



*PARTENARIAT POUR LE
DEVELOPPEMENT MUNICIPAL*



**CENTRE NATIONAL DE LA
FONCTION PUBLIQUE
TERRITORIALE**

***Nomenclature des métiers municipaux en Afrique de l'Ouest et
Centrale***

RESUME DU RAPPORT DE SYNTHESE

Note

Les résultats de l'étude sur le référentiel ont été présentés dans deux documents principaux :

- Le rapport de synthèse, intitulé *Référentiel des métiers et analyse prospective* (auquel est annexé un ensemble de fiches donnant les détails de certains résultats intermédiaires ;
- Le *Répertoire des métiers types* (Première approche).

Le présent document est un résumé du rapport de synthèse produit en mai 2005 par Jean-François PIN, délégué à la recherche du CNFPT, en sa qualité de Directeur de l'étude d'élaboration du référentiel.

Il donne l'essentiel de ce qu'il faut retenir de l'étude, en dehors des fiches métiers en elles-mêmes.

Introduction - la méthodologie appliquée

Dans cette première section du rapport, il n'est fait mention que de la méthodologie appliquée.

Le recueil des informations s'est fait par recours aux techniques d'entretien semi directif, seule méthode possible en l'absence de références antérieures. De plus, seuls les cadres ont été interrogés. Il est utile de préciser que ces choix présentent le risque de surestimer le point de vue d'une partie des acteurs de l'administration municipale (ici les cadres municipaux).

Première partie : la typologie des métiers municipaux

Elle présente la typologie des métiers municipaux et est complétée par un répertoire des métiers municipaux les plus fréquemment rencontrés dans les collectivités de l'échantillon détaillant leurs missions, activités et compétences.

Au total, à partir d'un échantillon total de 2.866 agents, 10 univers de travail ont été identifiés dans un premier temps. Les univers de travail sont constitués par regroupement de plusieurs « métiers » présentant une certaine homogénéité quant aux cultures professionnelles, aux finalités et aux missions¹.

Le lecteur est averti que *la notion de « métier » reste encore, dans cette étude, définie empiriquement : les dénominations utilisées par les répondants peuvent correspondre, le cas échéant, à des grades en référence à la fonction publique de l'Etat, mais aussi à des emplois ou à des postes, quelquefois à des fonctions.*

Certains métiers sont dit « génériques » et d'autres spécialisés. Au total, 68 métiers ont été identifiés et sont répartis parmi les 10 univers de travail pré-identifiés².

La liste constitue une première typologie (ou une nomenclature) des métiers municipaux des pays de l'Afrique francophone occidentale et centrale. En soi elle constitue un premier résultat de cette étude, même si sa construction est largement empirique, puisque nous avons utilisé, pour la définir, les déclarations « spontanées » des cadres municipaux. Elle demandera donc à être affinée à l'avenir, sur la base de réflexions complémentaires organisées spécifiquement pour les métiers de chacun des univers de travail identifiés.

On peut en retenir qu'il existe une grande convergence des réponses obtenues, malgré la diversité des situations nationales.

On peut noter aussi une forte concentration des effectifs (87 %) au sein de 5 univers professionnels, à savoir, dans l'ordre décroissant :

- Sécurité et police : 25 % (provenant essentiellement des villes d'Ouagadougou et Bobo Dioulasso)
- Ateliers et garage : 22 %
- Administration générale : 17 %
- Comptabilité et finances : 13 %
- Ingénierie et travaux : 10 %

De façon plus générale, la présentation globale est la suivante :

- des secteurs d'administration classique importants, disposant de certaines technicités élevées, mais ayant peu d'encadrement intermédiaire ;

¹ Elle correspond donc peu ou prou à la notion classique de « famille professionnelle »

² Rappelons que par la suite une exploitation plus exhaustive et systématique des fiches a abouti à 82 fiches métiers réparties dans 14 familles professionnelles

