

**Appui technique pour la mise en place  
du Service public de l'emploi au Liban**

**Rapport de mission**

Yves MALEPART

Beyrouth, 10-18 septembre 1998

République Libanaise

Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative

Centre des Projets et des Etudes sur le Secteur Public

(C.P.E.S.P.)

*Cette mission complète une première intervention de 8 jours réalisée en août 1997 au siège de l'Office national de l'emploi, destinée à préparer l'ouverture du premier bureau local de l'emploi.*

**Objectifs**

1. La présente mission a eu pour objectifs de:

- évaluer l'activité de ce premier bureau de l'emploi ouvert début 1998 à Beyrouth;
- consolider l'organisation par l'analyse fonctionnelle;
- affiner les contenus professionnels relatifs à l'exercice des activités de base;
- étudier l'implantation et les compétences d'un réseau réparti dans le pays;
- envisager l'élaboration d'un document de projet de coopération technique concernant le développement opérationnel et la mise en réseau de 3 à 5 bureaux locaux.

2. Cette mission a été menée en collaboration étroite avec le bureau régional de Beyrouth qui maintient des relations continues avec la Direction de l'Office national de l'emploi.

**Plan du rapport**

- I. Le rôle et les missions de l'Office national de l'emploi;
- II. L'environnement socio-économique dans lequel évolue l'Office national de l'emploi;
- III. Les activités de l'Office national de l'emploi et l'état de développement du bureau de l'emploi de Beyrouth;
- IV. Le déroulement de la mission
  - contenu des interventions; et
  - degré d'avancement des réalisations;
- V. Conclusions;
- VI. Recommandations.

## I. Rôle et missions de l'Office national de l'emploi

3. L'Office national de l'emploi est un office autonome ayant le statut d'établissement public rattaché et sous tutelle du ministère du Travail. Il est soumis au contrôle de l'inspection centrale du ministère des Finances.

4. Sa gouvernance est assurée par un Conseil d'administration qui a pour particularité d'être présidé par le ministre du Travail. Outre le président, le Conseil d'administration comprend quatre membres de l'administration, cinq représentants des employeurs et trois représentants des travailleurs.

5. Le rôle et les missions de l'Office national de l'emploi sont fixés en référence à plusieurs textes: le Code du travail dans son titre VI, le décret-loi N° 80 du 27 juin 1977 (articles 1, 2 et 3) et le décret N° 2019 du 10 mai 1979. Ces missions consistent à:

- f) recevoir les demandes et les offres d'emploi pour toutes catégories de profession;
- g) assurer les relations pour faciliter l'emploi et répondre aux demandes dans ce sens;
- h) informer les entreprises sur la situation de la main-d'oeuvre existante et aider les établissements à définir leurs besoins actuels et futurs quantitativement et qualitativement;
- i) participer à l'établissement et à la mise à jour des statistiques relatives au marché du travail selon la périodicité fixée par le ministère et en référence au Code des métiers;
- j) participer à l'orientation professionnelle des chercheurs d'emploi suivant les directives du bureau d'orientation professionnelle et selon les besoins économiques du pays, en favorisant la mobilité professionnelle et géographique des actifs à la recherche d'un emploi.

6. Le décret-loi N°80 du 27 juin 1997, notamment ses articles 1 et 2, précise le statut de l'Office national de l'emploi et sa place par rapport au ministère du Travail, et par rapport au ministère des Finances. L'article 3 de ce décret-loi précise les prérogatives de l'Office:

- créer et gérer des bureaux de l'emploi à Beyrouth et dans toutes les régions du Liban;
- lutter contre le chômage en assurant une part élevée de l'information sur les possibilités d'emploi;
- participer à l'amélioration de l'organisation du marché du travail;
- participer à tous les projets susceptibles d'améliorer le niveau de qualification de la main-d'oeuvre (formation professionnelle accélérée des jeunes et des adultes);
- mener les études et les enquêtes qui ont pour but de préciser les orientations de la politique générale de l'emploi.

7. Le décret-loi de 1977 - réactivité en 1994/95 - stipule, par ailleurs, qu'il ne sera pas délivré de permis d'ouverture à des bureaux privés pouvant avoir des activités entrant dans le champ des prérogatives de L'ONE. Si des activités de placement privées existent, elles ne sont pas identifiées comme telles par les sociétés de service qui les pratiquent et s'incorporent dans une offre de service plus large - le recensement de leurs activités et de leur part d'intervention n'est, de ce fait, guère connu et ne peut être engagé, sous peine d'une reconnaissance explicite par le service public et contre la législation.

## II. Environnement socio-économique de l'Office national de l'emploi

8. La connaissance du marché du travail est appréciée par des enquêtes menées par l'Office national de l'emploi. La dernière enquête a été réalisée auprès d'un échantillon représentatif de 2718 entreprises en 1991. Elle permet de connaître la structure des emplois et les caractéristiques des entreprises. En l'absence d'un système d'assurance chômage ou d'un recensement récent de la population, le taux de chômage ne peut faire l'objet que d'une estimation.

9. Même si le marché de l'emploi n'est pas d'une grande lisibilité au Liban, on sait qu'un taux de chômage élevé frappe une population active pas suffisamment nombreuse. En effet, le taux d'activité de la population libanaise ne s'élève qu'à 30%; en comparaison, la France comptait en 1991, la moitié plus d'actifs (45%). Cette différence correspond grossomodo au volume de la main-d'oeuvre étrangère employée au Liban.

