



# DIAGNOSTIC SUR LES LEVIERS ET FREINS A LA CONCEPTION D'UN PLAN NATIONAL DE FORMATION DES MUNICIPALITES AU LIBAN

## JANVIER 2020

Réalisé par

**M. Andréas KORB**

Directeur de la Mission des coopérations internationales au CNFPT

**Mme Emmanuelle Arnould**

Responsable de projet à la Mission des coopérations internationales au CNFPT

**M. Arnaud DESBROSSES**

Directeur général des Services à la Ville de Rillieux-la-Pape

**M. Georges YOUSSEF**

Maire de Menjez

**Mme Nouha GHOSSEINI**

Professeur à l'Université Libanaise

**Mme Najwa BASSIL**

Consultante indépendante

Coordonné et révisé par

Cités Unies Liban/Bureau Technique des Villes Libanaises

Avec le soutien financier de l'Ambassade de France au Liban

# Table des matières

Lexique .....	Erreur ! Signet non défini.
<b>Introduction générale .....</b>	<b>5</b>
1. Objectifs et résultats attendus de la mission .....	5
2. Méthodologie mise en œuvre .....	5
3. Résumé exécutif des principales conclusions du diagnostic .....	6
<b>L'action des municipalités libanaises : état des lieux de la décentralisation .....</b>	<b>7</b>
1. Le cadre légal et réglementaire et son évolution depuis la loi municipale de 1977 .....	7
2. Un pouvoir local honorifique .....	9
2.1. L'influence limitée des pouvoirs locaux.....	9
2.2. Le rôle prédominant des autorités déconcentrées .....	10
2.3. Photographie type des maires libanais.....	10
3. Des politiques publiques territoriales embryonnaires .....	12
3.1. Des moyens insuffisants : tour d'horizon de l'imposition locale et des dotations de l'Etat.....	12
3.2. L'absence de maîtrise d'ouvrage municipale .....	14
3.3. Les fédérations de municipalités comme opportunité.....	14
<b>Les moyens humains des municipalités libanaises.....</b>	<b>16</b>
1. Photographie quantitative et qualitative des effectifs.....	16
1.1. Règles de gestion des ressources humaines .....	16
1.2. Organisation et cadre d'emploi .....	17
1.3. Masse salariale.....	18
1.4. Effectifs.....	18
2. Une gestion non stratégique des effectifs et des emplois .....	20
2.1. Des flux d'effectifs non maîtrisés.....	20
2.2. L'absence d'une gestion des emplois et des compétences assurant l'adéquation entre ressources disponibles et besoins .....	21
2.3. Cartographie des métiers et des postes dans les municipalités .....	23
<b>L'absence d'une politique de formation dans les municipalités .....</b>	<b>27</b>
1. Etat des lieux de la formation initiale des agents municipaux .....	27
2. Etat des lieux de la formation continue .....	27
2.1. L'absence d'une politique de professionnalisation et de développement des compétences des agents.....	27
2.2. Synthèse des besoins en formation.....	28
2.3. Panorama de l'offre de formation existante .....	29
<b>Recommandations d'action .....</b>	<b>36</b>
1. Recommandation 1 : Favoriser la formation des élus municipaux .....	36
2. Recommandation 2 : Elaborer un cadre législatif .....	36
3. Recommandation 3 : Concevoir des outils opérationnels.....	37
4. Recommandation 4 : Consolider la gestion des agents .....	37
5. Recommandation 5 : Identifier et traduire les besoins en formation .....	37
<b>Bibliographie.....</b>	<b>39</b>

## Lexique

---

**AF** : Ambassade de France au Liban

**AFD** : Agence Française de Développement

**BTVL** : Bureau Technique des Villes Libanaises

**CDR** : Conseil du Développement et de la Reconstruction

**CEFOM** : Centre de Formation des Municipalités

**CFP** : Conseil de la Fonction Publique

**CGLU** : Cités et Gouvernements Locaux Unis

**CMA** : Caisse Municipale Autonome

**CNFPT** : Centre National de la Fonction Publique Territoriale

**ENA** : Ecole Nationale d'Administration

**FSI** : Forces de Sécurité Intérieure

**GRH** : Gestion des ressources humaines

**MEAE** : Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères de la République Française

**MIM** : Ministère de l'Intérieur et des Municipalités de la République Libanaise

**UNDP** : United Nations Development Program

**USAID** : United States Agency for International Development



# Introduction générale

---

## 1. Objectifs et résultats attendus de la mission

Le présent diagnostic s'articule autour de deux objectifs : i) établir un **panorama des effectifs, emplois et métiers** présents dans les municipalités libanaises ; ii) identifier **les besoins en formation des agents et des élus municipaux**, et exposer l'offre de formation existante. Le rapport offre une vision d'ensemble de la gestion et de l'organisation des ressources humaines municipales. D'une part, il présente notamment les écarts entre les compétences existantes des agents et des élus municipaux libanais, et d'autre part les besoins en compétences au regard des missions assumées par les municipalités.

Les conclusions des analyses donnent lieu à des recommandations d'action pour l'établissement de dispositifs et de programmes de formation initiale et continue. Le rapport de diagnostic doit **servir de base à l'élaboration d'un plan national de formation** des agents et des élus municipaux, qui constitue l'un des axes principaux **d'un projet de création d'un Centre de Formation des Municipalités (CEFOM)**.

Ce projet a pour finalité de renforcer l'institution municipale, en droite ligne avec les objectifs de modernisation et de réforme de l'administration libanaise de la conférence CEDRE, et d'accompagner le processus de décentralisation et de modernisation des municipalités libanaises. Il s'inscrit dans le cadre du protocole d'accord signé le 19 septembre 2019 à Carcassonne entre le Ministre auprès de la Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les Collectivités Territoriales, Chargé des Collectivités Territoriales de la République française, le Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères de la République française, la Ministre de l'Intérieur et des Municipalités de la République libanaise, le Président du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (France) et le Président du Comité des Maire Libanais, Maire de Beyrouth.

## 2. Méthodologie mise en œuvre

Le diagnostic a été réalisé par **trois binômes d'experts libanais et français**. Les trois experts libanais exercent ou ont exercé des mandats municipaux ou occupent des fonctions académiques dans le domaine de la gouvernance territoriale. Les trois experts français proviennent du Centre National de la Fonction Publique Territoriale et d'une municipalité.

**30 entretiens semi-directifs** ont été menés auprès de 16 municipalités (Abbassiyeh, Aley, Arabsalim, Araya, Bikfayya, El Qaa, Hoch Moussa-Anjar, Jbeil/Byblos, Jdeidé, Machha, Menjez, Saida, Tannourine, Tripoli, Zahlé-Maalaka-Taanayel, Zgharta-Ehden), 9 fédérations de municipalités (Arkoub, Baalbeck, Chouf Soueijani, Hasbani, Jabal el-Sheikh, Kalaa, Tyr, Koura, Jezzine) et 5 acteurs institutionnels (centres de formations tels que Cités Unies Liban/BTVL, l'Institut des Finances Basil Fuleihan, la Muhanna Foundation, l'ENA et l'Académie des Forces de Sécurité Intérieure). Une autre série d'entretiens complémentaires a été menée en mai et juin 2020 par Rania Abi Habib.

Lors des entretiens, des données quantitatives et qualitatives ont été recueillies. Celles-ci ont donné lieu à des analyses et des recoupements.

La validation de l'ensemble des documents sera effectuée lors d'un **séminaire national de présentation des résultats à Beyrouth**.

### 3. Résumé exécutif des principales conclusions du diagnostic

La dynamique de décentralisation au Liban a été engagée il y a plus de 40 ans. Les municipalités et fédérations de municipalités, consacrées par la loi n°118 du 30 juin 1977 comme échelon unique, jouissent d'une autonomie certaine et de très larges prérogatives de développement local. Dans la pratique, toutefois, l'action municipale est entravée par onze obstacles structurels :

1. L'opacité et l'imprécision des textes législatifs et réglementaires encadrant les prérogatives municipales ;
2. La dépendance aux faibles dotations financières de l'Etat et la faiblesse des ressources propres ;
3. L'ascendant des autorités déconcentrées sur les décisions municipales et la prédominance du contrôle de légalité ;
4. L'ancrage territorial des appareils partisans et confessionnels ;
5. La personnalisation des pouvoirs locaux malgré un contrôle du conseil sur les décisions majeures et financières
6. La faible maîtrise d'ouvrage municipale compliquant l'accès à des fonds internationaux ;
7. La dépendance aux bailleurs de fonds multilatéraux ;
8. Le manque de procédures cadrées et d'outils de gestion des ressources humaines
9. Le recours systématique à l'externalisation des services publics ;
10. Le déficit important de compétences en raison de l'absence de formation des maires, des conseillers et des fonctionnaires, et en raison du gel des recrutements de personnels statutaires depuis plus d'une décennie.
11. L'absence d'une haute fonction publique territoriale.

Il en résulte **une grande hétérogénéité des politiques publiques municipales** : le déploiement de politiques publiques et d'administrations municipales est avant tout borné par l'absence d'un budget digne de ce nom. En moyenne, la plupart des budgets des municipalités libanaises représentent entre 0,8 et 2 % des budgets de municipalités françaises de taille comparable<sup>1</sup>. Les municipalités dirigées par des Présidents capables de capter des financements privés et internationaux pour déployer des projets de développement pourvoyeurs d'emplois et de recettes budgétaires côtoient une grande majorité de municipalités aux moyens financiers très limités et réduites à l'exercice de trois prérogatives (la police, l'entretien de la voirie et des bâtiments municipaux, et la collecte des déchets).

Il en résulte également une **administration municipale faiblement organisée et gérée de manière compartimentée**. Les règles encadrant la gestion des ressources humaines municipales ne s'appliquent qu'à la catégorie des agents titulaires, qui représentent moins de 25% des effectifs globaux (hors policiers municipaux), et dont les qualifications sont rarement en adéquation avec les compétences exigées par les postes exercés. Les autres catégories de personnels (contractuels, journaliers et policiers municipaux) sont gérées différemment d'une municipalité à l'autre, selon des critères qui ne relèvent en rien de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Le contenu et la définition des postes occupés par les agents statutaires figurent dans des règlements intérieurs obsolètes, et, pour les contractuels, aucun dispositif de progression de carrière ne permet aux agents d'évoluer. Globalement, les emplois ne correspondent pas nécessairement aux besoins des citoyens.

Les dispositifs de formation initiale et continue pérennes sont globalement inexistantes. Le Ministère de l'Intérieur et des Municipalités n'a pas élaboré de procédure uniformisée d'expression et de recueil des besoins de formation, ni de plan national de formation en lien avec les métiers exercés dans les municipalités, malgré le fait que la loi énonce la responsabilité du ministère en matière de formation des municipalités pour qu'elles puissent assumer leurs missions (art 91). De leur côté, les municipalités n'ont pas les moyens de proposer de formations à leurs agents. La quasi-totalité des formations suivies par les agents municipaux ont été dispensées dans le cadre de projets d'appui technique sur

---

<sup>1</sup> Toutes proportions gardées, considérant les différences de prérogatives et de fiscalité

financement international et sont donc souvent dispersées. L'absence de formation structurée réduit ainsi la qualité de service public et freine la dynamique de décentralisation.

Le présent diagnostic établit un panorama complet des besoins exprimés par les Présidents de municipalités et Présidents de fédérations rencontrés et interrogés. Il brosse également un état des lieux des besoins des agents municipaux (compétences thématiques et compétences génériques). Le diagnostic présente en outre l'offre de formation proposée par une dizaine de centres/instituts de formation au Liban. Les dispositifs les plus adaptés seront intégrés dans le futur Centre de Formation des Municipalités.

## L'action des municipalités libanaises : état des lieux de la décentralisation

### 1. Le cadre légal et règlementaire et son évolution depuis la loi municipale de 1977

Le Liban est un pays unitaire avec **un seul niveau de décentralisation représenté par les municipalités et les fédérations de municipalités**. Le pays a connu sept lois portant sur l'administration des municipalités et leur place dans le système institutionnel du pays. La première date de l'époque ottomane (loi du 5 octobre 1877), amendée par deux lois sous le mandat français en 1922 et 1938. Après l'indépendance, ont été engagées une série de réformes de modernisation ayant pour but d'étendre l'autorité du nouvel Etat, se traduisant par une législation abondante à l'égard des municipalités et notamment leur gouvernance (composition des conseils municipaux – loi du 27 novembre 1947). La loi du 27 mai 1963 a renforcé le pouvoir de tutelle et de contrôle des autorités centrales via leurs entités déconcentrées.

Une seule élection a été organisée conformément à cette loi (1963). Après cela, les municipalités étaient gérées par des maires, et des conseils étaient nommés et désignés par les gouvernements jusqu'en 1998, date à laquelle des élections ont été effectuées sous la loi – décret 118.

La loi de référence qui régit jusqu'aujourd'hui les municipalités est le **décret-loi n° 118 du 30 juin 1977** (amendé en 1997). Celui-ci précise que « *la municipalité est une administration locale qui a toute latitude d'exécuter ses fonctions à caractère public dans son domaine, conformément aux dispositions des lois en vigueur. La municipalité possède une personnalité juridique et une autonomie financière dans le cadre de ces lois*<sup>2</sup> ». Les articles 47 à 51 énumèrent une série de compétences et de prérogatives relevant des municipalités, laissant supposer que celles-ci jouent un rôle central dans le **développement et l'aménagement, la mise en œuvre et la gestion des services publics**. Il en va de même pour les Fédérations de municipalités instituées par cette loi. L'article 114 leur accorde la même autonomie qu'aux municipalités, leur compétence principale est de mettre en œuvre des plans de développement à l'échelle du territoire. Elles disposent également d'une série de compétences autour des infrastructures et réseaux locaux (eau, déchets, urbanisme, etc.). Les conseils municipaux sont élus au suffrage universel et les conseils des fédérations sont composés des maires des municipalités membres ou par des élus délégués des municipalités.