- des secteurs d'études urbaines et d'ingénierie à haute qualification, de compétences très diversifiées et à très forte proportion de cadres ;
- des secteurs d'intervention vers les populations (social, santé, culture, ...) à effectifs faibles, présentant une grande hétérogénéité entre les villes ;
- des secteurs à effectifs très importants (ateliers, garage, police) présentant un grand éventail de spécialités, mais sans réel encadrement de proximité (agents de maîtrise, cadres moyens)

Cette 1^{ère} partie se termine par la présentation de la réponse des cadres à la question qui leur avait été posée sur les impacts du processus de décentralisation sur leur métier. On en retient que la grande majorité des cadres attendent les changements qu'induiront la décentralisation et disent s'y être déjà préparés. Il apparaît que les besoins de compétences sont au centre des préoccupations des cadres, certains allant jusqu'à préconiser la constitution, au sein des administrations municipales, d'une véritable gestion des ressources humaines dont l'existence leur paraît être le meilleur moyen de garantir, dans la durée, la prise en charge de ces besoins de compétences nouvelles. Ainsi les expressions qui reviennent le plus souvent évoquent :

- l'existence d'un déficit de connaissances parmi l'ensemble du personnel ;
- le besoin de recruter à l'avenir du personnel réellement compétent ;
- le souci de recycler une large partie du personnel en place ;
- l'importance de se considérer comme devant être en formation continue ;
- la nécessité de former tous les chefs de service au management ;
- etc.

Selon l'opinion des personnes interrogées, la décentralisation consacre les métiers municipaux et appelle à la constitution d'une réelle fonction publique communale. Cette opinion est renforcée par le sentiment, très largement partagé que la conséquence principale de la décentralisation est d'accroître les responsabilités des cadres municipaux. En particulier, le secrétaire Général de la commune devrait être considéré comme le véritable Directeur Général des services municipaux, investi de nombreuses responsabilités : coordonnateur des services, interlocuteur des services de l'Etat, gestionnaire des finances communales, conseiller du Maire, etc.

L'occasion avait été donnée aux cadres de s'exprimer également sur les conséquences de la décentralisation quant aux métiers des différents secteurs d'activité des communes. Trois secteurs se détachent nettement comme sensibles aux processus de décentralisation :

- *études et développement* : maîtrise du foncier ; planification urbaine ; développement durable ; environnement et urbanisme
- *santé et action sociale* : professionnalisation de l'action sociale ; transfert de la responsabilité « santé publique » ; maîtrise d'œuvre sociale urbaine ;
- *ingénierie et travaux* : importance accrue de la propreté ; rôle stratégique de la gestion des déchets ; redéfinition des services d'hygiène

Certaines indications concernant les autres secteurs méritent également d'être notées :

- *sécurité* : intérêt d'aller vers un système de prévention
- *éducation* : importance accrue des problèmes sociaux de la jeunesse
- *relations publiques* : nécessité de développer la communication vers la population
- *administration* : développement des fonctions juridiques et contentieuses

Deuxième partie : l'évolution des métiers

Dans la 2ème partie du rapport, la réflexion est accentuée sur les aspects stratégiques et prospectifs liés, pour les métiers municipaux, au processus de décentralisation, et sur les paramètres pouvant influencer la modernisation de la gestion des ressources humaines.

Cette réflexion s'appuie sur l'analyse comparative des réponses obtenues à un questionnaire portant sur l'avenir des métiers municipaux dans le cadre de la décentralisation : métiers indispensables, à redéfinir ou « posant des problèmes ». Les fiches de détail relatives à cette partie sont présentées en annexe dans le rapport.

