



COMMUNAUTE ECONOMIQUE EUROPEENNE  
COMMISSION

# ETUDES

*Les services  
de main-d'œuvre  
des Etats membres  
de la Communauté*

Exposé de synthèse

**Les services  
de main-d'oeuvre  
des Etats membres  
de la Communauté**

**Exposé de synthèse**

## SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
CHAPITRE I	7
<i>Introduction</i>	7
1. Le marché de l'emploi dans la Communauté	7
2. L'évolution générale des services de main-d'oeuvre	11
3. Aperçu de l'évolution des tâches des services de main-d'oeuvre	14
CHAPITRE II	19
<i>Dispositions fondamentales, législatives et réglementaires, concernant la mission générale et les fonctions spécialisées des services de main-d'oeuvre — principes de base</i>	19
1. Mission générale et attributions des services	19
2. Etude de problèmes de l'emploi — politique de l'emploi	22
3. Orientation professionnelle	23
4. Placement	25
5. Aides aux chômeurs	27
5 a. Lutte contre le chômage	27
5 b. Réadaptation collective et rééducation professionnelle des chômeurs	28
5 c. Réadaptation individuelle des chômeurs	31
5 d. Réinstallation des chômeurs	31
5 e. Reconversion des entreprises	32
5 f. Aide aux travailleurs handicapés	34
6. Emigration — immigration	37
7. Logement des travailleurs	39
8. Conflits du travail	39
CHAPITRE III	41
<i>Organisation et structures — Budget et financement</i>	41
A. Organisation et structures	41
1. Services centraux	41
2. Services extérieurs	43
3. Répartition des tâches des services extérieurs	45
B. Budget et financement	49
CHAPITRE IV	55
<i>Organismes consultatifs</i>	55
1. Organismes à caractère général	55
2. Organismes spécialisés	59
3. Organismes extérieurs aux services de main-d'oeuvre	61
4. Autres organismes institués auprès des services de main-d'oeuvre	62
CHAPITRE V	63
<i>Le personnel</i>	63
1. Catégories, effectifs, répartition et rémunération	63
2. Principes du recrutement	68
3. Formation et perfectionnement	70

CHAPITRE VI	75
<i>Méthodes de fonctionnement</i>	75
1. Etude des problèmes de l'emploi — statistiques	75
1 a. Etats mensuels	76
1 b. Etats trimestriels	78
1 c. Etats semestriels	80
1 d. Etats annuels	81
2. Orientation professionnelle	81
3. Placement	85
3 a. Demandes d'emploi	85
3 b. Offres d'emploi	87
3 c. Placement en général	88
3 d. Placements spéciaux	88
3 e. Compensation régionale, nationale, internationale	91
4. Chômage	93
4 a. Assurance chômage	93
4 b. Assistance chômage	95
4 c. Chômage intempéries	98
4 d. Travaux d'urgence	98
5. Formation et réadaptation professionnelles	100
6. Emigration	108
7. Immigration	109
8. Rôle des services de main-d'oeuvre dans la création, l'extension ou la reconversion d'entreprises — développement régional	110
9. Activités exceptionnelles	111
 CHAPITRE VII	 113
<i>Bureaux de placement privés</i>	113
1. Aperçu historique — évolution de la réglementation	113
2. Législations et réglementations en vigueur	114
3. Situation actuelle des bureaux de placement privés	115
4. Conditions d'autorisation	117
5. Contrôle	117
 CHAPITRE VIII	 119
<i>Conclusions et perspectives d'avenir</i>	119
A. Constatations d'ensemble	119
1. Evolution générale des services de main-d'oeuvre	119
2. Tableau comparatif des fonctions	121
3. Tableau comparatif de l'organisation administrative générale	124
4. Diversité des règles de sélection, de formation et de perfectionnement du personnel	127
5. Méthodes de fonctionnement	128
B. Perspectives d'avenir	129
1. Objectifs en matière d'emploi — attributions et pouvoirs des services de main-d'oeuvre	129
2. Amélioration de l'organisation générale	130
3. Amélioration des méthodes de fonctionnement	131
C. Collaboration communautaire	131

## AVANT-PROPOS

L'amélioration des possibilités d'emploi et des conditions de travail de la main-d'oeuvre représente l'un des objectifs essentiels du traité de Rome. Celui-ci prescrit, entre autres mesures, une collaboration étroite des Etats membres dans différents domaines de la politique économique et sociale, notamment dans celui de l'emploi.

Pour contribuer à la réalisation de ces objectifs, les services de main-d'oeuvre des Etats membres de la Communauté ont un rôle important à jouer ensemble. Afin de faciliter leur collaboration, il importe, en premier lieu, d'améliorer leur information réciproque, en particulier sur les instruments indispensables de toute politique de l'emploi que constituent ces services et leurs réseaux d'organes régionaux et locaux.

