bas niveau et souvent même de niveau inexistant, n'a pas pu faire un programme de renforcement des capacités durant toutes ces années pour relever les compétences et les recycler. Le graphique n°5 ci-dessous illustre l'ancienneté dans le poste.

Graphique n° 5 : Ancienneté dans le poste



Source : Données de l'enquête, 2019

2.2. Analyse des effectifs globaux

L'analyse du portefeuille des effectifs de la mairie renvoie deux images fortes à savoir : un « effectif cosmopolite et hétérogène », c'est-à-dire un effectif composé de personnes sans qualifications, de personnes de petites et moyennes qualifications et de personnes avec des qualifications supérieures, jeunes, adultes, hommes et femmes, et un « effectif pléthorique » au regard des dispositions du décret n°2013-476 du 02 juillet 2013 fixant les modalités d'établissement du cadre organique des emplois des collectivités territoriales. Il fixe pour les communes de plus de 100 000 habitants, 162 cadres et agents devant travailler pour assurer le service public territorial, alors que la mairie de Bouaké a un effectif de 633 agents, soit un dépassement de 390 %.

Cadre organique des emplois et compétences : contraintes et défis actuels de développement local à Bouaké

Cet effectif est-il compétent pour les postes de travail actuel ? Le tableau n°3 ci-dessous présente les effectifs par service.

Tableau n° 3 : Effectifs du personnel par service en référence au COE et au décret de 2013

	Disposition du décret de 2013	Réel COE 2019 prévu au budget	Enquêtés (V.A)	Enquêtés (V.R)
<i>Cabinet du maire</i>	06	118	80	67,79%
<i>Secrétariat général</i>	09	15	9	60,00%
<i>Direction administrative</i>	30	127	117	92,12%
<i>Direction technique</i>	48	74	78	105,41%
<i>Direction financière</i>	56	187	125	66,84%
<i>Direction socioculturelle et PH</i>	13	26	11	42,31%
<i>Service extérieur</i>	-	86	84	97,67%
<i>Total</i>	162	633	504	79,62%

Source : Données de l'enquête, 2019

3. DISCUSSION

L'analyse des rapports entre le cadre organique des emplois et les compétences locales laisse entrevoir d'importantes insuffisances qualitatives en personnel ainsi que de nombreux défis. Ces défis de gestion locale des ressources humaines sont d'ordre politico-structurel et temporel.

3.1. Les contraintes d'ordre institutionnel et technique

3.1.1. Inadéquation du cadre réglementaire à la réalité de terrain

La gestion du personnel des collectivités est sous une double contrainte : le cadre légal et réglementaire et l'emprise quasi-permanente de la tutelle sur ces décisions. Un texte de loi (loi n°2002-04 du 03 janvier 2002 portant statut du personnel des collectivités territoriales) et un décret (décret n°2013-476 du 02 juillet 2013 fixant les modalités d'établissement du cadre organique des emplois des collectivités territoriales) régissent le statut du personnel et les

em-emplois dans les collectivités territoriales. À l'analyse, les deux textes semblent se contredire ou prêter à confusion sur les emplois temporaires et contractuels des agents de la mairie.

La loi semble autoriser les emplois temporaires alors que le décret porte des limites, des restrictions sur ces mêmes emplois.

Le deuxième état de fait concerne le cadre type du COE proposé dans le décret. Il stipule que pour les communes de plus de 100 000 habitants, les services de la mairie s'organisent autour de 4 grands services avec un plafonnement d'agents que sont : i) le service des affaires administratives, avec 30 agents ; ii) le service des affaires financières et domaniales, avec 56 agents ; iii) le service technique, avec 48 agents ; iv) le service socioculturel et de promotion humaine, avec 13 agents.

Le dire ainsi, c'est méconnaître les réalités des communes à plus de 100 000 habitants car, à la pratique, ces communes ont des énormes besoins en développement urbain et rural. La commune de Bouaké a une population actuelle de plus de 500 000 habitants avec une superficie de 7 178 ha dont 2 122 ha (soit 21 km²) urbanisés et près de 143 villages dans un rayon de 20 km. Ces

statistiques démontrent que les dispositions réglementaires en vigueur ne cor-répondent pas à la réalité. Les configurations spatiales et socioéconomiques ne sont plus les mêmes, depuis que la ville de Bouaké a été érigée en commune il y a plus de 60 ans. Le COE ne correspond plus aux besoins de la ville. En effet, le décret de 2013 a été une pâle copie du décret n° 83-153 du 2 mars 1983 fixant les modalités d'établissement du cadre or-ganique des emplois des communes et de la ville d'Abidjan.

3.1.2. Personnel en majorité avec un faible niveau d'études et peu qualifié

La politique de recrutement du personnel n'obéit pas toujours à l'orthodoxie de l'ingénierie organisationnelle et du respect des procédures de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. L'environnement des collectivités est traversé par une dualité entre le « poli-tique » et le « technique ». L'analyse des effectifs a montré que plus de 90% du personnel sont des contractuels et pour la plupart, avec un faible niveau d'étude. Ce personnel est re-cruté par les élus locaux, qu'ils justifient par une redevance politique (électeurs, partisans) et par une aide sociale vis-à-vis de leurs populations en intégrant socio économiquement une personne en âge de travailler (C. De Visscher et G. Le Bussy, 2001, p. 61).