Les métiers indispensables

A l'analyse, on constate un faible intérêt stratégique pour des familles importantes en effectif et un fort intérêt stratégique pour certains secteurs à plus faible effectif. La décentralisation est ainsi porteuse de ruptures dans l'évolution prévisionnelle souhaitée des emplois. Cette rupture est la plus nette pour les secteurs ateliers et garage, et sécurité et police : ils sont très peu souvent cités comme étant indispensables et apparaissent ainsi comme peu importants stratégiquement pour l'avenir. Le secteur ingénierie et travaux paraît, quant à lui, appelé à connaître une certaine croissance, bien qu'il soit déjà numériquement relativement important (10 % de l'effectif total). Si cette remarque est notamment vérifiée pour les métiers d'ingénieur et de technicien, c'est bien globalement l'ensemble de la fonction ingénierie qui est jugée indispensable. Ce n'est pas, semble-t-il, le cas des secteurs administration générale et comptabilité, plus importants numériquement (respectivement 17 % et 13 % de l'effectif total), ils ne semblent pas appelés à jouer, globalement, un rôle plus stratégique à l'avenir.

Le secteur études et développement, peu important actuellement en effectifs, est jugé particulièrement indispensable. Dans le détail, on note particulièrement l'émergence de certains métiers hautement spécialisés (écologue, développeur, aménageur, planificateur, ...) cités de façon intense parfois en nombre supérieur à l'effectifs d'agents recensés dans ces métiers !

Cette approche globale est complétée par une analyse effectuée au sein de chaque secteur.

Il ressort de cette description que, de manière générale, les métiers hautement qualifiés ou spécialisés sont prioritairement cités comme indispensables, alors que les métiers d'exécution, surtout lorsqu'ils ne sont pas spécialisés (génériques) seraient moins sollicités à l'avenir.

Tout se passe comme si les cadres municipaux africains se représentaient les besoins de compétences de leurs administrations et de leurs services comme portant avant tout sur des technicités spécifiques, et en particulier de niveau élevé.

Les métiers à redéfinir

Du point de vue des cadres municipaux interrogés, il semble surtout prioritaire de redéfinir les métiers des secteurs études et développement et relations publiques, ainsi que, dans une moindre mesure, des secteurs administration générale et ingénierie et travaux.

Pour les cadres interrogés, les arguments qui justifient cette redéfinition sont globalement :

- les problèmes liés à la complexité accrue de la gouvernance ;
- la nécessité de mieux maîtriser les problèmes sociaux (par ex. lutte contre la pauvreté) ;
- l'évolution des rôles de l'encadrement (prise en charge de la conception des politiques).

Ces évolutions imposent selon eux de revoir le fonctionnement des services par :

- l'amélioration de l'efficacité de l'organisation ;
- l'accroissement des compétences des agents (la formation apparaît clairement comme le principal gage de succès pour acquérir un meilleur professionnalisme) ;
- l'organisation de procédures de recrutements par des méthodes rigoureuses (appel à candidature), dans le cadre d'une politique de GRH à concevoir ;
- des décisions de reconversions : concernant les métiers à effectifs pléthoriques ; dans d'autres cas, il s'agit de transférer les activités (et les agents) vers le secteur privé pour améliorer l'efficacité.

Quelques questions plus spécifiques sont aussi évoquées :

- la prise en compte de l'informatisation, notamment dans le secteur administratif et pour la topographie (SIG) ;
- l'introduction de nouvelles méthodes de gestion en particulier les nouvelles procédures et techniques comptables ;
- certains problèmes techniques particuliers (éclairage public, transport urbain, assainissement, foncier, collecte des taxes, ...)

Cette description donne l'image d'une décentralisation porteuse de risques et de menaces pour les cadres municipaux, et qui appelle donc un besoin de réassurance.