L'administration publique libanaise a été paralysée à tous les échelons pendant la guerre civile. Les accords de Taëf de 1989 ont posé les fondements théoriques d'une nouvelle dynamique de décentralisation, favorisant un développement équilibré des régions du Liban tout en affirmant le rôle de contrôle des autorités déconcentrées sur les décisions municipales<sup>3</sup>. Différentes initiatives politiques ont été entreprises pour traduire ces bases théoriques dans les faits, sans jamais aboutir.

<sup>2</sup> Ghosseini Abou Ajram Dr., Nouha, *L'expérience des municipalités : pas suffisante pour la décentralisation*, Beyrouth, 2019

<sup>3</sup> Democracy Reporting International, *Reforming Decentralisation in Lebanon: The State of the Play*, 2017

La dernière tentative de réforme, qui n'a pas abouti, a été menée par le Comité National de la Décentralisation<sup>4</sup>. A la demande du Premier Ministre, M. Nagib Mikati, le Comité avait rédigé une **nouvelle loi sur la décentralisation en 2012**, soumise en avril 2014 au gouvernement. Ce projet prévoyait **le Caza (district) comme un second niveau de la décentralisation administrative**, tout en gardant les compétences des municipalités, leur autonomie administrative et leurs ressources financières. Les prérogatives des conseils de Cazas devaient être distinctes de celles des conseils municipaux. La Caisse Municipale Autonome était remplacée par une **Caisse de décentralisation dirigée par un conseil administratif indépendant** du Ministère des Finances et du Ministère de l'Intérieur et des Municipalités. Cette caisse aurait alimenté à la fois les municipalités et les conseils des Cazas, suivant des normes et équations bien définies. Enfin, le projet de loi recommandait la **création du Ministère de la Décentralisation et des affaires locales** en vue de redresser la situation actuelle des municipalités et gérer leurs affaires ainsi que celles des conseils des Cazas. Le projet de texte est officiellement toujours à l'étude des comités parlementaires, qui ont approuvé environ 80% des articles (après des amendements qui ont été mal acceptés par les municipalités).

---

<sup>4</sup> Comité présidé par Dr. Ziyad Baroud, ancien ministre de l'Intérieur **ET DES MUNICIPALITES**, à la demande de l'ex-Président de la République, M. Michel Sleiman



## 2. Un pouvoir local honorifique

### 2.1. L'influence limitée des pouvoirs locaux

Les facteurs limitant l'exercice des pouvoirs locaux sont nombreux et plus ou moins tangibles :

- ❖ Le cadre légal de 1977 est très général et bien que celui-ci accorde **une autonomie significative et un large éventail de compétences**, il favorise la **confusion sur la répartition des rôles entre les niveaux décentralisés et déconcentrés** ; ces derniers disposent d'un pouvoir de contrôle administratif sur la légalité des décisions du conseil municipal et dans ce cas la municipalité peut recourir au conseil d'Etat pour trancher, limitant significativement le pouvoir décisionnel et opérationnel des municipalités ;
- ❖ La loi de 1977 n'est pas le seul acte légal de référence. **Plus d'une cinquantaine d'autres lois et décrets interfèrent dans le travail des municipalités** (textes régissant l'urbanisme, la gestion de l'eau et des déchets, etc.). Ceux-ci peuvent être en conflit avec le texte de référence de 1977. Par ailleurs, des décisions ministérielles ou gouvernementales peuvent aller à l'encontre de la loi de 1977 et sont appliquées par les municipalités alors même que la hiérarchie des normes place la loi au-dessus de ces décisions. C'est par exemple le cas du décret-loi de 1983 en matière d'urbanisme, lequel a limité le large pouvoir des municipalités conféré dans ce domaine par le décret-loi de 1977 à un rôle consultatif. Les municipalités ont été privées de leur prérogative de mise en œuvre des politiques urbaines jusqu'en 1996, date à laquelle le Conseil d'Etat a annulé l'article 11 du décret-loi de 1983 au motif que celui-ci avait été pris en Conseil des Ministres alors que ce dernier ne disposait pas de la prérogative l'y autorisant<sup>5</sup> (CE 269 du 15.1.1996 – Fédération des municipalités du Kesrouan-Ftouh).
- ❖ L'absence d'une distinction claire des missions et responsabilités n'est pas seulement un frein à l'action municipale, il contribue aussi à **rendre les politiques publiques opaques**<sup>6</sup>. A titre d'exemple, des décrets pris par le Conseil des ministres ou le Ministère de l'Intérieur et des Municipalités font peu état de la loi et des prérogatives des municipalités : il en va ainsi du décret du Ministère de l'Intérieur et des Municipalités autorisant la construction de bâtiments d'habitation jusqu'à 150 m<sup>2</sup> sans permis de construire légal, avec une simple attestation d'autorisation de la part du Maire.
- ❖ Au grand nombre de municipalités (1051 en 2020 selon la Direction Générale des Collectivités Locales) s'ajoutent **des tensions communautaires** amplifiées par l'absence de médiation de l'Etat central et la volonté des partis politiques de maintenir leur influence sur leurs territoires.
- ❖ Les municipalités n'ont pas de **rôle dans la définition des taxes et impôts** bien qu'elles disposent d'une gamme diversifiée de ressources fiscales selon les termes de la loi sur les indemnités et redevances municipales n° 60/88. Or, celles-ci sont souvent obsolètes du fait de l'absence de révision de la loi depuis longtemps, le coût de collecte excède la recette, et elles sont la plupart du temps difficiles à recouvrer soit par manque de personnel, soit pour des raisons d'opportunisme politique. Il en résulte une **dépendance quasi totale des municipalités aux dotations de l'Etat et de la Caisse municipale autonome**, dont les transferts obéissent à des décisions discrétionnaires des services de l'Etat. De plus, la législation sur la comptabilité publique applicable aux grandes municipalités, datant de 1963, est devenue inadéquate ; elle est par ailleurs mal maîtrisée par les municipalités, ce qui entraîne des difficultés d'application.
- ❖ La faiblesse des ressources financières des municipalités **limite donc leur capacité à mener des projets de développement local et à assurer les services publics de base**. Cela se traduit par **des sous-effectifs** (impossibilité de recruter du personnel en nombre suffisant et compétent).

---

<sup>5</sup> Lebreton Jean-Pierre, Le droit de l'urbanisme au Liban, Rapport coordonné par MAJAL et le Gridauh, décembre 2010

<sup>6</sup> Op. cit, Democracy Reporting International

- ❖ Les élus et fonctionnaires municipaux manquent de compréhension et de vision générale quant au rôle que pourrait jouer la municipalité sur le développement socio-économique du territoire. Ils peinent à se saisir des volets d'intervention innovante à leur disposition, notamment la création de pépinières d'entreprises pour appuyer les jeunes entrepreneurs, le soutien aux femmes désireuses de travailler à domicile, le lancement de programmes dédiés aux personnes âgées, la création de marchés locaux pour soutenir la production locale, etc.

## 2.2. Le rôle prédominant des autorités déconcentrées

Le territoire libanais est divisé en 9 gouvernorats (Mohafazat) et 25 districts (Caza) dirigés par des fonctionnaires d'Etat, respectivement le Mouhaféz (préfet) et le Qaïmaqam (sous-préfet). Il faut noter que certains Mohafazat ne disposent pas de Qaïmaqam (dans le Akkar par exemple). Le sous-préfet dispose de 2 à 3 collaborateurs ; en moyenne, il est en charge de 42 municipalités et 2 fédérations. Quant au préfet, il supervise en moyenne 142 municipalités et 7 fédérations<sup>7</sup>. Les **contrôles s'exercent sur une large gamme de décisions municipales**, notamment sur les décisions qui engagent un montant supérieur à :

- ❖ 20 millions de livres libanaises (soit environ 12.000,00 euros) pour les décisions émanant du conseil municipal ou du conseil de la Fédération ;
- ❖ 3 millions de livres libanaises (soit environ 1.800,00 euros) pour les décisions prises par le Maire ou le président de la Fédération.

Ce contrôle porte uniquement sur la légalité des décisions. Tout refus doit faire l'objet d'une justification et peut faire l'objet d'un recours par les municipalités. Si la loi prévoit l'accord tacite de l'administration dans un délai d'un mois après la demande, la pratique est toute autre, et les municipalités attendent l'accord de la tutelle légale pour ne pas compromettre les bonnes relations avec les autorités déconcentrées<sup>8</sup>, ce qui retarde la mise en œuvre des projets.

Les municipalités restent assujetties à de nombreux contrôles émanant des ministères sectoriels (ministère des Finances, ministère de l'Environnement, ministère de la Justice, etc.) et des organes de contrôle indépendants (Cour des Comptes, Conseil de la Fonction Publique, etc.). A titre illustratif, alors même que les municipalités disposent de la compétence d'octroi des autorisations et permis liés à la construction et l'habitation, celles-ci n'ont pas la capacité de faire évoluer leurs plans d'occupation des sols sans l'accord de la Direction Générale de l'Urbanisme, instance autonome sous tutelle du Ministère des Transports et des Travaux Publics<sup>9</sup>. Le rôle joué par le Conseil du Développement et de la Reconstruction dans le domaine de l'urbanisme est également très prégnant. Les représentants des municipalités mettent l'accent sur la nature conflictuelle des relations qu'ils entretiennent avec ces deux instances, celles-ci imposant actions et solutions sans concertation.

## 2.3. Photographie type des maires libanais

### 2.3.1. La personnalisation du pouvoir municipal

L'élection municipale au Liban n'est pas gouvernée par des critères tels que la compétence du futur Président de municipalité, le programme de campagne ou la représentation de l'opinion de l'électeur. La clé de voûte du système de représentation politique local demeure l'influence. Les grandes familles

<sup>7</sup> Ibid, p.7

<sup>8</sup> Op.cit. Ghosseini Abou Ajram Dr., Nouha

<sup>9</sup> Qui dispose de la compétence de réglementation urbaine et d'élaboration des plans et documents d'urbanisme.

locales animent encore des réseaux interpersonnels et des appareils politiques partisans<sup>10</sup>, et dans les petites communes, le Président de municipalité est la plupart du temps une figure tutélaire respectée. Cette morphologie particulière génère une **personnalisation très forte du pouvoir local**, accentuée par un double phénomène : l'inexistence d'une haute fonction publique municipale capable d'appuyer la mise en place de stratégies et de concevoir des politiques publiques territoriales, ainsi que la faiblesse de la collégialité de la décision municipale.

La principale conséquence de ce phénomène réside dans la **concentration du pouvoir et la faible délégation de la décision vers d'autres élus locaux**. Le Président de municipalité constitue une clé de voute incontournable. Il cumule les fonctions politiques, administratives et techniques notamment en raison de la faible intervention des conseils municipaux dans la conception et le pilotage des politiques publiques municipales et du manque de ressources humaines. Pour autant, et c'est problématique, le contrôle *ex ante* des décisions exercé par l'administration préfectorale constitue une entrave réelle à la montée en compétences comme à la montée en puissance des élus, dont l'autorité conférée par les textes se révèle souvent plus virtuelle et théorique que réelle. Cette autorité est également entravée **par le manque de connaissance des lois et règlements par les maires et les élus, qui sont donc en difficulté face aux procédures de contrôle imposées par l'Etat**.

Cette personnalisation engendre également une **hétérogénéité des actions, des projets et des services publics municipaux**, ceux-ci dépendant de la capacité individuelle des Présidents de municipalités ou de fédérations de municipalités à lever des financements auprès de l'Etat central et des bailleurs de fonds multilatéraux ou du secteur privé. Les compétences personnelles et les réseaux permettent en effet à certains élus de pallier la faiblesse des ressources municipales et de contourner les obstacles institutionnels. Certaines communes ont su générer des recettes et créer de l'emploi grâce à l'entregent du Président et à ses compétences en levée de fonds.

A Jezzine, par exemple, une Maison de la Forêt a été créée pour mettre en valeur la plus grande forêt de pin du Liban et développer l'éco-tourisme. Le maire de Jezzine a levé 2 millions de dollars auprès de sept partenaires libanais privés. Près de 60 personnes de la commune ont été embauchées, et près de 20 000 dollars de recettes alimentent chaque année le budget de la municipalité. Dans le Chouf Soueijani, une Fédération de neuf municipalités – dont la plus importante est Baakline – le maire, architecte de profession, a conçu un projet de planification urbaine dont l'objectif consiste à créer des zonages (industriels, agricoles, touristiques, etc.). Il conduit actuellement la phase de recherche de financement et de dépôt de dossiers auprès des bailleurs de fonds. Dans la Bekaa, la petite municipalité d'El Qaa et ses élus ont pu faire financer plusieurs projets par des bailleurs de fonds étrangers comme par exemple USAID ou le PNUD. La coopération décentralisée franco-libanaise est également un facteur important de mise en œuvre de projets de développement local, et cela pas seulement en termes de financements mais aussi de montée en compétence dans la conduite de projets - selon le maire d'Araya. A Jbeil/Byblos, la mise en valeur du centre commercial a été financée par la Byblos Bank.

En d'autres termes, **l'élu local apparaît moins comme un décideur doté d'une autorité et de moyens que comme le lobbyiste de sa commune<sup>11</sup>**, comme une **figure tutélaire**, reconnu comme arbitre de « première instance » pour les problèmes ou litiges de la vie quotidienne des habitants.