10. Beyrouth, dont les travaux de reconstruction et d'urbanisation sont programmés pour au moins les 5 années à venir, présente l'aspect d'un vaste et continu chantier. De nombreux emplois sont tenus par une main-d'oeuvre étrangère massive et bon marché. La présence de centaines de milliers de travailleurs étrangers pour un pays de moins de trois millions d'habitants dérègle fortement le fonctionnement du marché du travail par effet d'éviction de la main-d'oeuvre libanaise. En effet, bien que l'expansion économique ait été conséquente durant ces dernières années (6% à 8% par an), elle n'a pas contribué à créer des emplois en nombres suffisants pour les demandeurs d'emploi libanais, et donc à réduire le chômage. A court terme, la question peut se poser de savoir comment privilégier l'accès à l'emploi de la population libanaise en endiguant notamment l'afflux de la main-d'oeuvre étrangère et en développant une politique de promotion de l'emploi, particulièrement pour les jeunes Libanais et les promoteurs de projet.

11. En dehors de ce phénomène, l'appréciation du taux de chômage varie de 10% à 30% suivant les auteurs. Le taux réel se tient probablement aux environs de 15%. Dans un pays en pleine reconstruction, ces 2 indices (taux de chômage élevé et taux de population active bas) posent la question, présente et à venir, de la croissance et de la redistribution des fruits de l'économie dans le pays.

12. Comme il n'existe pas de système public ou privé d'indemnisation du chômage, le mode de subsistance s'opère surtout par l'entraide familiale car les familles, qui sont fortement structurées, associent l'ensemble des membres aux bénéfices du patrimoine et au partage des ressources. Au cours de la décennie écoulée, la société libanaise a vu un tassement conséquent de sa classe moyenne qui constituait, avant le conflit, près de la moitié de la population.

13. Le niveau médian de rémunération étant de l'ordre de £300 000 libanaises (200 \$), les salariés aussi bien du secteur privé que public recherchent toutes possibilités de complément de revenu pour améliorer leur niveau de vie. Cette situation engendre deux phénomènes assez redoutables pour l'équilibre du dispositif socio-économique interne - la nécessité (pour beaucoup) de la double activité (l'une salariée déclarée, l'autre en travail "au gris"), et les conséquences qui en découlent au point de vue de la couverture sociale des salariés. Les économistes estiment que dans certains secteurs, la moitié des salariés ne cotisent pas à la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS).

14. A titre d'illustration, la durée moyenne pour trouver un emploi pour un chômeur de qualification médiane est de 71 semaines; 41 semaines seraient nécessaires à un universitaire pour se placer.<sup>1</sup> Cette remarque met en lumière les difficultés de la classe moyenne, mais elle interroge également sur l'orientation à donner au service public de l'emploi en matière de choix de services et de niveau d'intervention.

### **III. Activités de l'Office national de l'emploi et état de développement du bureau de l'emploi de Beyrouth**

15. L'Office national fonctionne principalement comme un service central, organisé en six départements et emploie 80 agents de statut public. Les départements sont les suivants:

- Orientation et la formation professionnelle
- Etudes et programmes
- Recensement de la main-d'oeuvre
- Emploi
- Administration-finances
- Cabinet.

16. L'Office national de l'emploi a, jusqu'à présent, développé son activité de trois manières:

- en réalisant périodiquement des études sur le marché du travail (dernière parution juin 1997);
- en mettant en oeuvre un programme de formation professionnelle accélérée qu'elle subventionne à hauteur de 50%;
- en ouvrant le premier bureau local de l'emploi à Beyrouth.

17. Le premier bureau de l'emploi au Liban s'est ouvert à Beyrouth en décembre 1997, par la mise en place d'un service au public. Ce bureau, qui est dirigé par le chef du Service de l'emploi de l'Office national de l'emploi, a pour principales fonctions:

- d'accueillir et d'inscrire les demandeurs d'emploi;
- de collecter les offres d'emploi disponibles;
- d'informer et d'orienter le public sur le marché du travail;
- de satisfaire les offres et les demandes d'emploi principalement par le placement.

Ces fonctions correspondent aux fonctions de base d'un service de l'emploi en phase d'installation.

#### **1. Ressources humaines du bureau**

18. Les ressources humaines du bureau comprennent 10 agents, dont 6 conseillers à l'emploi. Leur formation de base se distribue comme suit:

- 3 licenciés en psychologie
- 2 licenciés en sociologie
- 1 licencié en gestion

---

<sup>1</sup> Source: Centre d'information stratégique et économique, Beyrouth.

1 licencié en sciences politiques  
2 agents administratifs (Bac +2).

19. Ce personnel est recruté sur titre et sur entretien. L'ensemble du personnel est jeune et d'un bon niveau de formation, correspondant à celui des services de l'emploi les plus avancés. Toutefois, il manque à ces agents une formation initiale aux fonctions de prospection, de négociation des offres, d'évaluation professionnelle des demandeurs et un stage pratique dans un autre SPE, pour assimiler les règles communes d'organisation et de gestion d'un service local, devant mettre en lumière les apports d'un travail en équipe conduit par un animateur connu et reconnu.

## 2. Organisation de l'espace

20. Le Bureau est situé au rez-de-chaussée de l'ONE. Il est composé d'une grande salle (espace ouvert) aménagée en trois zones:

- zone d'attente qui comprend des panneaux d'affichage;
- zone d'accueil formée d'un comptoir;
- zone pour recevoir et accorder des entretiens aux demandeurs et aux offreurs d'emplois: en box ouvert où sont saisies les données. Le traitement des informations se fait en étage dans les bureaux de L'ONE.