Les métiers qui posent problème

Semblent particulièrement « poser problème » de recrutement, les métiers des secteurs : ingénierie et travaux ; relations publiques ; études et développement ; informatique et NTIC. Ne posent pas trop de problèmes de recrutement (proportionnellement), ceux des secteurs : sécurité et police ; ateliers et garage ; administration générale

Les moyens de renforcer les ressources humaines

Selon l'opinion des cadres municipaux interrogés, des solutions doivent prioritairement être apportées aux problèmes liés :

- à l'inadaptation des équipements (dotation en moyens de locomotion, en matériels spéciaux)
- au vieillissement du personnel
- à l'insuffisance des effectifs, notamment des agents de maîtrise,
- mais surtout au manque de motivation : l'insuffisance des rémunérations et l'absence de perspective de carrière (notamment par l'organisation de promotions internes) sont particulièrement notées.

Il est souvent précisé que les recrutements devraient être effectués selon des procédures claires et objectives. Ils devraient aussi permettre d'intégrer des experts, et s'accompagner d'une évolution des pratiques de management (délégation des tâches, responsabilisation des agents, ...).

Le développement des compétences professionnelles des agents en poste apparaît le plus fondamental. Celui-ci passe par un effort considérable de formation professionnelle qui peut être organisée également sous diverses autres modalités : stages, séminaires, échanges ...

Troisième partie : le rôle des cadres municipaux

La 3ème partie du rapport met exclusivement l'accent sur l'évolution du rôle des cadres municipaux, à partir de l'analyse de contenu de plusieurs questions traitant de ce sujet et figurant dans le guide d'entretien fourni aux experts pour leur enquête.

Ce choix résulte de l'hypothèse que, sur le plan des métiers, les processus de décentralisation vont avoir surtout des impacts sur les missions et les activités des cadres, et par voie de conséquence, sur les compétences qui vont être exigées d'eux à l'avenir.

Les nouveaux rôles des cadres

Il est souhaité que le rôle des cadres municipaux évolue vers plus de responsabilité globale dans l'administration communale, sur le plan de la conception des politiques locales comme sur le plan du management des services, et notamment dans les fonctions de direction de ressources humaines et de responsabilité financière.

3 idées reflètent cette aspiration profonde, largement partagée :

- la référence au management,
- la recherche d'un authentique rôle de dirigeant,
- la volonté de se définir comme chargé de former les agents de la collectivité et les citoyens (voire, implicitement, les élus).

Perception de la satisfaction au travail

C'est l'ouverture intellectuelle et relationnelle, comme l'autonomie et l'exercice des responsabilités qui donnent aux cadres municipaux le plus de satisfaction. A contrario, le manque de moyens est un problème important, mais surtout en équipements, les problèmes financiers n'apparaissant pas, curieusement, comme essentiels.

Mais, pour une partie essentielle, les difficultés semblent dues aux carences du personnel (compétence, motivation, éthique, ...) et aux situations conflictuelles avec les partenaires (en premier lieu, et surtout, avec les élus), qui génèrent une forte pression. C'est là que se situe visiblement un des nœuds des problèmes rencontrés par les cadres.

L'évolution souhaitée

Les résultats donnent l'image d'une profession particulièrement ouverte à la mobilité. Cette ouverture est le reflet : dans son volet négatif, d'une assez forte insatisfaction qui porte surtout sur la difficulté à pouvoir assumer son rôle ; dans son volet positif, d'une aspiration, non moins forte, de participer pleinement au processus de décentralisation.

Les souhaits d'évolution sont regroupés en 3 grands thèmes d'aspiration :

- la recherche de PERFORMANCE : améliorer l'organisation et le fonctionnement des services (clarification des rôles, gestion de ressources humaines)
- le désir d'ouverture : accroître le rôle professionnel du cadre (moins d'exécution, de routine ; plus de conception et de participation aux décisions)
- a quête d'un STATUT : améliorer la position sociale et professionnelle des cadres (considération, responsabilité, fonction de direction, autonomie).

Tout ceci témoigne d'une attente en matière de formation aux concepts, aux méthodes et aux pratiques du management.

Les situations critiques dans l'exercice des missions et leurs raisons

Ce qui rend critique les situations, c'est, pour les cadres, la difficulté à avoir les moyens d'agir, à pouvoir faire fonctionner le « système » dans lequel ils travaillent : cette « frustration » peut être un puissant levier pour produire du changement, mais peut générer une forme d'attentisme.