Aussi, la Commission de la Communauté économique européenne a-t-elle estimé opportun d'effectuer une étude monographique et comparée de ces services dans la Communauté; cette étude est consacrée notamment à l'examen, par pays, des points suivants: dispositions fondamentales, missions générales et fonctions spécialisées, organisation, structures, budget, personnel, méthodes de fonctionnement, résultats et perspectives d'avenir.

Pour la réalisation des monographies nationales, la Commission s'est assuré le concours des experts ci-après désignés :

- pour la Belgique M. J. Deroo  
Conseiller, ministère de l'emploi et du travail,  
Bruxelles
- pour l'Allemagne M. H. Henschel  
Vizepräsident a. D., Bundesanstalt für  
Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung,  
Nürnberg
- pour la France M. M. Simonnet  
Administrateur civil au ministère des affaires  
sociales, Paris
- pour l'Italie M. A. F. d'Harmant  
Ministero del lavoro e della previdenza sociale,  
Roma
- pour le Luxembourg M. P. Wilwertz  
Directeur de l'Office national du travail,  
Luxembourg
- pour les Pays-Bas M. P. Knop  
Directeur van het Rijksarbeidsbureau,  
Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid,  
Den Haag

En outre, en utilisant les informations contenues dans les monographies nationales, la Commission a établi, avec le concours de M. H. Henschel et de M. A. Croisier, inspecteur général du travail et de la main-d'oeuvre honoraire (France), le présent exposé de synthèse.

Cet exposé rapproche les données recueillies dans les six Etats en vue de faire ressortir les points communs et les divergences les plus remarquables qu'on rencontre actuellement dans l'organisation et le fonctionnement administratif et technique des services étudiés. En outre, il retrace succinctement l'évolution de ces services et souligne les perfectionnements dont ils ont déjà fait l'objet ou qui sont envisagés. Enfin, dans ses conclusions, il s'attache à dégager les enseignements de l'étude, notamment quant aux perspectives d'avenir des services

nationaux de main-d'oeuvre et aux méthodes qui, à ce jour, apparaissent les plus appropriées pour favoriser leur collaboration future dans le cadre de la Communauté.

Les sept premiers chapitres de cette synthèse ont un but essentiellement descriptif. Dans un souci d'objectivité, on s'est efforcé d'y mettre en lumière les éléments de fait et de droit qui caractérisent l'évolution et la physionomie actuelle des systèmes nationaux. Cette méthode tend à effectuer — point par point — une confrontation précise des expériences nationales.

Cependant, cet examen comparatif a des limites dont les auteurs sont parfaitement conscients. Il présente des difficultés et des imperfections. L'effort d'analyse et de synthèse se heurte notamment au caractère diversifié et extrêmement étendu des matières étudiées. Au surplus, il ne faut pas perdre de vue, dans une comparaison de cette nature, les conditions d'évolution historique des services examinés. Les structures et les méthodes propres à chaque service national ont été modelés peu à peu; et si la synthèse met en relief le sens général de cette lente évolution, elle ne pouvait évidemment en indiquer tous les aspects intéressants qui permettent de mieux comprendre les traits originaux des systèmes actuels.

En dépit de ces imperfections, on ne saurait sous-estimer l'utilité incontestable de ce travail de comparaison. Il comble une lacune importante sur le plan de l'information et de la connaissance mutuelles des services intéressés. De ce fait, il contribue, en outre, à promouvoir leur collaboration, formellement prescrite par les articles 49 a et 118 du traité de Rome.

Dans le huitième chapitre, la Commission s'est attachée à dégager les conclusions générales et les enseignements pouvant être tirés de l'étude. Les principaux faits décrits permettent d'entrevoir les perspectives d'avenir des services de main-d'oeuvre. Si, toute proportion gardée, leurs moyens d'action diffèrent parfois très sensiblement, dans l'ensemble, leurs tâches et leurs activités évoluent, par leur nature même, dans des sens parallèles et présentent déjà entre elles de grandes analogies. De façon générale, ces services ont à résoudre des problèmes similaires de développement ou d'adaptation constante de leurs méthodes de travail à des exigences diverses mentionnées dans l'étude. En particulier, il leur faut s'adapter ensemble aux nouvelles dimensions du Marché commun, sur le plan économique et sur celui de l'emploi, qui va devenir bientôt une réalité.

## CHAPITRE I

### Introduction

Dans les pays hautement industrialisés, et notamment dans les Etats membres de la Communauté économique européenne, les services de main-d'oeuvre ont vu, au cours des dernières années, s'étendre leur rôle et leurs attributions en même temps que le champ de leur activité.