Cependant, le revers de la médaille, c'est un effectif pléthorique et peu qualifié, travaillant dans des conditions matérielles difficiles avec un bas salaire qui ne varie pas de la date d'embauche, jusqu'à la date de la retraite. Évidemment, à ce stade, les avancements catégo-riels sont bloqués avec un profil de carrière et une protection sociale quasi-inexistants. Dans ces conditions, l'environnement de travail devient délétère et influence la qualité du travail, le service rendu et la compétence. La démotivation des agents entraîne l'absentéisme, le laxisme professionnel, le sentiment d'« être payé à ne rien faire », des dysfonctionnements dans les différents services et l'indifférence des agents quant à la nécessité d'atteindre les objectifs fixés

par les autorités municipales (D. Darbon, 2001, p. 30).

3.2. Émergence de nouvelles problématiques, de nouveaux enjeux de développement local

3.2.1 Pratiques et enjeux du développement local

Les collectivités territoriales ont-elles véritablement cerné la logique de la paire « décentralisa-tion-développement local » et ces enjeux ? Au regard de la pratique du développement local, la contradiction est visible. Pour V. Angeon et J.M. Callois (2005, P. 19) la compréhension du paradigme du développement local repose sur la capacité d'acteurs locaux à s'organiser au-tour d'un projet c'est-à-dire se fédérer autour d'un objectif de développement commun en mobilisant les potentialités et les ressources existant sur un territoire. Pour ce faire trois di-mensions sont à prendre en compte. (i) Elle souligne le caractère territorialisé des activités et des actions. (ii) Elle invite à considérer la temporalité de ces actions. Dans le cadre du déve-loppement territorial, cet objectif commun repose sur la valorisation de ressources. (iii) Enfin, elle exprime que le territoire résulte des interactions entre acteurs impliqués dans une dé-marche collective.

La dimension de valorisation des ressources, notamment les ressources humaines, n'est pas vraiment soutenue.

Au fur et à mesure que le temps s'écoule, la collectivité territoriale se trouve confrontée face à de nouvelles configurations géographique et démographique; à de nouvelles problématiques de développement telles que la mondialisation, la préservation de l'environnement, la promo-tion de la ville durable, digitale, écologique... Le COE n'a pas prévu des dispositions particu-lières pour la prise en compte des défis actuels de développement et l'absence totale de ser-vice dédiés à la planification, études et projets ; l'informatique et les NTIC, l'urbanisme, l'aménagement et l'environnement, la passation

de marché et affaires juridiques, la coopération décentralisée...

Cerner les enjeux du développement local, c'est comprendre avec D. Bourque (2017, p.4) que l'espace territorial local est un espace de développement démocratique en termes de participation citoyenne, de liberté d'expression, de prise en compte des besoins locaux par l'État central, de redistribution des ressources et de gestions des inégalités. Pour atteindre la performance et l'efficacité de l'administration décentralisée, il faudra faire une profonde réforme et une recomposition du paysage administratif, notamment par la mise en place d'une fonction publique territoriale. Cette réforme est fondée sur la qualification du personnel et donc la formation spécifique des ingénieurs territoriaux selon les bassins d'emplois existants et à venir dans les collectivités.

Il convient de dire avec B. Perrin (2005, p.593) que l'action publique locale sera-t-elle tribu-taire des partenariats qui s'organiseront entre les collectivités territoriales, mais aussi entre les collectivités territoriales et l'État ; avec un personnel de qualité. Dans cette perspective, il se-ra-it inconcevable que les fonctionnaires ne s'arment pas de compétence et de polyvalence qui permet de diriger aujourd'hui un service de l'État et demain celui d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local.

L'aboutissement idéal de cette démarche pourrait être, la création d'un cadre d'emplois inter-fonction publique à l'avenir. Dans sa conception, le service public est caractérisé par son uni-té. Et, pour le préserver en le faisant évoluer vers une modernité bien comprise, il importe de disposer d'un personnel encadrement et d'exécution bien formé dont l'une des qualités pre-mières sera la capacité d'adaptation.

3.2.2 Fonction Publique Territoriale comme l'une des solutions irréversibles

Le développement local est un processus complexe qui, mobilise non seulement plusieurs ressources mais aussi s'appuie sur des principes de gestion. La plupart du temps, l'accès aux

services sociaux et économiques dans une collectivité reste mitigé du fait de la faiblesse d'encadrement. Comme l'a souligné M. Talandier (2011, p.92) Il faut en plus de la promotion des services économique de proximité, un personnel de haut niveau pour encadrer l'exercice de ces services. D'ailleurs ces deux leviers d'actions ne sont pas contradictoires. Bien au con-traire, c'est leur articulation qui constitue la base du développement équilibré.