Les points forts et points faibles concernant l'exercice des missions

Les résultats obtenus recoupent les précédents. Mais paradoxalement, l'émergence d'un encadrement de proximité (cadres moyens, agents de maîtrise, ...) n'est jamais évoquée comme suggestion d'amélioration. Comme si l'idéal-type implicite du cadre municipal était d'être partie prenante du macro-management (les orientations de la ville), en ayant des spécialistes dans son entourage, sans se référer au micro management (l'animation des équipes).

Cette situation révèle une faible sensibilité à la qualité du management de proximité et laisse ouvert un champ important pour la sensibilisation et la formation de l'encadrement municipal aux concepts et aux pratiques du management public.

Profil des missions et des compétences du cadre

À l'aide d'un questionnaire approprié, le profil des compétences des cadres municipaux telles qu'elles se présentent actuellement a pu être appréhendé.

Il en découle ce qui suit :

- Le cadre municipal, avant toute chose, prépare et met en œuvre les décisions des élus. Il est susceptible de prendre en charge certains projets ou études, mais cette mission n'a pas un caractère systématique, encore moins obligatoire ou exclusif.
- Le cadre municipal ne participe quasiment pas aux négociations financières, et en partie seulement aux relations publiques. Les rapports avec les élus et avec sa hiérarchie dominent ses activités, suivies de près par ses responsabilités de chef de service.
- Les compétences du cadre municipal ne sont pas très développées pour tout ce qui a trait à la gestion (gestion budgétaire, contrôle de gestion, gestion des équipements). La communication externe n'est pas non plus une des priorités de ses activités. Sa participation à la définition et à la mise en œuvre des orientations politiques de la collectivité est confirmée en revanche comme essentielle : aide à la décision ; analyse, synthèse et présentation d'un projet ; traduction des orientations politiques. Quant au pilotage de projet, il est également confirmé comme n'étant pas systématique. Si ses compétences pour diriger son service sont affirmées (direction de structure, encadrement d'équipe) (ce qui semble au passage paradoxal avec ses interventions réduites en matière de gestion), son intervention dans le management de proximité paraît néanmoins rencontrer des carences (gestion des conflits, délégation de responsabilité).

Les fiches individuelles pour les profils du Secrétaire Général, des cadres des services administratifs et des cadres des services techniques sont fournies à l'appui de l'analyse.

Les conclusions et leçons à tirer

Les perspectives

Dans la dernière partie intitulée « *Perspectives : des résultats appelant à une amplification des efforts de formation au management des cadres municipaux* », il est fait état des réflexions inspirées les résultats de l'étude.

Quatre paramètres de référentiel paraissent, à cet égard, essentiels à prendre en considération au regard des questions prospectives des métiers municipaux :

- quelles relations définir entre l'Etat et les collectivités territoriales ?
- quels rapports établir entre les élus municipaux (les Maires) et les cadres ?
- quels styles privilégier pour le management interne des administrations ?
- quelles modalités faire prévaloir pour produire les prestations communales ?

A cela, on peut ajouter deux autres paramètres qui n'ont pas été analysés dans le cadre de cette étude, mais qui pourraient selon lui jouer un rôle important pour l'avenir de la décentralisation :

- la relation entre les structures communales et les entités infra communales
- le développement des différentes formes de coopération intercommunale

Ces prolongements appellent l'animation de dispositifs de réflexion et d'action adaptés :

- au niveau des villes qui souhaiteraient engager une démarche d'expérimentation
- au niveau des pays qui envisageraient l'élaboration de mesures réglementaires
- au niveau de la sous-région en vue de faire converger les politiques nationales

Le PDM, compte tenu des acquis de son action antérieure et de son rôle pour l'élaboration de cette étude, semble être la structure la mieux adaptée pour intervenir comme conseil auprès des institutions locales, nationales et régionales pour concevoir et animer de tels dispositifs de réflexion, dont le cheminement aboutirait à des recommandations concrètes.