Ces services, dénommés aussi couramment « services de l'emploi », viennent aujourd'hui en aide à des catégories diverses et nombreuses de personnes : travailleurs totalement inoccupés ou sous-employés qui recherchent une activité à temps plein ou partiel, quel que soit le motif de leur chômage; travailleurs qui, possédant déjà un emploi, éprouvent le besoin d'en changer par désir de promotion professionnelle ou pour quelque raison que ce soit; personnes qui, n'ayant jamais exercé d'activité salariée, désirent en choisir une; employeurs ayant des problèmes de main-d'oeuvre à résoudre, qu'il s'agisse de recruter, réadapter ou reconvertir du personnel dans leur propre établissement ou, à l'occasion de licenciements, de reclasser une partie de leur personnel dans d'autres établissements.

L'activité, progressivement élargie, des services de main-d'oeuvre, s'inscrit dans le cadre général de la politique économique et sociale suivie par chacun des Etats membres. Son évolution a été et est encore généralement influencée par différents facteurs, notamment : l'évolution démographique et les modifications intervenues dans le volume et la répartition de la population active; l'expansion économique et l'accroissement de la production et de la productivité, parallèlement au progrès technique et technologique, qui entraînent de nouvelles exigences quant au volume des effectifs et aux qualifications des emplois.

Aussi, pour comprendre, dans chacun des Etats membres de la CEE, la situation actuelle des services de main-d'oeuvre, est-il indispensable de l'examiner à la lumière des transformations qu'ils ont subies et qui résultent en majeure partie des changements profonds provoqués dans le domaine de l'emploi par l'évolution économique et sociale.

Les mesures coordonnées qui, de nos jours, tendent à assurer un emploi optimal des travailleurs, constituent désormais, dans tous les pays, des éléments fondamentaux de la politique générale; et les services de main-d'oeuvre jouent un rôle essentiel dans l'élaboration et l'application de ces mesures qui permettent d'améliorer et de maintenir l'équilibre général du marché de l'emploi.

L'analyse de l'activité de ces services est évidemment inséparable du cadre général dans lequel elle s'exerce.

C'est pourquoi le présent chapitre a pour objet d'exposer brièvement les conditions de l'évolution du marché de l'emploi dans la Communauté et les principaux problèmes qui s'y rapportent; en outre, pour situer les services de main-d'oeuvre dans le temps, d'en retracer succinctement l'histoire; enfin, de donner sommairement une vue d'ensemble de la transformation de leurs tâches.

#### 1. LE MARCHÉ DE L'EMPLOI DANS LA COMMUNAUTÉ

Dans les six Etats de la Communauté, on compte, en 1965, pour une population globale de 183,6 millions d'âmes, 73,9 millions de personnes occupant un emploi, dont environ 18,9 millions d'indépendants et d'aides familiaux et 55 millions de salariés. C'est surtout de cette catégorie de travailleurs salariés que s'occupent les services de main-d'oeuvre.

La tâche principale de ces services consiste à veiller à ce que ce potentiel se développe le plus harmonieusement possible et soit utilisé au mieux. Si, dans le passé, les gouvernements se souciaient souvent de créer des emplois en nombre suffisant et de combattre le chômage, à présent, dans maint Etat, la pénurie de main-d'oeuvre entrave le développement économique. Dans bien des secteurs, l'effectif de la main-d'oeuvre disponible détermine les limites de l'expansion économique, quoique l'économie s'efforce, par la rationalisation, la mécanisation et l'automatisation, de réaliser des économies de main-d'oeuvre ou d'accroître l'efficacité économique, notamment la productivité de la main-d'oeuvre existante.

La pénurie de main-d'oeuvre pose à cet égard, non seulement un problème quantitatif, mais aussi un problème qualitatif. La création d'emplois en nombre suffisant ne doit pas être le seul objectif de la politique de l'emploi; celle-ci doit veiller surtout à ce que les aptitudes potentielles de la main-d'oeuvre disponible soient pleinement utilisées pour l'exécution des tâches qui lui sont dévolues au sein de l'économie moderne de plus en plus mécanisée. La formation professionnelle de la main-d'oeuvre a fini par être considérée comme une tâche tout aussi importante que l'organisation de la compensation ou la création d'emplois.

Le marché de l'emploi est influencé surtout par l'évolution de la structure démographique, de la structure économique ainsi que par le progrès technique. Les données relatives à la structure démographique peuvent être évaluées avec une précision relativement satisfaisante pour une période assez longue. L'évolution conjoncturelle et l'évolution structurelle de l'économie sont sujettes, par contre,

à des changements plus rapides et plus difficiles à prévoir; mais, comme ce fut le cas, par exemple, pour les changements provoqués par l'union des six États en un marché commun, la programmation permet actuellement d'en déterminer le sens et l'ampleur de façon plus nette et plus sûre que jadis, en prenant en considération aussi bien les aspects qualitatifs que quantitatifs.

En ce qui concerne la structure démographique, les six pays de la Communauté accusent des différences parfois appréciables dans la répartition par âge, c'est-à-dire dans le pourcentage de la population en âge d'exercer une activité professionnelle, dans le pourcentage des jeunes recrues dont l'économie pourra disposer au cours de quinze ou vingt années à venir et dans le pourcentage des personnes qui, en raison de leur âge, ont cessé d'exercer une activité professionnelle; pourcentage qui, s'il est très élevé par rapport à l'effectif de la main-d'oeuvre active, représente une charge sociale considérable.