Aussi, les connaissances et compétences du maire s'avèrent d'autant plus déterminantes qu'elles conditionnent la morphologie des politiques publiques territoriales.

### 2.3.2. Profil de compétences des élus

Les édiles municipaux présentent toutefois **un profil socio-professionnel assez similaire et un socle de compétences partagées**.

---

<sup>10</sup> Karam Dr. Karam, *Décentralisation et coopération décentralisée au Liban : état des lieux*, novembre 2009

<sup>11</sup> Portelli Hugues, *Les fondements administratifs d'un pouvoir politique*, in *Revue Pouvoirs*, 2014/1

La majorité des Présidents de municipalités et de fédérations a plus de 50 ans, a des niveaux de diplôme variable, et ne dispose pas de compétences sectorielles en lien avec l'une des prérogatives attribuées aux municipalités (génie civil, planification urbaine, développement économique, développement durable, police, etc.). Contrairement à la France, où 15% des élus sont fonctionnaires, les Présidents de municipalités ou de fédération au Liban travaillent dans le secteur privé, la législation prévoyant une incompatibilité avec l'occupation d'un emploi de fonctionnaire<sup>12</sup>

Un nombre important d'entre eux exerce des responsabilités dans des entreprises privées, et jouit donc de compétences directement transposées dans l'exercice de leur mandat, notamment en management, animation d'équipe, gestion, développement économique, ingénierie de projets ou analyse financière. *A contrario*, le monopole des carrières privées engendre de faibles connaissances en droit public, en compréhension des institutions publiques ou en préservation d'un intérêt général transversal et transcommunautaire.

Un nombre croissant d'élus bénéficie de formations techniques, ou de formations à distance (en format MOOC par exemple) mais celles-ci sont exclusivement délivrées dans le cadre de projets d'appui financés par les bailleurs de fonds multilatéraux. Cet état de fait accentue l'amplitude de connaissances d'un élu à l'autre, certains ayant suivi des formations pointues tandis que d'autres n'en ont suivi aucune.

### 3. Des politiques publiques territoriales embryonnaires

#### 3.1. Des moyens insuffisants : tour d'horizon de l'imposition locale et des dotations de l'Etat

Les ressources financières des municipalités sont extrêmement faibles au regard des besoins sociaux constatés et au regard des prérogatives très larges prévues par la loi de 1977.

La capacité des municipalités à développer des politiques publiques correspondant aux besoins de la population demeure un vœu pieu au regard des budgets municipaux, lesquels représentent dans l'immense majorité des cas entre 0,8% et 2% des budgets de municipalités françaises de taille comparable. D'ailleurs, **plus la municipalité est densément peuplée, plus le budget est restreint (par rapport aux plus petites municipalités<sup>13</sup>), alors même que les besoins sociaux sont inversement proportionnels.**

Par exemple, le budget de la fédération de municipalités d'Al Fayhaa (500 000 habitants) représente 1,1% du budget de la ville de Lyon<sup>14</sup>, de taille semblable. Celui de la ville de Tyr (320 000 habitants) représente 0,23% du budget de la ville de Nice – légèrement plus peuplée<sup>15</sup>, enfin le budget de Jezzine (40 000 habitants) représente 0,82% du budget de la ville de Compiègne<sup>16</sup>.

La **quasi-totalité des municipalités a un budget en déséquilibre et ne dépend que des transferts financiers de l'Etat**. Trois types de ressources principales existent :

- ❖ **Les taxes directes**, prélevées directement par la municipalité auprès des personnes imposables par des collecteurs pouvant être rémunérés aux résultats obtenus. Il existe 16 différents types

---

<sup>12</sup> La loi a été modifiée le 17 août 2010, permettant ainsi aux professeurs de l'Université Libanaise (1<sup>er</sup> grade) et aux fonctionnaires publics de 2<sup>ème</sup> grade et plus, d'être élus municipaux.

<sup>13</sup> Par exemple, la municipalité de Al Fayhaa, regroupant 500 000 habitants, dispose d'un budget de 9 Millions d'Euros (soit 18 euros par habitants) tandis que la municipalité de Menjez, regroupant 1 600 habitants, est doté d'un budget de 100 000 euros (soient 62 euros par habitants).

<sup>14</sup> Le budget de la fédération de municipalités d'Al Fayhaa est de 9 Millions d'Euros, celui de la Ville de Lyon de 798 millions d'Euros.

<sup>15</sup> Le budget de la municipalité de Tyr est de 1 700 000 euros, contre 720 000 000 pour la ville de Nice.

<sup>16</sup> Le budget de la ville de Jezzine est de 678 000 Euros tandis que celui de la ville de Compiègne est de 82 millions d'Euros.

de taxes<sup>17</sup>, et un taux de recouvrement variable pouvant aller de 30% à 80%. Les manquements constatés résultent d'un défaut significatif d'actualisation des rôles fiscaux mais également des choix d'exemption de réductions opérées par les exécutifs des municipalités, certains contribuables étant « sortis » des rôles fiscaux sans raison objective ;

❖ **Les taxes indirectes**, prélevées par un tiers au bénéfice des municipalités :

- **Les taxes perçues par l'Etat** : appelées "Taxes communes", elles sont perçues dans leur ensemble par l'Etat et cumulées dans une caisse unique appelée la **Caisse Municipale Autonome**, et ce **au profit de toutes les municipalités** du Liban. Les taxes communes sont des majorations sur les taxes suivantes : les impôts sur le revenu ; les taxes foncières sur les propriétés bâties ; les taxes dues sur les droits de mutation suite aux successions, testaments ou aux donations ; les taxes dues sur les mutations foncières ; les taxes dues sur les fuels ; les taxes dues sur l'ensemble de produits importés (appelées **taxe-port** رسم مرفأ) ; les surtaxes dues sur certains produits importés (tels que: la bière, le vin et les autres boissons alcoolisées, la viande et les poissons) ; les taxes sur les voitures privées (voitures touristiques, camions et autobus) ; les taxes sur les boissons mises en bouteille et consommées localement ; le prorata des amendes dues aux contraventions de circulation.

Devant les difficultés de trésorerie et budgétaire de l'Etat, ces taxes ne sont pas nécessairement reversées annuellement ou peuvent aussi ne l'être que partiellement ;

- **Les taxes perçues par les établissements publics au profit des municipalités** :
  - **les taxes perçues au profit de toutes les municipalités** : majoration sur les prix de tabac; majoration sur les prix de publicités audiovisuelles ; majoration sur les primes d'assurance ;
  - **les taxes perçues au profit des municipalités localement concernées** : majoration sur les abonnements et les prix de communications téléphoniques ; majoration sur les prix de consommation de l'énergie électrique et de l'eau.
- **Les donations et subventions de l'Etat aux municipalités** : prélèvement communal sur les produits des jeux de hasard dans les casinos ; revenus résultant des accords internationaux ; aides et prêts provenant de la caisse municipale autonome, des autres établissements, des personnes physiques ou morales, ou même de l'étranger.

Le décret-Loi n°1917 de 1979 répartit en théorie ces crédits à hauteur de 75% pour les municipalités et 25% pour les fédérations, déduction faite des coûts de gestion par l'administration centrale.

Proportionnellement, les taxes indirectes prélevées par un tiers représentent plus de 80% de l'ensemble des ressources financières des municipalités et **caractérisent leur dépendance à l'Etat central**. Or, les produits prélevés par l'Etat servent concrètement à rémunérer certains personnels des ministères ou sont mobilisés pour le service de la dette du budget de l'Etat au lieu d'être reversés aux municipalités. La Caisse Municipale Autonome sert aussi de pourvoyeur de fonds aux projets portés par le Conseil du Développement et de la Reconstruction (CDR) au profit des municipalités mais sans lien concrets avec celles-ci ou concertation.

---

<sup>17</sup> Les taxes directes sont les suivantes : la taxe d'habitation ; la taxe sur les lieux de réunion, de spectacle, et les clubs de jeux et de divertissements ; la taxe sur la publicité (affiches publicitaires, emplacements publicitaires fixes, etc.) ; la taxe sur l'occupation des propriétés publiques municipales ; la taxe sur la vente des fuels et les stations-service ; la taxe sur les moteurs des établissements industriels classés ; la taxe sur le permis de construire ; la taxe sur les égouts et les trottoirs (pavage, balayage, enlèvement des ordures ménagères) ; la taxe destinée au financement des études d'urbanisme et d'environnement ; la taxe sur l'abattage ; la taxe sur les ventes aux enchères ; la taxe sur le commerce ambulancier ; la taxe due sur les artisans ; la taxe d'amélioration ; le prélèvement au titre de l'entrée sur les lieux archéologiques et touristiques situés à l'intérieur du domaine municipal ; la taxe additionnelle (équivalent à 20%) rajoutée aux prix de matériels achetés ou travaux exécutés par la municipalité au profit de tiers, dans l'objectif d'assurer la sécurité ou la santé publique.

A titre d'exemple, les derniers versements de la téléphonie mobile datent de 2014 et ceux de la CMA datent de 2017. L'Etat accumule ainsi ses créances au détriment des municipalités. Pour sa décharge, il revendique le fait d'avoir assumé pour leur compte les conséquences financières défavorables du contrat national d'enlèvement des ordures ménagères par la société Sukleen, celle-ci ayant dû être indemnisée d'une résiliation anticipée. **Les montants d'arriérés à reverser aux municipalités sont estimés à plus d'un milliard de dollars**<sup>18</sup>.

A cela s'ajoute les difficultés légales et administratives qui entravent la possibilité de monter des projets de partenariat avec le privé (Partenariat Public Privé) ainsi que de contracter des emprunts pour réaliser des projets de développement et/ou d'investissement. Peu de municipalités ont pris l'initiative de développer des projets générateurs de revenus locaux, alors même que cela peut être une source de revenus très importante.

### 3.2. L'absence de maîtrise d'ouvrage municipale

- *La substitution des opérateurs et bailleurs de l'aide publique au développement : des bassins économiques territoriaux très inégaux*

Les municipalités ne disposant pas des ressources financières suffisantes (environ 250 millions de dollars soit 6% des dépenses publiques nationales), **elles ne peuvent pas déployer de politiques publiques de manière autonome, sans recours extérieur :**

- ❖ Malgré les compétences dévolues aux municipalités et Fédérations de municipalités, l'action du CDR sur la construction et l'entretien des infrastructures locales est prédominante ;
- ❖ **Les élus locaux sont en recherche permanente de dons ciblés** provenant des bailleurs bilatéraux et multilatéraux de l'Aide Publique au Développement (AFD, Banque mondiale, PNUD, ONU Habitat, USAID, GIZ, etc.) afin de mettre en œuvre des projets d'opportunités ;
- ❖ Les municipalités **recourent à l'externalisation** pour chaque étape de conduite d'un projet pouvant aller de l'initiative du projet, la définition des besoins, la faisabilité technique juridique et financière, la réalisation et le contrôle de sa réalisation.

Ce contexte génère une **confusion récurrente des rôles entre exécutifs locaux et fonctionnaires municipaux**, les premiers agissant en tant que professionnels de l'action publique sans se limiter à la seule impulsion politique et à la vérification des résultats à atteindre.

Au final, malgré les larges prérogatives dévolues aux municipalités et Fédérations de municipalités par la loi, **celles-ci resserrent leurs actions sur la tenue des conseils municipaux, le vote et l'exécution d'un budget principalement fondé sur les recettes propres de la collectivité, la gestion quotidienne de la propreté et de l'entretien des espaces publics, l'enlèvement des déchets, la tranquillité publique, l'entretien courant des bâtiments municipaux.**

Au-delà de ce cadre, il existe un foisonnement d'initiatives originales (pépinières d'entreprises, centres culturels – bibliothèques, valorisation du patrimoine touristique, énergies renouvelables et actions environnementales comme la reforestation etc.), mais la **faiblesse des capacités de maîtrise d'ouvrage** des municipalités les rend fragiles et peu pérennes.

### 3.3. Les fédérations de municipalités comme opportunité

Le chapitre 7 du décret-loi n°118 du 30 juin 1977 évoque le cas des fédérations de municipalités. Dotée de la personnalité morale et par principe d'une autonomie administrative et financière, la fédération de municipalités est avant tout le résultat d'une volonté politique de par ses modalités de constitution, ou par l'initiative du ministre de l'Intérieur et des municipalités car devenir membre d'une fédération est facultatif. La continuité territoriale n'est pas exigée et la dissolution peut être réalisée dans les mêmes formes que la constitution.

---

<sup>18</sup> Source : <http://www.localiban.org/municipalites-libanaises-historique-et-mode-de-fonctionnement>

A l'origine conçues pour être un appui d'ingénierie en faveur des municipalités membres (permis de construire, études techniques, contrôles administratifs et sanitaires, police, planification stratégique et plan de développement...), les fédérations de municipalités n'ont **pas pu démontrer les opportunités qu'elles pouvaient représenter aux yeux des municipalités.**

Les obstacles sont de trois ordres :

- ❖ Malgré des dispositions précises sur les ressources à affecter aux fédérations<sup>19</sup>, les municipalités membres ne versent que ponctuellement et sans régularité les 10% de leurs revenus effectifs ;
- ❖ Encore plus que les municipalités, les fédérations souffrent d'un **déficit important de ressources humaines** à l'exception de l'existence garantie par la loi des fonctions de Directeur ;
- ❖ Le rôle des exécutifs des fédérations est généralement faible et constitue surtout une source d'opportunité pour rétablir des équilibres politiques et confessionnels.

Pour autant, les fédérations peuvent représenter des opportunités de collaboration et de mutualisation des ressources humaines et retrouver une ambition d'appui technique et de maîtrise d'ouvrage aux municipalités membres. Elles peuvent également être un levier de financements de projets intercommunaux.