La capacité des collectivités territoriales à pouvoir accompagner efficacement les services socioéconomiques de base et de proximité, de promouvoir le développement local, de dispo-ser de ressources humaines de qualité, doivent être à la source de la création de la fonction publique territoriale.

Il importe donc, pour prendre en compte les évolutions actuelles et futures des emplois territo-riaux et la qualité de l'offre de service public, de s'engager résolument dans les réformes de la loi portant statut du personnel vers la fonction publique territoriale. A ce niveau, un projet de loi a été élaboré par le ministère de l'intérieur, pour faire avancer la décentralisation et donner des ressources humaines de qualité aux collectivités.

L'adoption de ce projet de loi va garantir un système de carrière, à quiconque voudrait exercer dans les collectivités, supprimant le double statut du personnel dans la précédente loi (loi de 2002). Il s'organisera en fonction des catégories (A B C D) rattachées à des grades et en fonction de la qualification. Cependant, la reforme pour être efficace, doit s'approfondir par la création d'un centre de formation aux métiers territoriaux, d'une décentralisation financière et la promotion de l'intercommunalité.

CONCLUSION

Cette étude a fait une analyse diagnostique des compétences locales en rapport avec la disposition règlementaire du cadre organique des emplois en vigueur depuis 2013. Elle indique

principalement que l'effectif de la mairie est un « effectif cosmopolite et hétérogène », et un « effectif pléthorique » au regard des dispositions du décret n°2013-476 du 02 juillet 2013 fixant les modalités d'établissement du cadre organique des emplois des collectivités territoriales. Il fixe pour les communes de plus de 100 000 habitants, 162 cadres et agents devant travailler pour assurer le service public territorial, alors que la mairie de Bouaké a un effectif de 633 agents, soit un dépassement de 390 %. Cet effectif est composé de fonctionnaires de catégorie A5, A4, A3 et B3 (3,37% de l'effectif) et de nombreux contractuels (96,63% de l'effectif). De surcroît, le personnel dans sa grande majorité (plus de 75%) n'est pas compétent et reste peu instruit pour gérer efficacement les services communaux.

Cette disposition du cadre organique s'avère caduque et ne reflète pas la réalité de la commune de Bouaké. Officiellement elle est commune de plein exercice depuis 1955 avec une population estimée aujourd'hui, à plus de 500 000 habitants. La recommandation majeure serait d'accélérer la réforme sur la fonction publique territoriale en associant étroitement les acteurs locaux sur sa formulation et son opérationnalisation. Au regard des enjeux actuels et futurs de développement local, la valorisation des ressources humaines est plus que nécessaire, voire indispensable pour accompagner efficacement l'accès aux services économiques et sociaux.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Angeon Valérie et Callois Jean-Marc, 2005, « Fondements théoriques du développement local : quels apports du capital social et de l'économie de proximité ? », *Économie et institutions*, 6-7, 19-50.

<http://journals.openedition.org/ei/890> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ei.890>

Bourque Denis (2017). Le développement des communautés territoriales : sens, acteurs et devenir. *Les Politiques Sociales*, 3-4, 4-13. <https://doi.org/10.3917/lps.173.0004>

Caillosse Jacques, (2004), « La décentralisation, une ruse de l'État central ? Comment le "centre" (se) sort-il des politiques de décentralisation ? », *Pouvoirs Locaux*, no 63, IV.

De Visscher Christian et Le Bussy Gauthier, (2001), « La politisation de la fonction publique : quelques réflexions d'ordre comparatif », *Pyramides*, 3, 61-80. <http://journals.openedition.org/pyramides/538>

Dafflon Bernard et Gilbert Guy (2018), *L'Économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie, état des lieux, bilan et enjeux*, Éditions de l'AFD, Paris.

Darbon Dominique, 2001, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », *Autrepart* (20): 27-42

Epstein Renaud, (2005), « Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, no 11, pp. 96-111.

Journal Officiel de la République de la Côte d'Ivoire [JORCI]. (2016), Loi n° 2016-886 du 8 novembre 2016 portant constitution de la république de Côte d'Ivoire, numéro spécial, n°16, 58e année, p.129-144. <http://www.caidp.ci/uploads/52782e1004ad2bbfd4d17dbf1c33384f.pdf>

Cadre organique des emplois et compétences : contraintes et défis actuels de développement local à Bouaké

Le Bris Emile et Paulais Thierry (2007), « décentralisation et développement, introduction thématique », Afrique contemporaine 221 : pp 21-44

Le Lidec Patrick (2007), « le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », revue française d'administration publique, 2007/1 n° 121-122 | pp.111-130, DOI 10.3917/rfap.121.0111

Perrin Bernard (2005), « les emplois de direction dans les collectivités territoriales : la capacité d'adaptation, vertu première », revue française d'administration publique, 2005/4 no116 | pages 583 à 594, DOI 10.3917/rfap.116.0583

Talandier Magali (2011). « L'accès aux services comme facteur de développement local ? ». Pour, 208, 91-94. <https://doi.org/10.3917/pour.208.0091>

United Nation, (1965), Decentralization for national and local development, New York: United Nations.