21. L'espace de réception est bien aménagé, offrant des équipements suffisants en un lieu ouvert. Malgré un bon équipement bureautique, ce qui frappe en ce lieu d'accueil, c'est le manque d'information à la disposition du public. Les services dont peuvent bénéficier les usagers ne sont pas affichés, aucune notice, pas de signalement si ce n'est l'affichage de 20 à 30 offres d'emploi dont la présentation a peu changé durant une semaine. Cette présentation des lieux donne l'aspect d'un service statique, fréquenté par un public restreint.

## 3. Traitement de l'information et équipement informatique

22. L'enregistrement et le traitement des demandes et des offres se fait à l'aide de supports papier, puis à l'aide d'un support informatique en différé. L'entrée des données s'effectue au moyen de 4 PC installés dans le bureau central de Beyrouth. Deux agents sont chargés de la production des données à la demande du bureau local.

23. La composition du matériel est la suivante:

### Software

- Réseau LAN Windows NT (4.0)
- Langage de programmation Access 97
- Interface Windows 95 version arabe

### Hardware

- Serveur PII 233 Mhz
- 4 PC utilisés pour les bureaux d'emploi et les études statistiques (486 DX2 66 Mhz 16 Mb RAM)
- 2 PC un pentium 200 Mhz et un pentium 233 Mhz pour les programmeurs.

24. Les sorties de données consistent actuellement au tirage périodique de tableaux croisés suivant les différents critères retenus pour connaître le marché et son évolution. La gestion de l'activité du bureau

d'emploi est limitée, pour l'instant, aux éléments quantitatifs de base des fichiers (nombre d'offres et de demandes, nombre de placements). La fonction "consultation" existe par simple interrogation sur le critère de base du métier, en référence à la classification nationale faite par l'ONE en s'inspirant de la CITP. La gestion des stocks et des flux des demandes et offres n'est pas clairement identifiée, les règles de mise à jour et la périodicité restent à fixer.

#### 4. Les indicateurs d'activités

25. Les informations quantitatives concernant l'activité des services ont été données à partir de 4 éléments cumulés depuis 9 mois:

- Nombre de demandes d'emploi inscrites : 1355
- Nombre d'offres d'emploi enregistrées : 320
- Nombre de placements réalisés : 44
- Nombre d'entreprises contactées pour visite de prospection: 800 entreprises.

Ces premiers résultats donnent à réfléchir sur au moins trois points: le niveau de fréquentation des services, la répartition des activités, le niveau global de travail.

### IV. Déroulement de la mission

#### Contenu des interventions et degré d'avancement des réalisations

*Point 1: Premiers échanges avec les responsables centraux sur l'état du marché du travail, et compte rendu général sur le fonctionnement du bureau local de Beyrouth.*

26. L'état de connaissance du marché du travail se base sur l'enquête aux entreprises réalisée en juin 1997. Cette enquête faisait ressortir il y a plus de 15 mois un manque de main-d'oeuvre, exprimé par les entreprises, d'un volume de 8% des effectifs totaux et portant sur des emplois qualifiés et de direction des secteurs suivants:

- construction mécanique
- protection et sécurité
- commerce et vente.

27. L'enquête fait apparaître une très faible représentation des effectifs des secteurs du bâtiment et du génie civil, ce qui est pour le moins surprenant concernant Beyrouth. Les secteurs de la santé et de l'enseignement paraissent également un peu sous-représentés; en dehors de ces aspects, des besoins sont exprimés dans trois secteurs : d'abord les métiers de la vente et de l'artisanat nettement demandeurs, puis la construction mécanique et le bâtiment.

28. L'ensemble de ces éléments a, semble-t-il, été utile pour orienter le programme de requalification et de formation accélérée destiné aux demandeurs d'emploi mis en place par L'ONE. Ces éléments devraient à l'avenir servir de base de réflexion pour l'organisation de la prospection et le développement des services de l'emploi.

29. En complément de ces données émanant des entreprises, le bureau local a capitalisé sur ordinateur les caractéristiques des demandeurs d'emploi enregistrés depuis 9 mois. Ces données sont restées sous la forme de tableaux de regroupement par critères socioprofessionnels.

30. Il ne semble pas que ces tableaux aient donné lieu à la publication d'une analyse caractéristique du premier échantillon des demandeurs d'emploi "clients" de L'ONE. Voici le profil global de cette population : il s'agit de jeunes adultes (58% de -30 ans) hommes, célibataires (pour 2/3) dont 70% sont premier emploi ou bien ayant une expérience professionnelle de -1 an. Quarante cinq pour cent ont un niveau d'études dépassant Bac +2. Les emplois recherchés sont des emplois majoritairement qualifiés aussi bien à caractère scientifique, administratif, que du secteur de la vente. Trente pour cent des demandeurs déclarent rechercher du travail depuis plus d'un an.

31. *En résumé*: la population qui s'est spontanément présentée à la recherche d'un travail est majoritairement celle de jeunes adultes d'un bon niveau de formation recherchant des emplois qualifiés. Ce constat globalement perçu par les responsables de l'ONE est confirmé par l'analyse. Reste à savoir pour les dirigeants comment tirer profit de cet énoncé pour répondre aux attentes des usagers ayant fait spontanément confiance au service public de l'emploi. D'autant que l'analyse des offres, qui porte sur un échantillon moins représentatif, présente la même tendance du côté des attentes des employeurs ayant confié leurs postes à l'ONE. En effet, la moitié des offres correspond à des qualifications de Bac +2 et plus, pour des emplois à caractère permanent.