Parmi les pistes de mutualisation possibles, on peut citer la mise à disposition de personnels pour des temps partiels, l'achat et l'entretien de matériels techniques nécessaires mais utilisés que quelques heures par mois (moyens de transport lourd, nacelles, broyeurs à végétaux, groupes électrogènes...), l'achat et la maintenance de systèmes informatiques généralement coûteux à mettre en œuvre et à maintenir.

**Les conventions de prestations ou de mise à disposition représenteraient un moyen simple d'obtenir de la part des municipalités parties prenantes une forme de « retour » sur les contributions versées.** Ce type de convention est applicable après délibérations concordantes et est théoriquement effectif sans nécessité d'accord préalable de la tutelle. La mise à disposition d'un bien entraîne généralement la charge de l'entretien voire de l'amortissement comptable lorsque le bien n'est pas amorti. La mise à disposition de personnel suppose la validation de l'autorité hiérarchique. La charge du salaire peut être uniquement assumée par la municipalité employeur, ou faire l'objet d'un remboursement total ou partiel de la collectivité bénéficiaire.

Enfin, il serait préférable d'appuyer les prestations de service sur un tarif à prix coûtant pour favoriser la mutualisation. Bien entendu, ce type de mutualisation ne doit pas constituer une alternative au recours à l'offre privée pour la réalisation de prestations complètes et abouties, ou permettre de détourner les modalités applicables aux marchés publics et à la commande publique en général. Au regard de l'activité normale d'une municipalité, cela doit rester accessoire.

---

<sup>19</sup> 10% des recettes effectives des municipalités membres, comme spécifiées dans l'arrêté des Comptes de l'année précédente. Le compte des recettes ne comprend pas les dépôts, les espèces, les prêts et les aides financières. (L'article 133 de la loi sur les Municipalités de 1977)

# Les moyens humains des municipalités libanaises

## 1. Photographie quantitative et qualitative des effectifs

### 1.1. Règles de gestion des ressources humaines

#### *Description des règles de gestion des ressources humaines municipales*

Le régime juridique de la fonction publique libanaise d'Etat est fixé par le **décret n°114 de 1959**. Ce décret régit aussi une partie des ressources humaines des grandes municipalités soit Beyrouth et les chefs-lieux des Mohafazats (Tripoli, Saida, Zahlé, Baabda, Nabatieh, Baalbek et Halba). D'autres municipalités peuvent également être concernées, la liste étant fixée par décret pris sur proposition du Ministère de l'Intérieur et des Municipalités et du Ministère des Finances<sup>20</sup>. Ces municipalités sont ainsi soumises au contrôle du Conseil de la Fonction Publique. Celui-ci gère notamment les recrutements.

Les articles 74 et 77 de la loi de 1977 prévoient que le président de la Municipalité est le seul responsable de la gestion du personnel municipal. Les décisions du Président sont encadrées par le règlement intérieur de la municipalité, lequel doit être approuvé par le Ministère de l'Intérieur et des Municipalités, sur recommandation après approbation du Conseil de la Fonction Publique.

Les municipalités emploient **trois grandes catégories de personnels** :

- ❖ les « **statutaires** », dont les règles de gestion (recrutement<sup>21</sup>, rémunération, avancement, formation, droits et devoirs, congés, mise à disposition, etc.) sont définies dans le règlement intérieur de la municipalité ; ces règles sont celles fixées par le décret de 1959 ;
- ❖ les « **contractuels** », dont les règles de gestion sont fixées par chaque municipalité ;
- ❖ les « **journaliers** » ou « **temporaires** », dont les règles de gestion sont fixées par chaque municipalité dans un autre document que le règlement intérieur des municipalités (notamment en ce qui concerne la protection sociale et les autres avantages). A noter que le Ministère de l'Intérieur et des municipalités a élaboré un règlement type pour les journaliers et l'a diffusé auprès des municipalités pour les orienter.

Au sein de ces trois catégories s'inscrivent les policiers municipaux, qui sont soit des fonctionnaires statutaires, soit des contractuels. Tous les policiers sont recrutés sur concours. Le règlement intérieur, qui varie selon les municipalités, détermine les conditions d'emploi des policiers, notamment les conditions de recrutement, le traitement et les principes de promotion des officiers de police à un grade plus élevé pour tous et pas seulement les officiers (notamment l'obligation ou non de suivre et valider une formation à l'Académie des Forces de Sécurité Intérieure). Le règlement intérieur précise également le rôle de la police municipale, conformément aux procédures en vigueur et conformément à l'article 74 de la loi municipale de 1977. L'impact des agents de police municipale sur la masse salariale des municipalités est important en raison de leur nombre relativement élevé par rapport aux autres catégories du personnel municipal.

---

<sup>20</sup> Décret de la Comptabilité Publique n° 14969, article 240, 30 décembre 1963

<sup>21</sup> Les recrutements des agents statutaires font l'objet d'un concours organisé par le Conseil de la Fonction Publique au niveau de la Caza. Après avoir sollicité l'avis du maire, le CFP détermine les matières des concours, les dates et les lieux du concours, les délais de présentation des candidatures, la liste des candidats remplissant les conditions à concourir, et la date de communication des résultats. L'annonce du concours est publiée dans la presse et sur l'affichage public de la mairie. Un comité d'examen, établi par le Mouhafez, décide des intitulés du concours et corrige les copies pour les municipalités qui ne sont pas soumises à la tutelle du conseil de la Fonction publique.



## Analyse des règles de GRH

Le système de gestion des ressources humaines des municipalités libanaises mêle des éléments de carrière et des éléments d'emploi<sup>22</sup>. Cela contribue à entretenir une certaine **confusion sur les règles de gestion**. Notamment, les concours de recrutement des agents – y compris des agents statutaires – débouchent directement sur l'occupation d'un poste précis, sans passer par une période de stage et sans l'établissement d'une liste d'aptitude qui ouvre droit à l'occupation de plusieurs emplois. Cela correspond aux pratiques de gestion d'un système d'emploi, alors même que les agents statutaires entrent dans un grade et font carrière.

Par ailleurs, l'absence d'un cadre réglementaire unique et commun aux différentes catégories de personnel municipal engendre une hétérogénéité des pratiques de gestion des ressources humaines. En pratique, les trois catégories de personnels génèrent un compartimentage de la fonction Ressources Humaines en plusieurs chaînes de gestion bien distinctes. Cela **ne permet pas la montée en compétences d'une élite administrative** capable de porter des politiques municipales.

Cette hétérogénéité est renforcée par l'absence d'un dispositif astreignant les municipalités à suivre un modèle type de Règlement intérieur fixant des procédures de gestion des agents uniformisées d'une municipalité à l'autre. En pratique, seuls les agents statutaires sont gérés de manière standardisée dès lors que les règles s'appuient sur les dispositions du statut de la Fonction Publique (décret de 1959).

### 1.2. Organisation et cadre d'emploi

Comme le précise l'article 81 de la loi sur les municipalités de 1977, il appartient à chaque municipalité d'établir un cadre de gestion pour ses agents publics. Ce document est un **règlement intérieur** fixant :

- ❖ le plafond d'emploi des personnels statutaires ;
- ❖ la classification des emplois des personnels statutaires décrivant la liste des postes, le nombre de postes et la nature des postes – notamment la filière et le niveau hiérarchique associé (document annexé au Règlement Intérieur, appelé « cadre d'emploi ») ;
- ❖ l'ensemble des règles de gestion des agents statutaires : temps de travail (horaires et congés), droits et obligations des agents, conditions de recrutement, conditions d'avancement et conditions de rémunération.

Ce Règlement intérieur doit être validé par les autorités de tutelle, soit le Ministère de l'Intérieur et des Municipalités, après avis du Conseil de la Fonction Publique (et de la Direction des Recherches et de l'Orientation). En principe, les Règlements intérieurs devraient faire l'objet de révision régulière, notamment pour revoir les seuils et la nature des effectifs statutaires. Dans les faits, la lourdeur des contraintes juridiques constitue un obstacle majeur à la mise à jour de ces documents, ce qui explique pourquoi les municipalités fonctionnent avec des règlements parfois anciens et obsolètes.

A l'exception des grandes municipalités de plus de 100 000 habitants, la **majorité des municipalités ne dispose d'aucun outil d'organisation** – organigramme, référentiel des métiers, fiches de postes – ni d'aucun outil de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Le règlement intérieur ne précise pas le contenu technique et fonctionnel des postes (missions, activités, rattachement organique).

Il est également à noter que les employés municipaux et les contractuels ne bénéficient pas en principe de la sécurité sociale. Ainsi, parmi les conditions de travail, les municipalités financent les indemnités maladies et le recours à des assurances privées ainsi qu'une partie des frais de scolarité

---

<sup>22</sup> Les agents d'un système de carrière sont des fonctionnaires titulaires d'un grade leur donnant vocation à occuper un ensemble d'emplois (selon leur cadre d'emploi, ou filière de rattachement). Ils sont donc recrutés pour entrer dans une carrière complète, avec des règles de progression précises, non pour occuper un emploi particulier. A l'inverse, dans les systèmes d'emploi, le fonctionnaire postule pour un emploi précis, et n'a pas nécessairement vocation à faire carrière au sein de la fonction publique.

des enfants des agents statutaires. Ces conditions ne concernent pas les personnels contractuels ni journaliers. Il convient de noter qu'en pratique ce recours à l'assurance privée est en général plus favorable pour les agents titulaires que l'inscription à la Caisse nationale de sécurité sociale.

### 1.3. Masse salariale

La **masse salariale représente entre 22 et 80% des dépenses des municipalités**. Cette fourchette très large témoigne de la très grande hétérogénéité des municipalités quant à la priorité donnée à la prestation de services publics au niveau local. Toutefois ces chiffres demeurent très approximatifs, certaines municipalités calculant le ratio masse salariale/dépenses budgétaires uniquement sur la base des dépenses en rémunération des personnels statutaires, tandis que d'autres intègrent l'ensemble des agents dans le périmètre de calcul.

Le phénomène du « Glissement Vieillesse Technicité », mesurant les évolutions de la masse salariale liées aux progressions de carrière et aux mesures catégorielles, est particulièrement important puisque les agents statutaires bénéficient d'une revalorisation salariale tous les 24 mois de présence dans la collectivité.

La progression de la masse salariale est très variable d'une municipalité à une autre. En moyenne, les municipalités consacrent 30 à 70% de l'enveloppe de crédits (contre 35,2 % du budget des municipalités françaises en moyenne). Globalement, les municipalités ont contenu la progression de leur masse salariale en évitant de recruter massivement, ainsi qu'**en externalisant massivement au secteur privé**.

### 1.4. Effectifs

Compte tenu des éléments recueillis au cours des entretiens, le **taux d'administration locale se situe entre 0,7 à 1 agent pour 1 000 habitants**. Le nombre d'effectifs municipaux peut ainsi s'évaluer **entre 4 à 6 000 agents** dans les proportions suivantes :

- ❖ 22% de personnels statutaires ;
- ❖ 32% de personnels contractuels ;
- ❖ 20% de journaliers ;
- ❖ 23% de policiers municipaux (qui peuvent être statutaires ou contractuels) ;
- ❖ 3% d'autres personnels.

Municipalité	Habitants	Votants	Nombre élus	Dotations	Recettes	Total	Masse salariale	Part du budget	Titulaires	Contractuels	Journaliers	PM	Autres	Total	Effectifs RI
Menjez	1 600	1 000	9	160 000	40 000	200 000	50 000	25%	0	1	3	1		5	2
Machha	7 000	3 000	15	400 000	15 000	415 000	144 000	35%	2		8	5		15	
Jezzine	50 000	20 000		800 000	700 000	1 500 000	750 000	50%	29	15	18			62	35
FM Jezzine	50 000	40 000	29			1 200 000	300 000	25%	7	1	7			15	
Saida	300 000	60 000	21	6 000 000	6 000 000	12 000 000	6 000 000	50%	43	93		54		190	60
Abbassiyeh	50 000	6 000	15	800 000	1 300 000	2 100 000	1 440 000	69%	11	11	55	12		89	18
FM Tyr	320 000	200 000	55	3 000 000		3 000 000	240 000	8%	9	12		2		23	29
FM Kalaa	70 000	30 000	13	1 100 000			242 000		3	12		8		23	50
FM Arkoub	80 000	40 000	7	500 000			144 000		0	5	3			8	14
FM Hasbani	34 500	12 568	8	1 070 000			240 000		0	4	2	9		15	14
Arabsalim	15 000	4 300	15	240 000	90 000	330 000	180 000	55%	2	0	12	2		16	9
Tannourine	40 000	16 000	18	1 734 000	500	1 734 500			19			12		31	
FM Koura	100 000		32	2 000 000			235 000		7			1		8	
Tripoli	500 000	180 000	24	25 000 000	16 000 000	41 000 000	25 000 000	61%	136	450		125		711	
Zgharta/Ehden	38 000	23 000	21	2 000 000	2 000 000	4 000 000	220 000	6%	13	18	40	9		80	
Bikfayya	5 000	4 000	15	356 000	580 000	936 000	720 000	77%	9	1	45	9		64	
Jdeidé	180 000	18 800	21		33 000 000				110	50		90		250	
FM Chouf Soueijani	35 000	15 000	9	650 000	560 000	1 210 000	240 000	20%	6	25	0	4		35	9
Aley	17 260	12 633	18	1 643 000	4 857 000	6 500 000	2 000 000	31%	22	18	75	20		135	
Araya	2 419	1 799	12	350 000	650 000	1 000 000	450 000	45%	6		5	4		15	15
FM Baalbeck	221 150	71 755	9	1 164 000	5 336 000	6 500 000	1 950 000	30%	20	5	6	14		45	
El Qaa	13 750	5 866	15	512 000	150 000	662 000	250 000	38%	4	4	5	2		15	
FM Jabal el-Sheikh	37 562	22 000	12	854 000	45 000	899 000	340 000	38%			5			5	
Hoche Moussa-Anjar	9 160	6 215	15	630 000	1 000 000	1 630 000	420 000	26%	5		25	20		50	
Zahlé-Maalaka-Taanay	870 000	70 000	21	6 850 000	28 150 000	35 000 000	14 000 000	40%	23	21	20	56		120	
Jbeil-Byblos	12 526	8 473	18	1 586 000	7 165 000	8 751 000	2 700 000	31%	18	5	125	16		164	
Hammana	2 100	4 572	15						11	6	20			37	
Brital	25 000	9 400	18			1 800 000	404 400	22%	3	13	6	4		26	
Ghobeyri	200 000	30 000	21						100	8	60			168	
FM Al Fayhaa	500 000		4			16 000 000	6 400 000	40%	110	1	56			167	
<b>Total</b>	<b>3 787 027</b>													<b>2 587</b>	
<b>Population totale :</b>	<b>6 100 000</b>													<b>4 270</b>	<b>Estimation</b>

## 2. Une gestion non stratégique des effectifs et des emplois

Globalement, les **décisions de gestion des ressources humaines dans la plupart des municipalités n'obéissent ni à une logique catégorielle ni à une logique de métiers**. Cet état de fait est lié, d'une part, à l'absence de règles et de procédures uniformes de gestion des agents municipaux et d'autre part, à **l'absence d'une haute fonction publique municipale capable d'assurer une gestion stratégique de l'administration** et du budget du personnel. En l'absence d'un Directeur Général des Services, c'est le Président de municipalité, la plupart du temps non formé aux techniques managériales et au droit administratif, qui initie et conclue les actes de gestion.