C'est aux Pays-Bas que la structure par âge est la plus favorable; elle est particulièrement défavorable en Allemagne par suite des lourdes pertes subies pendant la guerre et de la baisse de natalité enregistrée au cours des années de guerre et des premières années d'après guerre. Pour la période allant de 1960 à 1970, l'Office statistique des Communautés européennes <sup>(1)</sup> a calculé que la population active au sein de la CEE augmenterait probablement de 4 705 000 unités, soit de 6,4 %.

Cette estimation ne tient pas compte des changements imputables aux migrations ou à des facteurs d'ordre économique. Selon ces calculs, on s'attend à voir la population totale augmenter

— aux Pays-Bas	de 14,3 %
— en Italie	de 7 %
— au Luxembourg	de 7 %
— en France	de 6,4 %
— en Belgique	de 5,4 %
— en RF d'Allemagne	de 4,3 %

D'après ces chiffres, l'Allemagne et la Belgique sont particulièrement menacées d'un vieillissement de la population active.

En 1964, le pourcentage des enfants et adolescents de moins de 15 ans, c'est-à-dire des personnes qui accéderont à la vie professionnelle au cours des prochaines années, représentait, en moyenne pour la CEE, 24,6 % de la population <sup>(2)</sup> :

— Pays-Bas	28,5 %
— France	25,8 %
— Italie	24,3 %
— Belgique	23,8 %
— RF d'Allemagne	22,3 %
— Luxembourg	21,7 %

Tandis que l'Allemagne et le Luxembourg présentent des chiffres très faibles en ce qui concerne la « relève » et que le principal souci des milieux économiques et des services de main-d'oeuvre de ces pays est de subvenir aux besoins pressants des entreprises, les Pays-Bas et la France disposent d'une « relève » abondante et s'efforcent de procurer à tous les intéressés une formation professionnelle appropriée. Pour les pays où l'effectif des jeunes est relativement faible, la situation est encore aggravée du fait qu'une prolongation de la scolarité obligatoire peut momentanément continuer à entraver sensiblement le recrutement de jeunes travailleurs.

Le nombre des naissances <sup>(3)</sup> par 1 000 habitants, enregistrées en 1965, place à nouveau les Pays-Bas en tête, avec 19,9, suivis de l'Italie avec 18,8, de la Belgique avec 17,8, de l'Allemagne avec 17,7, de la France avec 17,6 et du Luxembourg avec 15,0. A longue échéance, si cette évolution devait se confirmer, on pourrait assister, en ce qui concerne la « relève », à un alignement des situations existant en France, en Italie et en Allemagne.

Pour les Pays-Bas, eu égard à la vigoureuse expansion démographique qui s'y manifeste, il convient de souligner que ce pays est dès à présent celui où l'intensité du peuplement est de loin la plus forte. On y compte 362 habitants au kilomètre carré, par contre, la France, qui est le pays de la Communauté dont la superficie est la plus vaste, n'en compte que 88.

Si les pertes imputables à la guerre et la baisse de natalité ont eu pour effet de réduire les chiffres de la population, ces chiffres, en revanche, ont été augmentés en partie par les migrations exceptionnelles enregistrées au lendemain de la guerre. C'est ce qui s'est passé aux Pays-Bas (rapatriements d'Indonésie), en Belgique (retour des colons africains), en France (rapatriements d'Algérie, du Maroc et de Tunisie). C'est dans la république fédérale d'Allemagne que ces immigrations ont revêtu le plus d'ampleur. Au lendemain de la guerre, ce pays a absorbé 9,7 millions d'expulsés des régions de l'Est et du Sud-Est, 3,5 millions de réfugiés de la zone d'occupation soviétique et près d'un demi-million d'émigrés venus de Pologne. En 1962, les immigrés représentaient plus du quart de la population.

Contrairement à l'admission des étrangers, qui s'effectue sous contrôle et en fonction des besoins en main-d'oeuvre de l'économie, l'intégration massive des rapatriés et des réfugiés dans la vie professionnelle représentait, pour tous les pays concernés, une tâche aussi urgente que délicate.

<sup>(1)</sup> Informations statistiques 1961 — n° 3.

<sup>(2)</sup> Statistiques de base de la Communauté — sixième édition, 1965 — auxquelles sont empruntées également les chiffres suivants.

<sup>(3)</sup> Exposé sur l'évolution de la situation sociale dans la Communauté en 1965.



Dans les Etats de la Communauté, le pourcentage de la population active varie de 36,4 % aux Pays-Bas à 46,3 % en Allemagne.