**Point 2:** *Réflexion, avec les cadres de l'Office de l'emploi sur l'étendue et le niveau des services délivrés par L'ONE. Approche fonctionnelle de la connaissance du marché du travail, des échanges sur le marché, de la fonction information-orientation, de la mise en oeuvre de la politique de l'emploi en tant qu'outil d'intervention du service public.*

32. Au regard du profil de la "clientèle" dominante ayant "fait le pas" vers L'ONE, pour leur recherche soit d'emploi, soit de candidature, il s'agissait de considérer le niveau de service délivré durant les 9 premiers mois.

33. Premier constat d'évidence: les activités d'enregistrement de la demande d'emploi et de prospection des entreprises ont été dominantes. Elles ont permis de constituer le "fond de commerce" nécessaire à tout démarrage d'entreprise de services. Le créneau principal étant identifié, les réponses de services délivrés pendant 9 mois sont apparues limitées en nombre et qualité et ne laissant pas apparaître une démarche évolutive. La période de mise en place a certes inclus la mesure des caractéristiques des populations se présentant au bureau local, mais elle n'a pas été accompagnée d'une réflexion en parallèle sur les conséquences qui peuvent découler en matière d'orientation et d'organisation interne, de la connaissance de la clientèle dans sa dynamique et dans ses attentes. De ce fait, les premières bases de fonctionnement du bureau, bases par définition limitées en période préliminaire d'observation, n'apparaissent pas avoir donné lieu à une construction progressive de l'organisation au cours des 9 mois écoulés.

34. Une raison forte est à la source de cette attitude. D'abord la référence au décret no. 2019 du 10.5-79 concernant l'organisation de L'ONE. Ce texte fixe, en effet, des fonctions larges à L'ONE, fonctions qui couvrent les trois champs principaux de tout SPE: information sur le marché du travail, placement et participation aux projets de développement de l'emploi. En référence à ce texte, l'ONE est censé s'occuper de toutes les demandes et de toutes les offres d'emploi du pays. Force est de reconnaître qu'entre 1979 (date de parution du décret) et fin 1997 (date d'ouverture du premier bureau de l'emploi), l'ONE, compte tenu de ses moyens, n'a été en mesure que d'assurer des missions très partielles. L'ouverture d'un seul bureau qui devait, dans l'idéal, et quasi spontanément, réaliser ce défi, relevait de la gageure. Si bien qu'à l'heure actuelle après 9 mois d'expérience d'un premier bureau, on pourrait

considérer, arbitrairement autant que légalement (c'est-à-dire en référence au seul décret créant l'ONE) que cette première expérience est loin d'être concluante. Cependant, cette attitude ne peut être objectivement tenue. La seule attitude valable est d'examiner comment développer cette expérience tout en la validant.

35. Cette perspective requiert une réponse à quelques questions de fond:

- quelles populations et quels services, l'Office national de l'emploi peut-il traiter de manière réaliste, dans un avenir quasi-immédiat?
- quelle organisation de base adopter pour les bureaux locaux qui devront assurer ces fonctions?
- quel réseau développer: interprofessionnel ou services spécifiques? Quels liens fonctionnels définir?

36. De manière à ouvrir le débat sur ces questions, les éléments de référence ont été présentés pour constituer le cadre de réflexion à ce sujet.

**Point 3:** *Rappel du contenu de la convention de l'OIT sur le SPE, N°88; évolution du fonctionnement du marché de l'emploi et place des intervenants privés; présentation de la convention concernant les agences d'emploi privées (N°181).*

37. A partir de l'inventaire des fonctions et sous-fonctions dévolues à un SPE et de ses développements possibles, l'échange sur la définition et le niveau de service que peut engager l'ONE s'est ouvert sans qu'une orientation ou une décision ne se dessine pour autant.

38. La détermination des lignes d'évolution reste donc ouverte pour l'office public qu'est l'ONE, d'autant que le décret-loi de juin 1977 stipule qu'aucun permis de création ne sera donné à des bureaux privés pouvant avoir des tâches entrant dans le champ des prérogatives de l'ONE. La reconnaissance actuelle des AEP n'est donc pas de mise et l'office public se trouve officiellement en situation de monopole. En réalité, les activités de placement privé existent mais sont incorporées comme simple clause dans des contrats commerciaux ou de services.

39. Le recensement précis de leurs activités et de leur part d'intervention n'est, de ce fait, guère connu et ne peut être officiellement engagé, sous peine d'une reconnaissance implicite de leurs activités. L'Office national de l'emploi n'exerce cependant pas l'ensemble de ses activités sans recours aux services du privé. Un certain nombre d'enquêtes sur l'emploi et la formation sont réalisées avec l'aide de spécialistes privés; d'autre part, l'ONE subventionne des organismes privés de formation pour réaliser son programme de recyclage ou de perfectionnement et de requalification professionnelle. Reste que, pour l'instant, l'ONE fonctionne en tant qu'organe central, avec un réseau interne de placement au stade de projet, une fonction information-orientation exercée par un petit groupe de psychologues au niveau central et un seul bureau dans le pays, installé au siège de l'ONE. Il n'existe pas ailleurs (et il n'est pas prévu) de système d'indemnisation du chômage et de protection sociale liées à l'inscription des chômeurs dans les futurs bureaux locaux.

40. A partir de ce constat, les questions relatives à la répartition fonctionnelle entre le siège et le futur réseau de bureau de l'emploi ont été abordées au moins pour les fonctions placement, information et orientation. Reste à ce stade de la réflexion un autre impondérable d'importance, à savoir: quel programme de politiques actives entendent mettre en oeuvre les dirigeants libanais pour résorber le chômage et accompagner l'emploi?