### 2.1. Des flux d'effectifs non maîtrisés

Les municipalités pratiquent une **politique de recrutement décorrélée des besoins en effectifs et en compétences**.

Globalement, le manque de moyens budgétaires constitue la principale limite aux recrutements, dont le volume n'est pas en adéquation avec les besoins en compétences. Le nombre d'affectations de personnels statutaires ne correspond ni au nombre de dossiers à traiter ni à un ratio moyen d'administration locale par rapport à la population. De même, le nombre de personnels contractuels ne correspond pas aux besoins réels en compétences, mais davantage aux ressources financières disponibles.

Le recrutement des personnels statutaires est déterminé par le nombre et la liste des postes définis dans les Règlements Intérieurs. Or ces postes relèvent principalement des fonctions administratives, financières, et de la police municipale. Les autres compétences sont exclusivement pourvues par des contractuels. De plus, dans l'immense majorité des municipalités, les Règlements Intérieurs sont mis à jour moins d'une fois tous les 5 ans – parfois même jamais, en raison de la lenteur de la procédure de contrôle exercée par le Ministère de l'Intérieur et des Municipalités (après avis du Conseil de la Fonction Publique). Une fois les seuils atteints, si un besoin en effectifs se présente, les Présidents de municipalités embauchent **des contractuels et des journaliers qui ne dépendent d'aucun cadre de gestion ni schéma d'emplois**. Il n'existe pas d'emplois budgétaires au sens strict permettant de conditionner les autorisations de recrutement à une délibération de l'assemblée locale.

Il n'existe pas non plus d'outil de remontée des besoins en effectifs au Ministère de l'Intérieur et des Municipalités. Le Conseil de la Fonction Publique dispose cependant des règlements intérieurs de l'ensemble des municipalités puisqu'il est chargé de les approuver pour le compte du Ministère de l'Intérieur et des Municipalités. Toutefois, faute de moyens et de compétences, il n'utilise pas ces outils et ne déploie aucune gestion des flux d'effectifs ni aucune stratégie de prévision des emplois et des compétences.

Cette tendance est d'autant plus marquée que le Ministère de l'Intérieur et des Municipalités applique **un gel des recrutements et n'organise donc plus de concours de personnels statutaires depuis 2010**.

Concernant les agents de la police municipale, les municipalités les recrutent selon les mêmes modalités que les autres agents statutaires, sur la base du règlement intérieur et suite à un concours. Dans la pratique, pour combler les lacunes des règlements intérieurs qui mentionnent une limite plus faible que les besoins de la municipalité sur les postes de policiers, et face à la lenteur de réaction de l'administration centrale pour la modification de ces règlements, la plupart des municipalités ont recruté des agents de police contractuels, représentant en moyenne un quart de l'effectif global de la municipalité. De même, le Maire fait appel à des gardes champêtres ou gardes forestiers, sous des contrats bien définis pour un an renouvelable, approuvés par le sous-préfet du Caza. Ces gardiens exercent informellement les postes des policiers. Leur embauche se fait selon la volonté du Maire, sans aucun concours, mais ils sont obligés de prêter serment devant le juge pour que les procès-verbaux remplis par ces policiers soient admis devant les tribunaux.

A noter une proportion significative d'emplois générés par les réalisations des projets financés par les bailleurs de fonds multilatéraux dans les domaines du développement économique, de développement durable, développement touristique, social et culture. Par exemple, la construction d'un hôpital, d'une école, d'une salle de théâtre ou d'un musée engendre la création de postes de contractuels. Ces emplois ne donnent lieu à aucune gestion prévisionnelle, ils sont attachés à la durée de vie des projets, mais toutefois comptabilisés parmi les emplois publics municipaux. Mais surtout, ces nouveaux postes sont exclusivement pourvus par des agents contractuels, ce qui rend d'autant plus improbable la perspective de constitution d'une administration territoriale compétente. Autre effet négatif à souligner : les politiques publiques et services publics municipaux émergent d'autant plus difficilement qu'ils sont concrètement déployés par des agents contractuels susceptibles de quitter leur poste à l'issue du projet.

Dans la plupart des municipalités interrogées, les départs en retraite ne font pas l'objet d'un remplacement poste par poste. **Les flux de sortie ne sont pas anticipés**, et les besoins en compétence ne sont pas pour autant remplacés – y compris par d'autres catégories d'employés.

Les conséquences de ces dysfonctionnements sont les suivantes :

- ❖ La continuité de l'action publique n'est pas garantie ;
- ❖ Les municipalités ne procèdent à **aucune planification stratégique** des flux entrants et sortants, correspondant aux besoins en effectifs estimés pour répondre aux besoins en services publics ;
- ❖ Les municipalités n'appliquent pas de schémas d'emploi indiquant le niveau des créations et suppressions de postes pour l'ensemble des personnels, expliquant **l'absence de maîtrise de la croissance de la masse salariale** ;
- ❖ Les règles de recrutement des personnels contractuels et journaliers ne sont systématiquement fixées dans les règlements intérieurs<sup>23</sup> ; aussi les dérives liées aux comportements clientélistes constituent un point de vigilance ;
- ❖ Les compétences critiques ou les nouveaux métiers (planification urbaine, développement durable, etc.) sont presque exclusivement pourvues en dehors de toute règle statutaire (par le recrutement de contractuels) ;
- ❖ Les politiques salariales individualisées (indemnitaires) sont globalement déconnectées des objectifs et résultats attendus sur les postes. Globalement, il n'existe pas de stratégie de motivation des agents (toutes catégories confondues) ;
- ❖ Le recensement et le décompte des agents des municipalités n'est pas uniforme. **Environ un quart des personnels considérés comme agents publics sont en réalité des employés du secteur privé**. En effet, la majorité des agents relevant de la catégorie des « journaliers », ainsi qu'une partie des contractuels, dépendent directement du contrat de sous-traitance établi entre les usines ou entreprises et les municipalités, qui leur délèguent directement les prestations de certains services publics. Par exemple, les agents affectés aux fonctions de collecte, de tri et de traitement des déchets sont payés directement par la municipalité mais employés par les usines de traitement.

## 2.2. L'absence d'une gestion des emplois et des compétences assurant l'adéquation entre ressources disponibles et besoins

Il n'a pas été possible d'évaluer l'adéquation entre la nature des emplois et le niveau de qualification prévu dans le règlement intérieur d'une part, et le niveau de compétence réel des agents occupant les emplois d'autre part. Cela est principalement lié au caractère imprécis du seul outil qui organise les

---

<sup>23</sup> En général, les règlements intérieurs précisent que le recrutement des personnels contractuels s'effectue sur titre ou CV. Parfois, comme dans la municipalité de Jezzine, les agents journaliers sont obligés de passer des tests écrits et oraux, et ils doivent passer un concours spécial avant toute décision de titularisation. Mais dans la plupart des municipalités, le Règlement intérieur ne spécifie aucune procédure hors agents statutaires.

emplois – le règlement intérieur. Celui-ci précise souvent le niveau de qualifications requis pour chaque poste ainsi que le niveau de responsabilité exercé, mais ce niveau n'est pas identique d'une municipalité à une autre. A noter également que seules les grandes municipalités supérieures à 100 000 habitants ont élaboré des fiches de postes (par exemple à Tyr<sup>24</sup>), mais ces outils sont loin d'être systématiquement mis en place.

Aussi, le périmètre des activités confiées aux agents, ainsi que le niveau de qualifications exigé par poste, sont laissés à la seule appréciation des Présidents de municipalités qui assurent la gestion des ressources humaines.

Les objectifs confiés aux personnels contractuels et journaliers sont encore plus aléatoires dès lors qu'ils sont fixés par le contrat individuel avec l'agent, sans encadrement réglementaire.

La gestion des **agents statutaires** est particulièrement inefficace du fait d'une **faible adéquation entre les compétences requises par les postes pourvus et les qualifications des agents** qui les occupent. La majorité des Présidents de municipalités reconnaît qu'au moins 25% des agents statutaires sont improductifs eu égard à cette inadéquation. Par ailleurs, seule une faible proportion des personnels statutaires est affectée aux projets financés par les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux.

Dans la plupart des municipalités, une large partie des **emplois de fonctionnaires prévus dans le règlement intérieur ne sont pas pourvus**, soit par manque de moyens, soit parce que le besoin est obsolète (et le règlement intérieur n'a pas fait l'objet d'une révision), soit en raison du gel des recrutements de fonctionnaires. A titre d'exemple, la fédération de municipalités d'Al Fayhaa prévoit 694 postes de statutaires, mais 624 restent vacants, et le budget ne permet pas le recrutement de contractuels (un seul contractuel est recensé dans cette fédération).

Aucune stratégie n'est déployée pour y remédier, seule une faible minorité de municipalités a recours à des leviers RH pour valoriser les ressources disponibles. **La formation et le redéploiement des personnels en poste sur la base de leurs qualifications ne sont quasiment pas mis en œuvre.** Or l'absence de formation entrave la possibilité d'une réaffectation sur la base des qualifications réelles. Pourtant, la souplesse du système d'emploi libanais permettrait facilement de procéder à une modification du périmètre des tâches attachées aux postes des agents, et, partant, de procéder à des réaffectations d'agents. En effet, théoriquement il suffirait de modifier le règlement intérieur mais en pratique, la longueur de la procédure administrative de modification du règlement ne permet pas cela.

**L'absentéisme significatif des agents statutaires, ainsi que l'occupation ineffective des postes, oblige les élus à recruter des personnels contractuels qualifiés** pour occuper les fonctions laissées vacantes. Mais les avancements de carrière et progression salariale ne concernent que les personnels statutaires. Ils sont effectués de manière automatique et conditionnés par l'ancienneté, et non par les compétences et la performance individuelles. A noter que l'avancement des statutaires dans les municipalités soumises à la fonction publique est conditionnée par une formation à l'ENA. Aussi, les municipalités n'ont recours à aucun levier pour retenir les personnels contractuels compétents, positionnant leur administration dans une situation de risque. Les carrières proposées aux contractuels et aux journaliers ne sont pas attractives.

**La plupart des besoins en compétences techniques ne sont pas pourvus. Très peu d'agents ont les connaissances et savoir-faire nécessaires à l'exercice de fonctions liées au développement durable, à l'environnement, au développement économique, à la transformation numérique des services publics, assistance à maîtrise d'ouvrage, gestion de projets, etc.** Dans la plupart des cas, les municipalités ne peuvent recruter de contractuels. Il arrive que certains agents statutaires soient réaffectés sur les postes vacants, mais la plupart du temps, les Présidents renoncent à pourvoir ceux-ci, faute de compétences disponibles.

---

<sup>24</sup> Il arrive que de plus petites municipalités aient élaboré des fiches de poste, à l'instar de Jezzine.

### 2.3. Cartographie des métiers et des postes dans les municipalités

Peu de municipalités disposent d'organigramme en bonne et due forme. En revanche, l'obligation de présenter un cadre d'emploi en annexe du Règlement Intérieur permet de cartographier la répartition des effectifs statutaires par services, départements et sections.