Les salariés, qui intéressent plus particulièrement les activités des services de main-d'oeuvre, représentent, en pourcentage de la population :

	<i>totale</i>	<i>active</i> (main-d'oeuvre civile)
— en Italie	23,6 %	61,4 %
— en France	29,5 %	72,9 %
— en Belgique	30,2 %	78,3 %
— aux Pays-Bas	30,5 %	80,3 %
— au Luxembourg	30,9 %	73,6 %
— en RF d'Allemagne	36,5 %	79,7 %

Le pourcentage élevé enregistré en Allemagne par rapport à la population totale devrait être imputable, abstraction faite de l'industrialisation poussée, à la forte proportion des réfugiés et expulsés qui, même s'ils exploitaient antérieurement une entreprise agricole, industrielle ou commerciale, exercent maintenant dans la République fédérale une profession salariée; en outre, par suite des pertes de fortune dues à la guerre et à l'exode, la nécessité d'assurer sa subsistance par le travail est très grande; pour cette raison, le pourcentage des femmes dans l'effectif des salariés est, lui aussi, sensiblement plus élevé en RF d'Allemagne que dans d'autres pays.

Dans d'autres pays également, aux Pays-Bas et en Belgique, on constate un pourcentage élevé de salariés par rapport à la population active, ce qui souligne le degré poussé d'industrialisation.

Dans les six Etats, le nombre des femmes est légèrement en excédent sur celui des hommes; c'est aux Pays-Bas, où les femmes représentent 50,1 % de la population globale, qu'il est le moins important et en Allemagne qu'il est le plus élevé (52,6 %). On enregistre des écarts nettement plus importants en comparant les pourcentages de la population féminine active par rapport à la population globale.

Ces pourcentages sont les suivants :

— aux Pays-Bas	17
— en Italie	21
— en Belgique	24
— au Luxembourg	26
— en France	27
— en RF d'Allemagne	33

Ces différences considérables semblent s'expliquer non seulement par la structure économique, mais aussi, pour une part essentielle, par l'attitude adoptée par la population à l'égard du travail de la femme en dehors du foyer. En Allemagne, la misère des années d'après guerre a incité bien des femmes, même mariées, à exercer une activité professionnelle. Aussi, l'Allemagne a-t-elle sans doute déjà largement

épuisé la réserve de main-d'oeuvre que d'autres pays voient dans une partie de la population féminine.

Les disparités qui existent dans la structure économique des six pays ne peuvent être exposées en détail dans le cadre de ces remarques liminaires.

La répartition en pourcentage de la population active (chômeurs non compris) entre les trois grands secteurs de l'économie (1) suffit à en révéler l'ampleur

Pays	Agri- culture	In- dustrie	Ser- vices
Belgique	6	45	47
Allemagne (RF)	11	49	39
France	19	39	41
Italie	25	40	32
Luxembourg	14	46	40
Pays-Bas	10	42	47
Communauté	17	43	39

Il est intéressant de comparer les pourcentages de la population active répartie entre les trois grands secteurs de l'économie aux pourcentages des valeurs de la production, par référence au produit national brut

Pays	Agri- culture	In- dustrie	Ser- vices
Belgique	6,6	42,6	50,8
Allemagne (RF)	5,8	51,5	42,9
France	8,9	40,8	50,3
Italie	14,4	44,0	41,6
Luxembourg	7,1	52,9	40,0
Pays-Bas	9,3	40,9	49,8
Communauté	8,6	45,5	45,9

Sauf en Belgique et aux Pays-Bas, les pourcentages sont, dans le secteur de l'agriculture (y compris l'horticulture, la sylviculture et la pêche), beaucoup moins élevés pour les valeurs de la production que pour la main-d'oeuvre active. Eu égard au rendement, l'agriculture mobilise donc, par rapport aux autres secteurs de l'économie, un très grand nombre de travailleurs. C'est pourquoi on assiste, dans tous les pays, à un oxyde continu de la main-d'oeuvre agricole; mais, en général, la mécanisation, le remembrement et l'amélioration des méthodes de travail permettent d'en compenser en partie l'effet sur la production et la productivité.

Dans tous les pays, la même régression des effectifs affecte également la main-d'oeuvre occupée dans l'économie domestique. Au contraire, le secteur des services ne cesse d'enregistrer généralement une

(1) Statistiques de base de la Communauté — sixième édition, 1965.

progression sensible. Dans le secteur industriel également, les tendances à l'expansion prévalent largement; nulle part, l'automatisation n'a encore abouti à une libération notable de main-d'oeuvre; jusqu'à présent, ses effets ont été compensés par l'intensification de la production et des échanges de marchandises. La restructuration des professions, imposée par la mécanisation et la mise au point de nouveaux matériaux, requiert toutefois, outre une étude constante et minutieuse de la situation, une modification des méthodes et des objectifs de la formation professionnelle.

Dans l'ensemble, le marché de l'emploi dans les pays de la Communauté évolue favorablement, ainsi qu'en témoigne la régression du chômage au cours de ces dernières années.