41. Sans envisager de grands programmes de politiques du marché, la simple dominante dans le public d'une population de jeunes adultes d'un bon niveau recherchant un placement ou l'aide au développement de projets d'activités laisse espérer la mise en place rapide d'un système d'aide aux porteurs de projet de micro-entreprise. Dans cette perspective, les bureaux locaux de l'emploi pourraient avoir un rôle légitime de promotion, d'assistance et de suivi des porteurs de projet. Ce rôle a bien sûr une incidence forte sur la définition des compétences futures et le niveau des moyens humains et matériels des équipes locales à mettre en place.

42. Cet ensemble d'éléments constitutifs de la construction d'un SPE a été développé pour certains, simplement évoqué pour d'autres, sans que l'ensemble ait donné lieu à l'esquisse avancée d'un projet d'organisation.

**Point 4:** *Réunion avec le personnel du bureau local et échanges sur les pratiques professionnelles, particulièrement sur les modalités de traitement des demandes et des offres.*

43. Cette discussion à caractère opérationnel a permis de faire, en commun, des propositions de règles de gestion des offres d'emploi, et en particulier la circulation de l'information dans le groupe de travail, la responsabilisation du traitement d'une offre, l'affichage au public, la mise à jour des fichiers. Cette discussion a fait ressortir la nécessité d'écrire des règles communes de fonctionnement opérationnel (un projet a été rédigé sur place et fourni au responsable local). L'intérêt, une fois les règles de fonctionnement connues, est de les "manager", c'est-à-dire d'animer, voire contrôler les pratiques.

44. Ces échanges ont fait ressortir, à l'appui de l'avancement des phases précédentes, la nécessité d'une formation aux pratiques professionnelles pour l'ensemble des conseillers sur ces questions, et d'une manière plus générale sur les techniques de placement. Compte tenu de la forte demande, de la part du groupe, d'étendre l'échange sur le rapprochement offre/demande, ce dernier a fait l'objet d'un point de traitement particulier.

**Point 5:** *Les techniques de mise en relation offres/demandes, approfondissement de l'existant. Présentation du répertoire des métiers: adaptation et développement possible en complément de la nomenclature du Liban basée sur la CITP (Classification internationale des types de profession).*

45. Ce sujet a été développé en partant de la présentation du répertoire opérationnel des métiers employé dans les services français. A l'appui d'un exemplaire du répertoire complet, l'approfondissement a porté sur la définition des emplois, l'analyse des compétences et des capacités liées aux postes, l'approche des critères objectifs offre/demande, et le traitement des éléments subjectifs d'un entretien. Là encore, il s'est agi de donner de simples points de repère, sans prétendre se substituer à la logique d'une formation approfondie qui devrait avoir lieu au plus tôt. L'exposé de ce point a engagé, par rebond, celui de la déontologie de l'information dans un service public, lequel a fait l'objet d'un examen particulier, également lié à la question de l'informatisation des données.

**Point 6:** *Discussion et échanges avec le Directeur général de l'Office et les cadres chargés de l'emploi sur la déontologie du service public et du métier de Conseiller - confidentialité et transparence des informations. Objectivation des informations et standardisation des données. La circulation des informations, la mise à jour des opérations de placement, les limites du suivi personnalisé.*

46. Ce point a été abordé sous deux angles: celui lié à la validation du projet de Règlement du Personnel proposé au cours de la précédente mission (septembre 1997) et celui de l'informatisation des données des offres et des demandes d'emploi. Concernant les droits et obligations des agents de l'ONE et les autres titres abordés dans le projet de Règlement du Personnel, leur couverture est, semble-t-il, assurée par le statut de la fonction publique libanaise. Reste à vérifier la position sur la déontologie (obligations et protection des agents).

47. Dans l'exercice quotidien, le contenu du sujet a porté, outre le droit, sur l'intérêt de conserver individuellement dans un collectif de travail des informations personnalisées jusqu'à la confidentialité lorsque la base de réussite des opérations de placement relève plutôt de l'objectivation des critères professionnels. La détermination des principaux critères de recrutement et des caractéristiques des postes jusqu'à leur standardisation en vue de la programmation informatique a débouché sur l'appréciation du niveau actuel de développement du système d'information.

**Point 7:** *Etat de développement du système d'information. Assistance technique pour le développement du traitement des données informatisées: rédaction d'un projet d'intervention d'un spécialiste pour une mission de quelques semaines.*

48. Le développement du système d'information a été apprécié sur la base des critères d'entrée des offres et des demandes, des facultés de consultation et de croisement des données ainsi que de l'état des tableaux de sorties. Le système fonctionne comme un programme de compilation de données enregistrées en différé à partir de quelques postes et produisant seulement des tableaux cumulatifs croisant des caractéristiques d'offres et de demandes.

Pour donner suite à la demande formulée par les responsables et l'équipe du bureau local de l'emploi, un projet de développement informatique a été élaboré sur place. Ce projet concerne:

- l'affinement des critères et des codifications de l'information sur les données de base;
- l'actualisation des fichiers: gestion des flux et de stock des demandes et des offres;
- la prise en compte et le bilan des opérations effectuées sur les offres et les demandes (comptabilisation des propositions d'emploi et des placements, et toutes opérations effectuées par les agents dans une période donnée);
- l'établissement d'un fichier des entreprises permettant de référencer les sociétés et de suivre les services délivrés;
- le développement de la fonction consultation par la possibilité d'interrogation du fichier à partir d'un choix multicritère à définir;
- la formation des agents à l'utilisation du nouveau programme.