Il apparaît que les villes de plus de 10 000 habitants ont majoritairement établi une structure articulée autour des services suivants :

- ❖ Un service de gestion administrative
- ❖ Un service de gestion financière
- ❖ Un service technique (voirie et travaux, gestion des déchets)
- ❖ Un service de santé ou santé & environnement
- ❖ Un service de police municipale

Les métiers qui semblent communément exercés dans la majorité des municipalités reflètent le champ restreint des prérogatives réellement mises en œuvre :

Service		
<b>Gestion administrative</b>	Responsable/chef de service chargé de la gestion administrative et/ou gestion des ressources humaines	Statutaire
	Secrétaire administrative	Statutaire
	Huissier ou commis	Statutaire
	Greffier ou clerc ou copiste	Statutaire
<b>Gestion financière</b>	Responsable/directeur chargé de la gestion comptable, budgétaire et financière	Statutaire
	Trésorier	Statutaire
	Percepteur/caissier ou comptable/receveur	Statutaire
<b>Informatique (dans les grandes municipalités)</b>	Responsable/chargé de l'informatique	Statutaire ou contractuel
<b>Service technique</b>	Responsable/chargé de la gestion et du traitement des déchets	Contractuel
	Agent de collecte ou agent de déchetterie	Journalier
	Architecte/topographe	Statutaire
	Responsable/chargé des espaces verts	Contractuel ou journalier
	Agent d'entretien de la voirie/propreté	Contractuel ou journalier
	Responsable de la maintenance et de la construction des bâtiments	Statutaire ou contractuel
	Agent d'entretien du réseau routier	Contractuel ou journalier

	Agent d'entretien du réseau électrique/des générateurs	Contractuel ou journalier
	Agent d'entretien chargé de la gestion des eaux usées	Contractuel ou journalier
	Garde municipal	Statutaire ou Contractuel
<b>Service santé ou Santé &amp; Environnement</b>	Responsable/ingénieur environnement	Statutaire/Contractuel
	Contrôleur/ingénieur sanitaire	Statutaire
	Responsable de la gestion du raffinage ou des égouts	Statutaire
<b>Service police municipale ou sécurité</b>	Responsable ou intervenant du service incendie et secours	Statutaire ou contractuel
	Pompier	Statutaire ou contractuel
	Policier municipal	Statutaire ou contractuel
	Responsable de la police municipale	Statutaire
	Garde champêtre	Statutaire ou contractuel

Les emplois (statutaires ou contractuels) décrits dans les règlements intérieurs de la quasi-totalité des municipalités sont les suivants :

Emplois statutaires	Emplois contractuels
Chef de service administratif/directeur	Agents en charge de la collecte et du tri des déchets
Policier municipal	Agent en charge des travaux et/ou de la maintenance
Pompier	Agent en charge de la propreté publique
Percepteur <sup>25</sup>	Agent des centres culturels ou bibliothèques
Trésorier	Ingénieur
Commissaire de police	Responsable du développement économique
Contrôleur sanitaire/contrôleur santé	
Chauffeur	
Huissier	
Comptable	
Greffier	
Ingénieur (agricole ou travaux)	
Contrôleur sanitaire	
Commis	
Clerc	

<sup>25</sup> D'après le principe de la séparation entre le compte administratif et compte de gestion (mentionné dans la loi), le poste de l'Ordonnateur doit être distinct de celui du Comptable qui peut aussi avoir le poste du trésorier. Ce dernier peut jouer, en plus, le rôle du Percepteur dans les petites municipalités. Dans les petites municipalités, le maire prend la responsabilité du poste d'Ordonnateur, et un élu municipal peut avoir la charge du poste du Comptable et Trésorier. Ceci est légalisé par une décision prise au conseil municipal et approuvé par le Ministère de l'Intérieur et des Municipalités.



En raison de l'absence de fonctionnaires compétents (voire de fonctionnaires dans les petites municipalités), les postes en relation avec les métiers présentés ci-dessous sont très rarement présents :

- ❖ Développement économique ;
- ❖ Innovation et gestion des territoires ;
- ❖ Social et culture ;
- ❖ Politique familiale ;
- ❖ Education et jeunesse ;
- ❖ Sport ;
- ❖ Citoyenneté ;
- ❖ Habitat et politique de la ville ;
- ❖ Développement touristique

D'une manière générale, étant donné que la majorité des règlements intérieurs n'est pas régulièrement mise à jour, on constate **que les postes détenus par les personnels statutaires ne correspondent pas aux besoins réels en prestations de services**, puisque :

- ❖ **La majorité des municipalités ne pourvoit pas les postes de statutaires prévus** (à Hammana, 10 postes sur 26 prévus sont pourvus, à Tripoli seuls 55% des postes prévus sont pourvus) ;
- ❖ **La classification des emplois** du règlement intérieur ne couvre pas la plupart des domaines de politiques publiques susceptibles de générer des ressources individuelles ou collectives (notamment en lien avec le développement local et la gestion du territoire) ;
- ❖ **La majorité des postes pourvus a trait à la gestion administrative et financière de base, ainsi que la police** ; en revanche les agents des domaines sanitaires, gestion des eaux usées, gestion des déchets, développement économique, gestion des infrastructures et des travaux ne sont pas présents dans l'ensemble des municipalités. En général ces métiers sont assurés par des contractuels sur les fonctions d'encadrement et de maîtrise technique, et par des travailleurs journaliers sur les fonctions d'exécution. La présence de ces compétences est ainsi largement tributaire de la marge de manœuvre budgétaire des municipalités.
- ❖ **Les agents titulaires en poste présentent des profils à faible qualification, en inadéquation avec les besoins des postes occupés** (Tyr, Brital, Zahlé). Ce facteur constitue la première cause du nombre parfois majoritaire de postes laissés vacants. L'absence de formation initiale et continue joue un rôle majeur dans ces écarts.
- ❖ **Les qualifications exigées lors des concours de recrutement des agents statutaires sont souvent inadéquates** (par exemple le poste de trésorier n'exige que la détention du diplôme de baccalauréat).

Si la mise à jour des cadres d'emplois annexés aux Règlements Intérieurs se révèle indispensable pour procéder à la réaffectation des agents, elle ne constitue pas une mesure suffisante. Une nouvelle vague de recrutement ou une formation professionnalisante des personnels statutaires constituent en effet un préalable nécessaire à toute réaffectation des agents.

Il serait opportun de concevoir un référentiel des métiers uniforme – qui prendrait en compte les spécificités des municipalités (notamment la taille et la localisation urbaine ou rurale) – décrivant les métiers des agents des municipalités et indiquant :

- ❖ La classification des emplois (ou cadre d'emploi comme existant actuellement) ;
- ❖ Les activités réalisées ;
- ❖ Les compétences techniques exigées/le niveau de connaissances ;
- ❖ Le niveau de responsabilité ;
- ❖ Le type de catégorie d'emploi concerné ;
- ❖ La correspondance statutaire (le cas échéant).

# L'absence d'une politique de formation dans les municipalités

---

## 1. Etat des lieux de la formation initiale des agents municipaux

La loi de 1977 mentionne l'obligation faite au Ministère de l'Intérieur et des Municipalités d'organiser la formation des agents (articles 91 à 94). Aucun autre texte réglementaire n'en précise la mise en œuvre, et aucun texte ne prévoit explicitement de formation initiale obligatoire. **Les textes ne prévoient pas non plus de formation des élus.** Deux exceptions sont toutefois notables :

- ❖ Les formations préalables à la prise de poste dispensées aux agents titulaires relevant du Conseil de la Fonction Publique postulant à des postes de direction. Toutefois, aucun texte ne définit le contenu de ces formations qui peuvent alors être en décalage important avec les besoins professionnels.
- ❖ La formation initiale des policiers municipaux par l'Académie des Forces de Sécurité Intérieures. Celle-ci est inscrite dans les règlements intérieurs qui précisent que l'agent recruté par la municipalité ou fédérations obtient une place de « stagiaire » pendant un an, leur permettant ainsi de suivre une formation initiale auprès des Forces de Sécurité Intérieure. C'est à l'issue d'un examen qu'ils peuvent alors devenir statutaires. Ainsi, en théorie, les présidents de municipalités et de fédérations de municipalités émettent une demande auprès de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur pour qu'une place soit attribuée au sein de l'Académie pour former les agents. Or, les situations sur le terrain sont très hétérogènes. En pratique, la demande excède les capacités d'accueil de l'Académie, de telle sorte que les municipalités suivent rarement cette procédure et qu'une proportion conséquente des policiers municipaux n'a suivi aucune formation avant sa titularisation. De plus, si l'Académie des FSI a développé un programme de formation initiale depuis 2014, celui-ci n'est pas obligatoire (sauf pour les policiers armés). Le cursus porte essentiellement sur le sport, le droit et le maintien de l'ordre.

Le vide juridique laissé par l'absence de règlements complétant la loi de 1977 a freiné le développement d'une offre de formation initiale dédiée aux personnels municipaux, y compris d'une offre universitaire. L'arrêt des concours de recrutement des personnels statutaires a également joué un rôle.

## 2. Etat des lieux de la formation continue

### 2.1. L'absence d'une politique de professionnalisation et de développement des compétences des agents

La grande majorité des municipalités **ne dispose pas des moyens budgétaires suffisants à la prise en charge des coûts de formation de ses agents.**

Elles transmettent des demandes auprès de l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur et des Municipalités, mais celles-ci font l'objet d'une réponse aléatoire. En effet, le Ministère n'a **pas élaboré de procédure uniformisée d'expression et de recueil des besoins de formation, ni de plan national de formation** en lien avec les métiers exercés dans les municipalités.

La politique de formation constitue d'autant moins une priorité ministérielle qu'elle n'est pas insérée dans un système de gestion des ressources humaines basé sur la progression de carrière des agents, justifiant le rôle central de la formation. En effet, la plupart des agents sont recrutés contractuellement sur un poste, et ne jouissent d'aucune perspective d'avancement. Concernant les personnels statutaires, lorsque le poste occupé n'est pas en adéquation avec les qualifications et compétences de l'agent, celui-ci n'est quasiment jamais repositionné.

Par conséquent, globalement, il n'existe pas de dispositif pérenne et structuré permettant d'assurer une mise à niveau des qualifications des agents (toutes catégories confondues) aux exigences des postes

occupés. Cela compromet mécaniquement toute possibilité de redéploiement des agents, de même que cela fragilise la qualité de service.

Il n'existe pas non plus de dispositif individualisé de perfectionnement permettant à un agent de préparer un concours ou d'organiser une mutation sur un autre poste. **La quasi-totalité des formations suivies par les agents municipaux ont été dispensées dans le cadre de projets d'appui technique sur financement international** (au titre de composantes de renforcement des capacités).

La formation des agents municipaux constitue désormais une priorité stratégique ministérielle, comme en témoigne l'importance accordée par le Ministère de l'Intérieur et des Municipalités au projet de création d'un Centre de Formation unique (CEFOM).

## 2.2. Synthèse des besoins en formation

### 2.2.1 Besoins en formation des élus

Les besoins principalement exprimés par les Présidents de municipalités et Présidents de fédérations portent sur les compétences suivantes :

#### Compétences génériques

- Connaissance des textes législatifs et réglementaires
- Management
- Maîtrise d'ouvrage, recherche de financements et gestion de projets sur financement de bailleurs
- Planification et gestion des ressources financières
- Création de recettes municipales
- Conception de diagnostics, documents stratégiques et politiques publiques

#### Compétences thématiques

- Démocratie participative et gouvernance locale
- Sécurité et tranquillité publique
- Développement local durable
- Numérique, digital et bureautique
- Ressources culturelles et patrimoine
- Ressources naturelles et biodiversité
- Lutte contre le changement climatique

### 2.2.2. Besoins en formation des agents

Les besoins principalement exprimés par les agents portent sur les compétences génériques et sectorielles suivantes :

#### Compétences génériques

- Formation à la prise d'un poste
- Gestion de projets de coopération avec bailleurs
- Conception de documents cadre de politiques publiques (notamment plan stratégique de développement local)
- Gestion budgétaire

#### Compétences thématiques

- Gestion des déchets
- Développement économique
- Planification urbaine
- Evolution des politiques environnementales et développement durables sur les sujets suivants : Transports ; Eclairage ; Bâtiments publics ; Valorisation des espaces publics ; Gestion des égoûts et des stations d'épuration ; Espaces verts

### 2.2.3. Besoins spécifiques des agents de police municipale

Les besoins exprimés par les agents de police municipale portent sur les compétences suivantes :

#### Police municipale

- Gestion des réfugiés
- Droit encadrant la politique de sûreté générale
- Police environnementale et touristique
- Gestion des risques et des catastrophes
- Application de la réglementation dans les domaines de la construction, la chasse, la pêche, la propreté et la circulation
- Contrôle sanitaire

### 2.3. Panorama de l'offre de formation existante

Ce panorama se fonde sur l'étude de plusieurs organismes ou centres de formation délivrant des programmes au bénéfice des agents publics territoriaux et/ou des élus municipaux.

#### 2.3.1. Cités Unies Liban/Bureau Technique des Villes Libanaises, seule institution de formation dédiée à l'institution municipale

Cités Unies Liban/BTVL est l'institut de formation incontournable pour les agents et les élus des municipalités. Il élabore des cursus de formation, puis pilote la conception des modules en partenariat avec d'autres instituts de formation ayant un champ d'action thématique (Institut des Finances Basil Fuleihan, Académie des Forces de Sécurité Intérieures notamment). En ce sens, Cités Unies Liban/BTVL est un ensemblier.

Cités Unies Liban/BTVL emploie 10 effectifs et fait appel à des formateurs et experts de la formation ayant une expérience de praticiens (notamment d'anciens élus ou agents de développement local).

Cités Unies Liban/BTVL organise des séminaires de sensibilisation et des visites d'études (3 à 4 voyages annuels) sur les thèmes liés à la gestion du territoire tels que le tourisme, le patrimoine, la planification urbaine, etc. Les formations s'effectuent sur la base du volontariat et non de manière automatique pour l'ensemble des élus puisque Cités Unies Liban/BTVL sollicite les municipalités et seules celles qui le souhaitent participent. Cités Unies Liban/BTVL propose de nombreux cursus de formation élaborés en fonction des besoins des différentes populations.