Moyenne mensuelle des chômeurs  
(hommes et femmes)

Pays	1958	1965
Belgique	120 000	64 000
Allemagne (RF)	689 000	147 000
France	97 000	141 000
Italie	1 759 000	1 180 000
Luxembourg	insignifiant	
Pays-Bas	98 000	35 000
Communauté	2 763 000	1 567 000

Au Luxembourg, le chômage a été insignifiant pendant toutes ces années. Dans les autres pays, sauf en Italie, l'effectif des chômeurs ne constituait plus, en 1965, une réserve importante de main-d'oeuvre pour l'économie. Dans la majorité des cas, il s'agissait de personnes dont l'âge ou l'aptitude réduite compromettait les possibilités d'embauchage ou qui habitaient très loin des localités où le besoin de main-d'oeuvre se faisait sentir.

En outre, la moyenne mensuelle des chômeurs a été influencée par les fluctuations saisonnières enregistrées en hiver et qui, dans certains pays, ont encore été sensibles.

C'est pourquoi, en matière de politique de l'emploi, ont acquis une importance croissante : d'une part, l'ensemble des mesures connues sous le nom de « reclassement », visant à accroître le rendement des handicapés physiques et des grands invalides grâce à une formation spéciale et à la rééducation, destinées à les rendre capables de travailler à plein rendement à certains postes de travail; d'autre part, l'établissement et l'exécution de programmes de développement régional visant à créer des emplois dans les régions accusant un retard sur le développement économique général (régions en difficulté, régions en voie d'assainissement); en outre, les efforts tendant à amortir les fluctuations saisonnières sur le marché de l'emploi, par exemple en encourageant la construction en

hiver. Par ailleurs, la nécessité de créer des possibilités supplémentaires de travail sous forme de travaux d'urgence, a diminué au fur et à mesure que le chômage conjoncturel et structurel se résorbait.

La pénurie de main-d'oeuvre a abouti à une intensification de la compensation sur le plan international. On a constaté que l'établissement de la libre circulation au bénéfice de certaines catégories de travailleurs n'a pas déclenché de mouvements notables tant que le travailleur trouvait, dans son propre pays, des possibilités de travail avantageuses. Dans les Etats de la Communauté, le recrutement organisé de travailleurs italiens a enregistré des succès appréciables. Toutefois, le recrutement de main-d'oeuvre destinée aux régions déficitaires s'est étendu également aux pays tiers, du fait que l'Italie n'était en mesure de couvrir, ni les besoins en main-d'oeuvre féminine, ni les besoins en main-d'oeuvre qualifiée.

Répartition des premiers permis de travail délivrés à l'immigration en 1965

Pays ayant délivré les premiers permis de travail	Permis délivrés à des	
	ressortissants des Etats membres	ressortissants des pays tiers
la RF d'Allemagne	246 500	278 400
la France	28 600	255 000
le Luxembourg	7 500	2 200
la Belgique	10 300	20 700
les Pays-Bas	5 500	25 700
l'Italie	1 600	3 100

L'échange de travailleurs étrangers est numériquement beaucoup moins important, mais très précieux sous l'angle de la formation professionnelle.

Il n'est guère possible de se faire une idée exacte de l'ampleur de la pénurie de main-d'oeuvre dans les différents pays. Les deux chiffres suivants permettent toutefois de voir combien, à l'époque d'une enquête, les tensions sur le marché de l'emploi imputables à la pénurie de main-d'oeuvre étaient fortes : selon les données des services de main-d'oeuvre, les Pays-Bas accusaient en 1965, en moyenne annuelle, un déficit de 129 000 travailleurs et, au cours de la même année, les offices du travail allemands devaient laisser vacants, en moyenne par mois, 650 000 emplois offerts par les entreprises.

Par suite d'une expansion économique prolongée, le marché du travail de la Communauté est partout caractérisé par un très haut niveau de l'emploi et — sauf en Italie méridionale — par un chômage réduit au minimum. C'est ainsi qu'un changement radical est intervenu dans les tâches incombant aux services de main-d'oeuvre, par rapport à l'époque où la lutte contre le chômage était au premier plan de leurs préoccupations.

La pénurie de main-d'oeuvre peut devenir une entrave dangereuse pour la poursuite du développement économique.

Cette constatation a incité tous les pays à revoir leur politique de l'emploi et à renforcer l'opinion selon laquelle l'utilisation optimale du potentiel national en main-d'oeuvre et un recrutement satisfaisant de personnel pour l'économie, éventuellement par une compensation avec d'autres pays des ressources et des besoins de travailleurs, ne sont pas concevables sans des services de main-d'oeuvre efficaces.

En fait, c'est vers cet objectif général qu'ont tendu, surtout ces dernières années, les efforts accrus des pouvoirs publics, ainsi qu'il ressort du paragraphe suivant jalonnant à grands traits l'histoire de ces services.