49. Pour engager une réponse rapide à cette demande technique, Le Bureau de l'OIT de Beyrouth a proposé de financer l'intervention d'un spécialiste en gestion de réseaux informatiques, connaissant le fonctionnement des SPE. Notre choix s'est porté sur l'Agence tunisienne de l'emploi dont le responsable en informatique est en mesure de traiter avec l'ONE cette question durant une mission de deux semaines environ. La mission a été programmée avec les termes de référence figurant à l'annexe 1 ci-jointe.

**Point 8:** *Réunion avec le personnel du bureau et échanges sur l'état actuel d'agencement des lieux et le niveau de développement de l'information général au public.*

50. Il y a sur le plan de la présentation des services et de l'identification des lieux un "déficit d'image" qui ne permet pas de refléter à bonne hauteur l'ambition et la capacité d'intervention du bureau

local. Certes le service ouvert est au stade de la première expérience, mais la mise à disposition de l'information est justement, à cette période-ci, le véhicule du niveau des services offerts aux publics en même temps qu'elle témoigne du niveau de prise en charge auquel s'engagent les agents. Au regard de ce dernier argument, la volonté de faire connaître et d'explicitier le rôle du service face aux attentes des clients n'est pas visible. D'une part, apparaît le sentiment louable de recevoir toutes les demandes telles qu'elles sont formulées, mais, d'autre part, les possibilités de traitement ou de réponses ne sont pas énoncées clairement aux publics.

51. La réunion a consisté à exercer un "renvoi d'image" sur l'information offerte, et l'identification des lieux. L'importance de la présentation de ses propres prestations a porté sur:

- la signalétique dans les bureaux publics;
- l'agencement des lieux de réception;
- les supports documentaires et brochures de présentation des services offerts et des prestations délivrées.

La proposition d'organiser un groupe de travail sur ce sujet avec l'aide d'un intervenant en communication publique a été faite mais non programmée. Par contre, à l'appui de cette discussion et afin d'aider à la formulation des contenus professionnels pratiqués, neuf fiches présentant les activités de base d'un service public de l'emploi ont été commentées avec les responsables de l'ONE.

Pour mémoire:	Fiche	F1	Accueillir le public
		F2	Informé le public
		F3	Savoir mener un entretien professionnel
		F4	Elaborer un projet professionnel
		F5	Connaître les entreprises
		F6	Créer des relations avec les entreprises
		F7	Recueillir et traiter une offre d'emploi
		F8	Aider à la recherche d'un emploi.

52. L'approche écrite de ces activités avait également pour objectif de montrer tout l'intérêt de développer un échange professionnel interne permettant de valider les contenus techniques pratiqués dans le but de présenter les prestations de services offertes par l'ONE aux différents usagers.

**Point 9:** *Les compétences des différents services locaux et les bases de construction d'un réseau.*

53. Afin d'éclairer les choix possibles d'organisation en fonction des populations à traiter et des services développés, une réunion de travail, avec le Directeur général de l'ONE et les cadres du département emploi, a porté sur ce thème. Les arguments techniques susceptibles de fonder les choix possibles en la matière ont été passés en revue en présentant leurs avantages et leurs limitations, à savoir:

- services spécialisés:
  - par populations cibles (jeunes, cadres, travailleurs de capacités réduites)
  - par secteur professionnel (secteur de tourisme, des spectacles, de l'industrie ...)
- services interprofessionnels: la compétence interprofessionnelle et géographique comme base de constitution d'un réseau
- système mixte: la compétence interprofessionnelle comme base d'implantation, les bureaux spécialisés en complément (jeunes, cadres, tourisme etc...).

54. Compte tenu du statut et des missions de L'ONE, il s'agit de monter en premier lieu un réseau interprofessionnel en mesure de répondre à l'ensemble des usagers recherchant de l'information sur les possibilités d'emploi. Il s'agit aussi d'envisager, dans un deuxième temps, comment organiser des mesures catégorielles ou des prestations spécifiques notamment en direction des jeunes diplômés très présents sur le marché.

55. Ces orientations restent à affiner et mettre en cohérence par la présentation d'un projet d'organisation du futur réseau, à présenter devant le Conseil d'administration de l'ONE.

**Point 10: *L'organisation et le pilotage du travail de l'équipe locale.***

56. Le projet de règlement intérieur rédigé à la demande de la Direction de l'ONE lors de la première mission au Liban (septembre 1997) a été repris comme guide des points d'appréciation de l'organisation actuelle de l'équipe locale. Sur l'application des principes d'organisation retenus, on peut faire l'évaluation suivante:

- la polyvalence des compétences est bien appliquée pour les conseillers qui majoritairement vont en prospection au moins un jour par semaine;
- la circulation interne de l'information a fait l'objet d'un bon débat sur les avantages qui s'attachent à la mise en commun des fichiers et des offres ainsi que l'affichage au public de l'ensemble des offres disponibles, ce qui n'est pas actuellement le cas.

57. La programmation du travail de l'équipe mérite d'être affinée. Elle n'est pas clairement identifiée et ne peut être qualifiée de moyen de pilotage. Le mode de planification du travail proposé est le partage et l'équilibrage du travail, en partant des fonctions principales de réception des demandeurs, de prospection des entreprises, de rapprochement des offres, avec comme option possible la composition d'équipes sectorielles géographiques. La dimension actuelle de l'équipe (10 agents) limite les avantages de cette dernière disposition.

58. En préalable, la répartition des tâches administratives et techniques doit être réglée, notamment par l'intégration rapide de l'outil informatique à tous les postes de travail. Cette résolution devra se faire par un apport de formation technique à programmer.