- *Pour les policiers municipaux*

Les modules de formation proposés par Cités Unies Liban/BTVL sont complémentaires aux modules de formation initiale délivrés par l'Académie des Forces de Sécurité Intérieures (*cf. section 4.2.3.7 infra*). Ce sont les agents et élus de 90 municipalités et fédérations de municipalités depuis 2015 qui ont été formés par Cités Unies Liban/BTVL sur les thèmes suivants :

Thématique ou partenaires de la formation	Nombre de jours de formation	Nombre d'agents formés
<i>La planification locale pour la prévention des risques de catastrophes et de crises (2019)</i>		
<b>Le rôle du service de police municipale en cas d'intervention de la Croix Rouge - en collaboration avec la Croix Rouge</b>	1 jour	20 agents
<b>Les mesures préventives à prendre par le service de police municipale avant, pendant et après les catastrophes naturelles – en collaboration avec la Défense Civile</b>	1 jour	25 agents
Modalités de mise en place d'un plan de prévention et de gestion des risques et catastrophes	3 jours	57 agents et élus
Formation/action pour le comité de réduction des risques	3 jours	NC

<i>La gestion de la crise des réfugiés (2018)</i>		
Aspects législatifs relatifs à la police municipale au Liban	3 jours	32 agents
Police de proximité et déontologie	2 jours	26 agents
Gestion des conflits, médiation et techniques de communication	3 jours	18 agents
Hygiène, salubrité, et tranquillité publique	4 jours	42 agents
Surveillance et reporting	3 jours	19 agents
Formation complémentaire à la formation de l'Académie des FSI sur neuf thématiques	2 à 3 jours par thématique	
<i>Le respect des droits et devoirs des travailleurs libanais et syriens (2018)</i>		
Aspects législatifs	9 jours	83 agents
Prévention des conflits et techniques de médiation	9 jours	73 agents
<i>La formation des commissaires de polices et leurs adjoints (2015)</i>		
Module complet	18 jours	39 agents
Prévention et hygiène publique	3 jours	30 agents
Rôle de la police municipale face à un évènement nécessitant une intervention de la Croix-Rouge	3 jours	30 agents

- *Pour les agents municipaux en charge du développement local*

Depuis 2008, Cités Unies Liban/BTVL organise des formations auprès des agents de développement local des municipalités libanaises selon les modules suivants :

Thématique de la formation	Nombre de jours de formation	Nombre d'agents formés
<i>Les BMDL – Bureaux municipaux de développement local (2018)</i>		
Développement local, prérogatives de la municipalité, rôle de la société civile pour assurer une participation citoyenne, projets de développement local	10 jours	93 agents (2018)
<i>Le renforcement des capacités et le développement local (2016-2017)</i>		
Communication et compétences relationnelles	7 jours	24 agents (2017)
Elaboration d'une stratégie de développement local	4 jours	19 agents (2017)
Cycle d'un projet	6 jours	17 agents (2017)
Concept de développement local et rôle des BMDL	5 jours	26 agents (2016)
Citoyenneté dans le domaine municipal	3 jours	25 agents (2016)
<i>Le renforcement du rôle des municipalités dans le développement local (2008-2010)</i>		
Communication interne du BMDL	1 jour	8 agents (2010)
Gestion des personnes et des volontaires	1 jour	8 agents (2010)
Travail avec la communauté locale	1 jour	8 agents (2010)
Conception et création d'une brochure	1 jour	11 agents (2010)
Communication orale et écrite	1 jour	11 agents (2010)
Citoyenneté	3 jours	16 agents (2010)
Développement local et outils	1 jour	17 agents (2009)
La municipalité, moteur de développement local	2 jours	17 agents (2009)
Gestion de projets	4 jours	17 agents (2009)
Communication	2 jours	17 agents (2009)

Formation générale sur les municipalités (législation, administration et gestion), le développement local, la coopération décentralisée, le lien avec la société civile	5 jours	12 agents (2008)
---	---------	------------------

- *Pour les ingénieurs et les architectes municipaux*

Cités Unies Liban/BTVL a mis en œuvre en 2018 et 2019, en partenariat avec le CNAM Liban et le CNAM France, un programme de formation de 300 heures à destination de 25 techniciens, ingénieurs et architectes travaillant pour les municipalités ou qui souhaitent intégrer des services municipaux. Cette formation ouvre la possibilité d’attribution d’un Certificat de Compétence du CNAM France (Certificat de Compétence en Génie Urbain pour la Ville Durable au Liban).

Thématique de la formation	Nombre d’heures de formation	Nombre d’agents formés
Techniques de génie urbaine, voiries et réseaux durables	60 h (13 séances)	25 auditeurs
Déchets ménagers et industriels banaux	30 h (7 séances)	25 auditeurs
Urbanisme et aménagement de la ville durable	40 h (11 séances)	25 auditeurs
SIG et Cartographie	30 h (7 séances)	25 auditeurs
Gestion et gouvernance des villes	40 h (11 séances)	25 auditeurs
Atelier projet	100 h	25 auditeurs

A présent, l’enjeu principal de Cités Unies Liban/BTVL consiste à concevoir de nouveaux cursus thématiques portant sur les compétences estimées prioritaires et encore non acquises par les agents municipaux : maîtrise d’ouvrage ; conception des politiques publiques ; partenariats privé-public ; planification stratégique.

### 2.3.2. Les instituts de formation d’Etat proposant des formations aux municipalités

- *L’Institut des Finances Basil Fuleihan (Programme « Irada Baladiya »)*

L’Institut des finances Basil Fuleihan est placé sous la tutelle du Ministère des Finances et a pour mission d’animer des formations spécialisées en matière de finances publiques auprès des agents du Ministère des finances et des acteurs interagissant avec ce ministère.

Il propose également d’autres formations plus transverses pour renforcer les capacités des agents du Ministère des finances (gestion des ressources humaines, management, communication). Il pilote ou participe aux réseaux régionaux et internationaux de formation des agents publics aux finances publiques et à l’administration publique en général (exemple : le réseau des instituts de formation des pays arabes, GIFT-MENA). Il dispose d’une expérience et d’un savoir-faire de référence internationale en matière d’ingénierie de formation.

L’Institut a mis en œuvre, en partenariat avec le PNUD, le Ministère de l’Intérieur et des Municipalités et le Ministère des affaires sociales, le programme « IRADA BALADIYA » (Volonté municipale), un programme de renforcement des capacités des municipalités dans le domaine de la bonne gouvernance locale entre décembre 2016 et Mars 2017. Ce programme était destiné aux élus locaux et aux acteurs de la société civile et portait, en résumé, sur une meilleure compréhension des enjeux locaux, sur les rôles et interactions des différents acteurs locaux, sur la transparence et la redevabilité comme principes de bonne gouvernance, avec un focus sur la gestion des finances locales. Une plateforme de ressources numériques a été créée : [www.iradabaladiya.org](http://www.iradabaladiya.org), toujours accessible. Au total, un public de 737 participants issus de 260 municipalités a pu bénéficier de ce programme (parmi eux, 116 agents municipaux)<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> <http://www.institutdesfinances.gov.lb/project/irada-baladiya/>

- *L'Académie des Forces de Sécurité Intérieure*

Contrairement aux autres centres de formation exposés ci-avant (à l'exception de l'Institut Basil Fuleihan, sous la tutelle du Ministère des Finances), l'Académie des Forces de Sécurité Intérieure (FSI) est une entité publique sous tutelle administrative et financière de la Direction Générale des Forces de Sécurité Intérieure du Ministère de l'Intérieur.

L'Académie des FSI assure la formation initiale et continue des agents de police municipale, des agents de la Direction Générale des FSI, des agents de l'ensemble des services de sécurité, des agents de sécurité des ambassades et de certains agents de sécurité évoluant dans des entités en liaison avec la sécurité intérieure (par exemple le Ministère de la Justice).

Les programmes de formation sont établis sur la base d'une étude des besoins en formation exprimés par l'entité qui en fait la demande, et bien entendu sur la base des modules existants. Les modules proposés portent notamment sur :

- ❖ Les responsabilités des agents de police municipale
- ❖ La pratique du tir
- ❖ La sécurité face à la crise des réfugiés
- ❖ La violence au sein de la famille et la sécurité des enfants
- ❖ Le code de la route et la sécurité routière
- ❖ Les Droits de l'Homme
- ❖ La communication, la médiation et la résolution de conflits

- *L'Ecole Nationale d'Administration*

L'Ecole nationale d'administration a été créée par la loi n° 222 du 29 mai 2000. Elle dispose d'une personnalité morale et d'une indépendance financière et administrative, opérant sous la tutelle du Conseil de la Fonction Publique (CFP). Ses missions consistent, selon les textes, à « préparer les personnels pour l'administration publique » au niveau du premier degré » et « de former les employés des administrations et institutions publiques ainsi que des municipalités (opérant sur la responsabilité du Conseil de la Fonction Publique, c'est-à-dire les grandes villes) ». L'école est gérée par un conseil d'administration, formé d'un président et de cinq membres (nommés en Conseil des Ministres). L'école possède des locaux modernes et spacieux à Baabda.

L'ENA doit avant tout former les fonctionnaires ayant réussi leurs concours d'entrée dans la fonction publique, mais le Conseil de la Fonction Publique n'en a pas organisé depuis 2012. Elle déploie une offre de formation continue à destination des personnels administratifs, des cadres supérieurs, des gestionnaires financiers et de la police municipale qu'elle semble le plus souvent organiser sous forme d'ateliers avec des financements provenant des bailleurs de fond internationaux.

### **2.3.3. Les instituts de formation privés ou universitaires**

- *Muhanna Foundation*<sup>27</sup>

La Muhanna Fondation est un organisme non lucratif créé en 1994 dont le siège est en Suisse. Disposant d'un établissement au Liban, elle rayonne sur le Moyen-Orient et l'Orient en général. Elle organise et délivre des formations qualifiantes ou non en matière de protection sociale, d'assurances, d'administration locale et de finances locales. Elle est également plus spécialisée dans l'actuariat et organise des conférences sur ce thème.

Principalement financée par une société privée de consultants en assurances basée à Chypre et en partenariat étroit avec la « Lebanese American University of Beirut » (LAU), elle est la seule structure libanaise délivrant une formation en matière de gestion et d'administration municipale (Municipal

---

<sup>27</sup> <http://muhanna.org/>



Administration and Finance Diploma – MAFD) depuis 2014. Elle forme environ 50 étudiants par an. Le cursus s'établit à 96h de cours pour 1 800 \$US.

Par ailleurs, en partenariat avec l'American University of Beirut (AUB), la Muhanna Fondation développe depuis 2016 un programme de formations à destination des Présidents et Vice-Présidents des municipalités et fédérations de municipalités (Executive Municipal Education Programm – EMEP) qui a pu former 30 exécutifs locaux en bonne gouvernance, management, développement local et contexte légal des municipalités. Le cursus s'établit à 45h de cours environ pour un coût de 750 dollars.

Enfin, cet organisme intervient en tant que prestataire au bénéfice de municipalités directement ou encore d'organismes internationaux qui souhaitent développer des actions ciblées de formation comme la Banque Mondiale ou ONU Habitat.

- *Université Saint Esprit de Kaslik*<sup>28</sup>

En plus de l'offre de formation qualifiante de la Muhanna Fondation, l'Université Saint Esprit de Kaslik (Beyrouth) a fondé l'Institut Supérieur des Sciences Politiques et Administratives. Elle offre une formation de niveau licence, master 1 et master 2 en Politique et Administration Publique. Bien qu'elle ne soit pas spécifiquement orientée vers l'administration et la gestion d'une collectivité locale, cette initiative peut permettre d'identifier un vivier de cadres municipaux.

- *L'Université Saint-Joseph*<sup>29</sup>

L'université Saint-Joseph, à travers l'Institut en Sciences Politiques, propose une licence en Sciences Administratives et Politiques, qui peut également constituer un socle de formation initiale pour de futurs cadres de la haute fonction publique territoriale.

- *L'Université Américaine de Beyrouth*<sup>30</sup>

L'Université Américaine de Beyrouth a développé le premier programme de formation en Administration Publique en 1951-1952 avant de créer en 1957-1958 le Département d'études politiques et administration publique. Ce département propose notamment un master en Administration Publique, centré sur le management public et les politiques publiques. Ici encore, ces formations initiales pourraient être parfaitement adaptées à de futurs cadres de la fonction publique territoriale.

#### **2.3.4. Les formations liées à des programmes de bailleurs internationaux**

- *USAID - Centre de développement Législatif de l'Université Américaine d'Albany*<sup>31</sup>

Dans le cadre des programmes internationaux visant à permettre la reconstruction nationale suite aux accords de Taëf, l'Agence de Développement International des Etats-Unis (United States Agency for International Development) a soutenu de 1993 à 2011 une assistance technique et administrative auprès du gouvernement libanais autour de trois axes principaux :

- ❖ Parlement et travail législatif ;
- ❖ Gouvernement national ;
- ❖ Municipalités.

Il s'agissait plus particulièrement de soutenir la refondation du cadre législatif national, de redonner des capacités d'actions aux administrations centrales et locales, de soutenir la participation citoyenne dans l'établissement de nouvelles politiques publiques.

S'agissant des municipalités, le programme avait pour ambition de soutenir la remise en ordre de marche de ce niveau d'administration suite aux élections de 1998 dans 900 municipalités. Au-delà d'une présentation des entreprises américaines pouvant délivrer de la prestation de services aux collectivités

---

<sup>28</sup> <https://www.usek.edu.lb/en/home>

<sup>29</sup> <https://www.usj.edu.lb/decouvrir/institutions.htm?getinst=72>

<sup>30</sup> <https://www.aub.edu.lb/fas/pspa/Pages/default.aspx>

<sup>31</sup> <https://www.albany.edu/cld/lebanonproj.htm>

libanaises, il s'agissait de structurer et standardiser les processus de gestion budgétaire et financière des municipalités.