Pour cela, le PDM pourrait tout d'abord compléter le panel de ses interventions actuelles par l'animation de dispositifs d'accompagnement auprès de villes africaines souhaitant s'engager dans l'utilisation des résultats de cette étude.

Plusieurs formes sont possibles :

- mission de conseil (gestion prévisionnelle, des ressources humaines / organisation)
- accompagnement ("coaching") des Secrétaires Généraux (et/ou des DRH)

- organisation d'ateliers de réflexion et d'échange d'expériences inter-collectivités
- animation de séminaires de restitution de l'étude, de sensibilisation et de veille.

L'action du PDM pour la formation continue de l'encadrement municipal et pour la constitution de réseaux de professionnels est à renforcer dans trois axes prioritaires :

- les cadres de direction, et en particulier les Secrétaires Généraux ont besoin d'une formation au management public territorial, stratégique et opérationnel ;
- la formation à l'encadrement est nécessaire pour l'ensemble des responsables de l'encadrement « intermédiaire », par exemple par des formations en "intra" ;
- la fonction « gestion de ressources humaines » est à conforter (voire à créer, à développer, à "outiller" dans toutes les villes, par des actions appropriées.

Les objectifs et les contenus de ces différentes actions de formation sont à définir avec précision, en tenant compte des écueils possibles qui ont été repérés dans l'étude, et notamment la question controversée des relations élus / fonctionnaires de direction.

Il est clair que l'élaboration du référentiel des métiers, engagée par cette étude, devra être prolongée car elle ne constitue qu'une première étape, nécessaire mais non suffisante. Il s'agirait de valider la typologie proposée en la mettant à l'épreuve d'experts, de la compléter par des complémentaires menées auprès d'autres villes de la sous-région, *mais surtout d'approfondir les descriptions de mission, d'activités et de compétences des différents métiers identifiés par des observations « in situ », ou par l'animation de « groupes métiers ».*

Il s'agit aussi de mettre en place un dispositif de maintenance du référentiel, de sa mise à jour, dans la mesure où l'on peut faire l'hypothèse que la poursuite du processus de décentralisation va produire des évolutions dans la structure même des administrations.

Pour ce faire, il serait opportun de réfléchir à la création d'un observatoire des métiers municipaux africains, en tout cas pour les grandes villes de la sous-région. Il serait aussi opportun d'organiser un séminaire régional de réflexion de plusieurs jours qui serait destiné à valider et à prolonger les résultats de cette étude³.

Postface : la dimension sociale du référentiel

Cette partie présente une réflexion sur la conduite des processus de décentralisation à travers un examen comparatif des problèmes actuels que rencontrent les sociétés européennes pour conduire leurs changements.

Les choses se compliquent sérieusement depuis quelques années en raison « *d'une triple mutation du système de production des intérêts collectifs* ». La première mutation, la plus connue, concerne la multiplication des niveaux de gestion politique des territoires et la crise durable de l'Etat-Providence. La deuxième, déjà bien étudiée, concerne la relation de plus en plus critique qu'entretiennent les individus avec la représentation politique. La troisième mutation, moins citée, concerne la difficulté des filières professionnelles à cristalliser leurs revendications sur des valeurs porteuses de changement.

Le référentiel ne devrait pas être seulement à vocation gestionnaire, mais viser aussi à rendre compte de son rôle sociétal. A cet effet, le rapport se termine par une présentation du processus de décentralisation dans les 6 pays de l'échantillon.

Les annexes

Les annexes produits sont constitués de :

- fiches des métiers indispensables ;
- fiches des métiers à redéfinir ;
- fiches des métiers qui posent problème.

³ Le séminaire a effectivement eu lieu en décembre 2005