59. L'appréciation du niveau d'activité a d'abord été faite à partir de quelques éléments fournis sur la base de 9 mois de service et avec 9 agents opérationnels, soit:

- 1355 demandes d'emploi enregistrées
- 800 entreprises visitées
- 320 offres d'emploi enregistrées et traitées
- 44 placements réalisés.

Ces résultats sont modestes, même si l'on considère le temps d'installation et d'ajustement des pratiques nécessaires à un bureau en phase d'installation. La capacité de travail disponible aurait dû permettre la réalisation d'un ensemble d'activités à un niveau plus probant.

60. De l'observation, par ailleurs, du flux du public sollicitant le bureau local durant une semaine, il ressort l'impression d'une fréquentation restreinte dans une ville d'une telle importance. Certes, le bureau mériterait d'être mieux identifié et d'offrir un espace plus visible sur une grande artère. Toutes ces

raisons ne semblent pas suffire pour admettre ce constat. Après 9 mois d'ouverture, le bureau devrait connaître un autre niveau de sollicitations.

61. C'est à partir de ce dernier constat que fut abordée l'appréciation des flux de fréquentation du public, sachant que dans d'autres contextes pouvant servir de référence, la charge spontanée à laquelle est soumise un service de l'emploi l'oblige toujours à canaliser et tenter de répartir les débordements d'un public nombreux. Dans le cas présent, l'ajustement entre la charge observable et les moyens de l'équipe laisse entrevoir un déficit d'intervention tenant à la manière de canaliser les flux par l'équipe locale. Cette limitation est en général difficile à cerner.

62. Dans le cas présent, elle semble s'opérer par une information très limitée sur les emplois disponibles qui, par voie de conséquence, n'incite pas les gens à fréquenter souvent le bureau. Elle peut avoir cours par d'autres biais difficilement identifiables tels que le manque de promotion des services à offrir lors des entretiens, le nivellement des activités de prospection et de mise en relation. Dans l'appréciation de ce genre de situation, il convient de considérer les résultats d'activités comme l'aboutissement d'un ensemble de causes dont le groupe de travail est porteur jusqu'au bilan, mais pas à tous les degrés. Reste donc à considérer le management du bureau local et la situation socio-professionnelle des agents.

**Point 11: *Le management du bureau local et la situation socio-professionnelle des agents.***

63. Le management du bureau n'est pas simple à apprécier. D'abord parce qu'il s'exerce en un même lieu sous l'influence de plusieurs personnes au pouvoir d'intervention de niveaux différents, mais aussi parce qu'il se vit encore au stade de l'expérimentation après 9 mois d'exercice. La chaîne des raisons et des déterminants de tel ou tel mode d'intervention s'apprécie souvent comme un état de faits et non comme l'aboutissement d'une démarche explicite. Plusieurs résolutions ont été évoquées pour palier cette forme de dilution:

- valider la proposition antérieure de règlement intérieur, notamment les principes d'organisation retenus;
- faire l'analyse fonctionnelle des services délivrés (titre II du règlement intérieur) et fixer le niveau de service souhaité pour les 3 principales fonctions;
- répartir les responsabilités entre le niveau du département de l'emploi et le bureau local;
- établir une gestion régulière de l'activité de l'équipe qui permettra le pilotage et l'animation des tâches (tenue d'un planning, équilibrage des fonctions, fixation de quelques objectifs, appréciation des résultats, compte rendu d'activité).

64. Les écueils rencontrés dans le développement de cette première expérimentation de bureau local tiennent pour une part importante à l'exercice du management du projet. Le positionnement d'un responsable de bureau local doit être rapidement identifié. Son rôle et les limites de ses prérogatives doivent faire l'objet maintenant d'un descriptif qui permettra de fixer les marges de manoeuvre du chef de bureau par affinement successif dans l'exercice du pilotage et de l'animation entre niveau central et équipe locale. La pratique de l'écrit en la matière semble tout à fait nécessaire pour éviter les renvois et la dilution comme termes de résolution.

65. Cet aspect très prégnant lors des échanges est pour une part importante, sans doute, la cause d'un dynamisme qui ne s'est pas suffisamment déployé dans la mise en place du premier bureau. Il est

donc légitime de chercher les ressorts d'une nouvelle mobilisation nécessaire à la transformation de cette expérience locale en projet de réseau.

66. Un autre mobile important, qui touche la dynamique du collectif de travail et les ressorts possibles du management global, est celui du niveau des salaires et des primes du personnel. Dans pareille situation, la faiblesse des rémunérations, du système de primes et de remboursements n'engage pas l'ensemble des agents à la hauteur d'un investissement qui pourrait légitimement être attendue d'eux. C'est pourquoi les questions de l'intéressement du personnel, de la participation aux résultats, du règlement des frais de déplacement ont été mises en commun au regard des résultats opérationnels. Une part non négligeable de l'alternative de développement des services concerne la mise au clair et la meilleure résolution de cette question envers des agents qui ne cachent plus leur position sur cette question.

## V. Conclusions

67. Si la première expérience d'implantation d'un bureau local peut ne pas apparaître tout à fait probante, c'est que ce projet n'a pas fait l'objet, jusqu'à présent, d'un accompagnement technique externe suffisant durant sa phase expérimentale pour mieux confirmer l'essai.

68. La volonté de développement institutionnel a pris cependant, à partir de cette ouverture de service, l'ampleur qu'il convenait pour confirmer l'objectif de mise en place d'un réseau, objectif clairement porté par le Directeur général de l'ONE.

69. La projection des compétences du réseau futur de l'ONE, ainsi que le développement des capacités des agents et, par la même, la mise à disposition des moyens opérationnels qui leur sont nécessaires, devraient faire l'objet, assez rapidement, d'une aide technique à un autre degré d'investissement.