## 2. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES SERVICES DE MAIN-D'OEUVRE

L'origine des services de main-d'oeuvre actuels se situe vers le milieu du siècle dernier. C'est à la suite d'initiatives prises, soit par le législateur, soit plus généralement par des communes ou par des villes que les bureaux de placement public et gratuit virent le jour, notamment à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle. Répondant à la nécessité d'éliminer les abus engendrés par le placement payant, ils s'efforçaient d'organiser les rapports entre les employeurs et les demandeurs d'emploi.

Jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, les placeurs professionnels exerçant une activité lucrative jouèrent un rôle important dans certains secteurs d'activité, notamment dans l'agriculture, l'industrie hôtelière, la navigation, les activités domestiques. Toutefois, le placement à but lucratif se caractérisait trop souvent par une exploitation sans scrupule de la détresse des travailleurs en quête d'un emploi : l'intérêt de nombreux placeurs était axé, non sur la stabilité des conditions de travail, mais sur la fréquence des changements d'emploi, dans laquelle ils trouvaient leur profit. Ils incitaient les travailleurs à quitter leur emploi et à rompre leur contrat.

Ces pratiques déplorables accentuèrent la nécessité de développer les bureaux publics et gratuits.

Dans presque tous les pays, ce fut la première guerre mondiale qui décida l'Etat à revoir son attitude à l'égard du service public de placement et à en améliorer l'organisation. Après des décennies caractérisées par une situation économique généralement favorable, dans laquelle les foyers de crise sur les marchés de l'emploi étaient limités, le déclenchement de la guerre engendra un chômage massif dans de nombreuses régions; pendant la guerre, la pénurie de main-d'oeuvre prit souvent des proportions critiques; en 1918, la démobilisation des armées souleva des problèmes particuliers et, au lendemain de la guerre, la complète désorganisation de l'économie ne cessa de provoquer de nouvelles crises sur le marché de

l'emploi. Les communes n'étaient plus en mesure de résoudre seules le problème du chômage. On comprit de plus en plus la nécessité d'une politique centralisée de l'emploi. Outre l'équilibre à réaliser entre l'offre et la demande sur le marché de l'emploi, les services de main-d'oeuvre avaient d'autres tâches importantes à remplir. Certes, la deuxième guerre mondiale interrompit l'évolution organique dans les différents pays, mais, dans l'ensemble, l'intérêt que portait l'Etat à l'établissement d'une réglementation complète et définitive dans ce secteur, en sortit par la suite renforcé. Le fait que l'Organisation internationale du travail, en 1925 (convention de Washington), en 1948 (convention n° 88 et recommandation n° 83) et en 1949 (recommandation n° 87) se préoccupa des problèmes posés par le chômage et le service de l'emploi et établit des principes qui aboutirent à un rapprochement dans l'organisation et les méthodes de travail appliquées dans les différents pays, y fut pour beaucoup.

Cette évolution générale a été marquée, dans les différents pays, par quelques étapes importantes qui sont brièvement indiquées ci-après.

2 a. En France, par un décret du 8-10 mars 1848, le gouvernement décidait que, dans chaque arrondissement de Paris, il serait créé un bureau chargé de faciliter et de régler, à titre gracieux, les rapports entre les demandeurs d'emploi et les personnes à la recherche de main-d'oeuvre. Ainsi, pour la première fois, l'un des Etats qui font actuellement partie de la CEE, intervint dans le placement de la main-d'oeuvre.

Une cinquantaine d'années plus tard, fut adoptée la loi du 14 mars 1904 qui visait essentiellement à réprimer les abus du placement rémunéré. Celui-ci fut soumis à un contrôle et on encouragea le placement assuré par des services désintéressés. Mais surtout le législateur admit que le placement constituait une tâche publique. Les communes de plus de 10 000 habitants durent instituer des bureaux de placement communaux et les autres tenir à jour et afficher une liste des offres et des demandes d'emploi.

En août 1914, un Fonds national de chômage fut créé. Ce Fonds alléga considérablement les charges financières que le paiement des allocations de chômage faisait peser sur les caisses mutuelles, les caisses de secours syndicales et les institutions communales d'assistance. En octobre 1914, on créa l'Office central de placement des chômeurs et des réfugiés, auquel incombait principalement la tâche de coordonner et de favoriser la compensation à l'échelon supralocal. En février 1915, les préfets furent invités à créer, dans chaque département, une commission paritaire, composée de représentants des employeurs et des travailleurs, qui devait s'occuper de tous les problèmes posés par le travail à l'échelon national. Cette initiative eut pour résultat qu'en 1916 des offices de placement existaient dans