Ce programme fut suivi d'une campagne intense de formation et d'acquisition de compétences sur les équipements et outils logiciels délivrés (Municipal Revenue System – MRS) auprès de 500 collectivités locales. 1 500 personnes de 447 municipalités différentes participèrent au programme.

Le projet visait également à restructurer les accueils du public par leur informatisation et la mise en place de trois outils dédiés :

- ❖ Des Bureaux d'accueil et de Réception (Citizen Reception Offices) ;
- ❖ La Gestion électronique de document (Document Tracking System) ;
- ❖ La Gestion de la Relation Citoyenne (Citizen Complaint System).

Le montant du programme concernant l'axe « municipalités » est annoncé à 6,7 millions de dollars. Il semble qu'il ait été le plus abouti en termes de résultats atteints. La grande majorité des municipalités utilisent en 2019 le système MRS pour autant sans maintenance, le Ministère de l'Intérieur et des Municipalités n'ayant dégagé ni instruction particulière ni moyen pour assurer la pérennité du projet.

- *USAID (Baladi Cap)*<sup>32</sup>

BALADI CAP (Building Alliance for Local Advancement, Development and Investment) est un programme financé par l'USAID de 2013 à 2018. Il a succédé au programme BALADI PLUS qui visait à développer une assistance technique auprès de certaines municipalités sélectionnées en 2013-2014.

USAID sous-traite les actions de renforcement des capacités à l'organisation non-gouvernementale australo-américaine MSI-COFFEY.

Il s'est appuyé sur trois composantes principales :

- ❖ Le développement des capacités locales (Capacity Building Component – CBC) ;
- ❖ Le soutien à l'engagement citoyen (Civic Engagement Initiative - CEI) ;
- ❖ L'engagement citoyen pour une meilleure gouvernance (Civic Engagement For Democratic Governance – CEDG).

Sans que cela soit vérifiable, le coût du programme se serait élevé à 15 millions de dollars. Il est évoqué pour l'axe n°2, la somme de 4 millions de dollars. La structuration de la société civile est l'objectif principal du programme. Le soutien aux municipalités apparaît en nombre d'actions et en montant comme secondaire. En effet, la dernière composante est plus particulièrement destinée aux 50 municipalités et 3 fédérations de municipalités sélectionnées pour lesquelles des ateliers thématiques ont été organisés.

A la lecture des comptes rendus publiés, le bilan quantitatif serait le suivant :

Thématique de la formation	Municipalités Participantes	Nombre de participants
Management des ressources humaines	17	25
Partenariats publics privés	–	–
Faisabilité d'un projet	32	48
Participation citoyenne	–	–
Processus décisionnel et participation citoyenne	9	12
Coordination municipalités et organisations internationales	14	–
Egalité des genres dans les municipalités	14	30
Communication municipale	16	20

<sup>32</sup> <https://baladicap.com/>

Plan stratégique de développement local	17	–
Commande publique et achat public	19	27

A noter la présence d'un atelier destiné à présenter les offres de services de plusieurs opérateurs (Association for Forests, Development and Conservation, ArabiaGIS, Quick Solutions Company, René Moawad Fondation...).

Il convient de relever également le déploiement de solutions informatiques pour le suivi budgétaire des municipalités et l'administration électronique en général par un système développé par la société Quick Solutions<sup>33</sup>. Cette dernière affiche 227 municipalités clientes.

On ne peut que relever le décalage entre les montants annoncés (15 millions de dollars) et l'effectivité des apports du programme (78 municipalités recensées comme ayant participées au programme).

---

<sup>33</sup> quicksolutions-leb.com

# Recommandations d'action

---

## 1. Recommandation 1 : Favoriser la formation des élus municipaux

La première recommandation est de favoriser la formation des élus municipaux **en proposant des modules adaptés à la taille des municipalités** :

- ❖ **Dans les petites municipalités**, en l'absence de personnel, les élus sont souvent amenés à assumer les tâches administratives. Aussi est-il nécessaire de proposer et d'inciter les élus à suivre des formations pluridisciplinaires sur les compétences et la gestion des municipalités.
- ❖ **Dans les plus grandes municipalités**, il sera nécessaire de coordonner les formations des élus avec celles des agents afin de garantir que l'exécutif municipal puisse identifier et pleinement utiliser les compétences de ses agents pour la mise en œuvre de leurs projets de développement

Par ailleurs, la formation des élus au moment de leur prise de fonction – juste après les élections – semble essentiel pour, d'une part, garantir une connaissance de base des élus sur la décentralisation, la législation municipale et les compétences des municipalités, et, d'autre part, pour homogénéiser un socle de compétences commun au sein de l'institution municipale.

## 2. Recommandation 2 : Elaborer un cadre législatif

La deuxième recommandation est **d'élaborer une loi sur l'organisation et la gestion des agents publics**<sup>34</sup> dans les municipalités mettant en place une administration municipale encadrée par le droit et établissant des règles juridiques permettant une meilleure prévisibilité, notamment :

- ❖ **La clarification des catégories de personnel** relevant de l'emploi public territorial, impliquant notamment **la clarification juridique des conditions d'emploi de la catégorie des personnels journaliers**. Des directives générales existent déjà mais sont à préciser et adapter<sup>35</sup> (comme le règlement type des journaliers) ;
- ❖ **La constitution d'un cadre formalisé de description des emplois** propre aux municipalités (mentionnant la correspondance avec les grades pour le personnel statutaire) ;
- ❖ **Le déroulement de carrière et les postes réservés aux agents contractuels** ;
- ❖ **L'extension du recrutement sur concours** à l'ensemble des agents statutaires et des personnels contractuels<sup>36</sup> ;
- ❖ **Le principe de la formation initiale et continue obligatoire** pour l'ensemble des agents municipaux ;
- ❖ L'adoption de la compétence du CEFOM pour la formation des agents de la fonction publique, en complément des formations des agents relevant du Conseil de la Fonction Publique et de sorte à ce qu'elle soit adaptée au contexte municipal ;
- ❖ **Le mécanisme de financement de la formation des agents** ; plusieurs mécanismes de financement peuvent être envisagés, notamment avec l'appui de bailleurs de fonds. Des études ultérieures permettront de le préciser ;
- ❖ **La révision des dispositions indemnitaires** pour les personnels titulaires ; pour les personnels contractuels, ces dispositions sont gérées par le contrat ;
- ❖ **Les conditions de progression de carrière** (critères de passage de grade ou de prolongation de contrats conditionnés à la performance individuelle) ;

---

<sup>34</sup> Cette loi pourrait être complémentaire à la loi de 1959 sur la fonction publique ou prendre la forme d'un décret d'application de la loi de 1977 sur les municipalités.

<sup>35</sup> Les articles 83 à 85 de la loi municipale précisent les conditions d'emploi des policiers contractuels et statutaires.

<sup>36</sup> Le recrutement sur concours existe déjà pour les postes de techniciens comme les ingénieurs

- ❖ **L'adhésion des agents municipaux au régime général de sécurité sociale** ou du moins l'organisation de la prise en charge des agents municipaux par un mécanisme homogène (mutuelle, caisse spécifique etc.).

### 3. Recommandation 3 : Concevoir des outils opérationnels

La troisième recommandation est de **concevoir des outils de Gestion des Ressources Humaines** indispensables à la professionnalisation des agents territoriaux et communs aux municipalités :

- ❖ Un référentiel fixe et commun aux municipalités, déterminant :
  - La liste des métiers des collectivités (entendu comme ensemble d'emplois aux compétences proches et aux activités communes), et incluant des métiers innovants comme la direction générale des services ou le secrétariat de mairie ;
  - La liste des postes, complétée des qualifications requises et du niveau de responsabilité associés ;
  - La catégorie d'emploi correspondant aux postes
- ❖ Un règlement intérieur type et servant de socle commun aux municipalités, établi sur la base du référentiel des emplois et introduisant des seuils d'effectifs pour l'ensemble des catégories d'emploi. Ce socle commun devra être adaptable pour prendre en compte les tailles et ressources des municipalités ainsi que la possibilité de mutualisation des effectifs entre les municipalités ou avec les fédérations ;
- ❖ Des fiches de poste types.

### 4. Recommandation 4 : Consolider la gestion des agents

La quatrième recommandation est de **consolider la gestion des agents des municipalités sous le pilotage de la DGCL**. Le périmètre comprendrait :

- ❖ La définition et l'animation de la politique de gestion des ressources humaines dans ses différentes dimensions ;
- ❖ Le dialogue avec l'OMSAR et le Conseil Supérieur de la Fonction Publique pour l'élaboration des textes statutaires, indiciers et indemnitaires des personnels statutaires, puis pour l'élaboration des règles encadrant les autres catégories de personnels, en tenant compte de la taille des municipalités et de leurs moyens financiers ;
- ❖ Le décompte des effectifs des municipalités ;
- ❖ Le suivi des recrutements de personnel ;
- ❖ L'élaboration de la politique de formation initiale et continue des agents des municipalités (toutes catégories confondues), sur proposition du Centre de Formation des Municipalités.

### 5. Recommandation 5 : Identifier et traduire les besoins en formation

Enfin, la dernière recommandation est de prévoir un circuit de transmission des besoins en formation des municipalités auprès du Ministère de l'intérieur et des Municipalités. Les besoins pourraient être recueillis par le CEFOM, qui actualisera annuellement le plan national de formation en fonction. Ce dernier sera ensuite validé par le Ministère de l'Intérieur et des Municipalités.

Le CEFOM aura ainsi un rôle de coordinateur de la formation :

- ❖ Il concevra les cursus de formation initiale des agents et des élus ;
- ❖ Il conclura les partenariats avec les centres et instituts de formations existants disposant de programmes ou qui souhaitent en développer ;
- ❖ Il pourra délivrer des formations dans le cas où les autres instituts de formation ne seraient pas en mesure de répondre aux besoins identifiés dans le plan national de formation.

Enfin, des cursus spécifiques seront mis en œuvre pour constituer une haute fonction publique territoriale.

# Bibliographie

---

**BANQUE MONDIALE**, *Lebanon's Economic Update*, Octobre 2019

<https://www.worldbank.org/en/country/lebanon/publication/economic-update-october-2019>

**CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**, *La formation, un outil essentiel pour l'administration publique locale au Liban*, Compte-rendu d'une mission de diagnostic réalisée au Liban du 27 au 31 mai 2013

**DECRET-LOI N°118** et ses amendements, 30 juin 1977

<https://www.localiban.org/texte-de-la-loi-sur-les-municipalites-decret-loi-no118-du-30-6-1977-et-ses-amendements>

**DEMOCRACY REPORTING INTERNATIONAL**, *Reforming Decentralization in Lebanon: The State of the Play*, 2017

**GHOSSEINI ABOU AJRAM Dr., Nouha**, *L'expérience des municipalités : pas suffisante pour la décentralisation*, Beyrouth, 2019

**HARB Marwan**, *Le Chehabisme ou les limites d'une expérience de modernisation politique au Liban*, Université Saint Joseph, 2007

**HARFOUCHE Antoine**, *Besoin de réforme des services publics et apport essentiel de l'utilisation des TIC : cas de l'administration libanaise*, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, Janvier 2008

[https://www.researchgate.net/publication/310832138\\_Besoin\\_de\\_reforme\\_des\\_services\\_publics\\_et\\_l'apport\\_potentiel\\_de\\_l'utilisation\\_des\\_TIC\\_Cas\\_de\\_l'administration\\_libanaise](https://www.researchgate.net/publication/310832138_Besoin_de_reforme_des_services_publics_et_l'apport_potentiel_de_l'utilisation_des_TIC_Cas_de_l'administration_libanaise)

**INTERNATIONAL CITY MANAGEMENT ASSOCIATION**, *Lebanon Municipal Finance Studies*, avril 2013

<https://icma.org/programs-and-projects/lebanon-municipal-finance-studies-project>

**KARAM Dr., Karam**, *Décentralisation et coopération décentralisée au Liban : état des lieux*, novembre 2009 (Etude réalisée sur demande de Cités Unies Liban/BTVL dans le cadre d'un partenariat avec la Diputacio de Barcelone pour le projet SAWA)

[http://bt-villes.org/cglu/sitedocs/Rapport\\_sur\\_la\\_decentralisation\\_au\\_Liban.pdf](http://bt-villes.org/cglu/sitedocs/Rapport_sur_la_decentralisation_au_Liban.pdf)

**LEBRETON Jean-Pierre, LAMY Sébastien, FAWAZ Mohammad, YAZIGI Serge et HAMDAN Alia**, *Le droit de l'urbanisme au Liban*, Rapport coordonné par MAJAL (L'Observatoire Universitaire Urbain) et le Groupement de recherche sur les institutions et le droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat (GRIDAUH), décembre 2010

**LONGUENESSE Elizabeth**, *La société libanaise à l'épreuve*, Edition L'Harmattan, 2015

**MEKDESSI Sélim, MAROUN Roger**, *De la Gouvernance vers la performance : cas du Ministère des finances*, Lebanese Science Journal, Vol 15, n°1, 2014

**NAJJAR Ibrahim**, *Les grands défis actuels de la fonction publique*, L'Orient-Le-Jour, 5 janvier 2017

**PORTELLI Hugues**, *Les fondements administratifs d'un pouvoir politique*, Revue Pouvoirs, 2014/1

**USAID**, *Lebanon Relief and Redevelopment Project*, University of Albany, Center For Legislative Development, 2011

<https://www.albany.edu/cld/lebanonproj.htm>