70. Ces deux premières missions d'appui ont permis de faire l'inventaire des domaines à traiter dans l'optique d'un tel développement. Le positionnement des différentes interventions nécessaires a permis de dégager quelques éléments stratégiques au niveau central. L'analyse des pratiques existantes et des contenus professionnels à approfondir pour fournir les services souhaités a joué le rôle d'outil de mesure, puis nourri la prise de conscience des responsables et praticiens de l'Office concernant la démarche à mener pour construire leur réseau.

71. A ce point d'engagement, la question ne se pose plus de considérer les chances de succès du futur réseau de ce SPE, mais d'envisager l'accompagnement technique et managerial que le BIT peut apporter pour garantir à l'ONE de progresser dans son projet de service afin d'atteindre le degré de développement souhaité.

## VI. RECOMMANDATIONS

Sans prévaloir sur les développements futurs qui pourront s'engager en matière de coopération externe, d'ores et déjà un certain nombre de préconisations peuvent être à la base de la réflexion à mener sur l'organisation à venir, mais aussi faire l'objet pour d'autres d'une mise en oeuvre immédiate par l'ONE avec le concours de l'équipe multidisciplinaire de Beyrouth.

### Recommandations à L'ONE

- Arrêter dans sa forme définitive le projet de règlement interne de l'ONE, à partir des propositions faites lors de la mission de septembre 1997. Présenter et faire adopter le projet de règlement intérieur au Conseil d'administration de l'ONE;
- Nommer un responsable local, fixer son rôle et ses prérogatives en se référant au règlement intérieur et au profil de poste proposé;
- Rédiger régulièrement une analyse des données de base du marché de l'emploi. Recouper et compléter ces résultats avec ceux d'autres enquêtes plus lourdes. Prévoir et fixer une diffusion régulière (interne voire externe) de ces données du marché du travail;
- Apprécier les incidences et tirer les conséquences de l'évolution de ces données du point de vue de l'organisation interne et de la planification du travail du bureau local;
- Former le personnel à l'utilisation de l'outil informatique pour la saisie directe des opérations d'enregistrement et de gestion des offres et des demandes d'emploi;
- Arrêter des règles communes de gestion des offres et des demandes d'emploi (enregistrement, traitement, mise à jour des fichiers). Incorporer ces règles dans les pratiques quotidiennes et les valider au niveau de l'informatique;
- Engager une réflexion sur l'information et la communication offertes aux publics. Envisager, avec l'aide éventuelle d'un spécialiste, la signalétique et l'agencement des lieux de réception ainsi que l'impression de supports documentaires;
- Rédiger et présenter si possible au Conseil d'administration de l'office, un projet de note concernant le règlement des frais de déplacement et l'intéressement du personnel (prime de participation à certaines activités et éventuellement aux résultats opérationnels).

### Recommandations à l'équipe multidisciplinaire

- Porter dans la mesure des moyens disponibles, aide et assistance à l'ONE dans l'application des préconisations et recommandations avancées;
- Accompagner la mise en oeuvre et veiller au déroulement régulier des différents points techniques fixés notamment en matière d'appui à l'informatisation (voir Annexe 1, les termes de référence pour le développement du programme informatique).  
Participer par la même au repérage des besoins en formation des personnels.

### **Projet de coopération technique**

En parallèle avec la mise en oeuvre de ces préconisations, il y a lieu de préparer pour le plus long terme, le lancement d'un projet de coopération technique, par la rédaction d'un document à présenter à d'éventuels donateurs.

Ce projet qui a pour objectif principal l'implantation d'un réseau de 4 à 5 bureaux locaux de l'emploi sur le territoire libanais pourrait être rédigé par l'équipe multidisciplinaire de Beyrouth sur la base des rapports fournis par ADMITRA à l'issue des missions d'assistance technique de septembre 1997 et de septembre 1998.

**Termes de référence  
pour le développement du programme informatique  
de l'Office national de l'emploi du Liban**

En collaboration étroite avec les responsables de l'ONE le consultant aura à traiter les activités suivantes:

1. Analyser le contenu du programme informatique existant, afin de:
  - apprécier la fiabilité des données saisies;
  - de localiser les éventuels déficits du système et proposer les compléments techniques permettant de fiabiliser l'information.
2. Formuler les termes du développement souhaités en matière de connaissance et de gestion des composantes de base du marché du travail afin de rendre compte, au niveau de pertinence souhaité, de l'évolution des tendances générales du marché.
3. Prendre en compte les éléments de gestion de l'activité d'un bureau local permettant de donner connaissance mensuellement de l'ensemble des opérations réalisées par l'équipe.
4. Prévoir les implications informatiques d'un futur travail en réseau dans la perspective de création de plusieurs bureaux sur le territoire (connaissance et diffusion des données de base des demandes et des offres entre besoins d'emploi).
5. Aider à l'élaboration et/ou au développement des procédures de saisie, de traitement et de mise à jour des informations (développement des tables de codification et des grilles, pertinence des procédures de saisie et de traitement, prise en compte des historiques, gestion des flux et des stocks, validation des tableaux de sorties).
6. Donner conseil sur le développement des équipements informatiques nécessaires à la mise en place du nouveau programme.
7. Etablir la programmation des opérations nécessaires au bon déroulement du projet avec le chef de département du service de l'emploi, y compris le plan de formation devant permettre aux agents d'assimiler les nouvelles fonctionnalités.

La présente mission pourrait être effectuée courant octobre 1998.