86 départements. En vertu de la loi du 2 février 1925, qui, d'autre part, abrogeait les mesures purement dictées par la guerre, tous les départements furent tenus de créer un office de placement. Entre le ministère du travail et les services instaurés à l'échelon départemental, il avait été créé en 1918 une instance intermédiaire, sous la forme de six offices régionaux. En 1935, les attributions de cette instance furent transférées aux inspecteurs divisionnaires du travail et de la main-d'oeuvre, dont le nombre fut porté à seize. La loi du 11 octobre 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre chargea le ministère du travail de coordonner la politique de l'Etat en matière d'emploi. Pendant la guerre, on modifia à plusieurs reprises l'organisation et la dénomination des services, tout en sauvegardant le caractère public du service de l'emploi et sa structure territoriale : ministère du travail, inspections divisionnaires et inspections départementales. L'ordonnance du 24 mai 1945 sur le placement des travailleurs et le contrôle de l'emploi a marqué une étape essentielle en vue de renforcer l'appareil administratif et de le doter des pouvoirs nécessaires à la mise en oeuvre d'une politique nationale de plein emploi.

2 b. En *Allemagne*, c'est au cours des années 40 du siècle dernier que plusieurs villes allemandes commencèrent à s'intéresser à l'établissement de bureaux de placement d'utilité publique. Tantôt, la commune versait régulièrement des subsides à des institutions charitables possédant un bureau de placement, tantôt c'était l'assistance publique de la ville qui gérait elle-même un bureau de placement. Cependant, il s'avéra que le rattachement du placement à l'assistance publique, qui avait décidé les communes à encourager la création des premiers bureaux de placement, n'était pas de nature à favoriser le développement ultérieur de ceux-ci. L'assistance publique finançait ou subventionnait les bureaux de placement afin de limiter ses prestations au titre de l'assistance. L'activité de ces services se concentrait donc principalement sur le placement des bénéficiaires d'aumônes. Le travailleur capable et conscient de sa valeur ne recourait pas à ces institutions tant qu'il entrevoyait une chance de pouvoir se tirer d'affaire seul. De même, l'employeur ne s'adressait à ces services que lorsqu'il avait besoin de travailleurs occasionnels et d'une main-d'oeuvre appelée à fournir des services mineurs : l'idée ne lui venait même pas qu'il pût y trouver d'autres éléments. Ces bureaux de placement ne couvraient donc qu'un secteur marginal du marché de l'emploi qui, s'il était important pour l'assistance, ne l'était guère pour l'économie.

L'Etat s'abstint assez longtemps d'intervenir dans le problème du placement. Toutefois, les bureaux de placement créés à l'initiative de certaines communes purent accroître considérablement leur efficacité pratique après qu'ils se furent groupés, vers le début du siècle, en associations de bureaux de placement et eurent organisé régulièrement des colloques pour

élucider les questions de principe (utilité publique, gratuité, impartialité, neutralité en matière de rémunération et dans les conflits sociaux, prise en considération de l'aptitude et des conditions sociales, participation paritaire des employeurs et des travailleurs à l'administration). Une vive concurrence opposa les bureaux de placement communaux d'utilité publique et les services de placement organisés par les intéressés, c'est-à-dire par les syndicats et les associations patronales. Pendant des dizaines d'années, on assista à des discussions passionnées jusqu'à ce qu'on finit par admettre que le placement ne constituait pas un « instrument de combat » permettant d'influencer le rapport entre l'offre et la demande sur le marché de l'emploi et de « dicter » les conditions d'emploi à la partie adverse, mais qu'un service de placement ne pouvait prospérer qu'à la condition d'être tenu à l'écart des luttes pour le pouvoir au sein de la vie économique. Tout d'abord, la seule intervention législative du gouvernement impérial fut de soumettre le placement rémunéré, par une loi du 2 juin 1910, à un contrôle plus rigoureux visant à le limiter sensiblement.

En Allemagne, au cours des années 1914-1918, l'éparpillement des services de placement eut les effets les plus funestes; les syndicats eux-mêmes réclamèrent dès lors expressément une réglementation par les pouvoirs publics; mais, pendant la guerre, on se contenta d'improviser sans parvenir à établir une législation complète. Par suite du chômage provoqué par la brusque démobilisation de novembre 1918, la situation sur le marché de l'emploi devint catastrophique. Alors, dans une proclamation commune, les associations patronales et les syndicats se prononcèrent en faveur d'un service de placement paritaire autonome. En 1919, on créa dans les « Länder », en tant qu'instance intermédiaire, des « Landesämter für Arbeitsvermittlung » (offices de placement du Land), administrés par les « Länder », et, en 1920, à Berlin, un « Reichsamt für Arbeitsvermittlung » (office de placement du Reich), autorité supérieure à l'échelon national. Enfin, en 1922, fut promulguée la loi sur le placement qui obligeait les communes et les associations intercommunales à créer des services publics de placement. Ceux-ci étaient tenus d'assumer le placement de la main-d'oeuvre et de collaborer à l'application des mesures d'assistance conformément à la loi; ils pouvaient, en outre, se charger de l'orientation professionnelle et du placement des apprentis. L'aide aux chômeurs fut d'abord réglementée par une mesure de démobilisation qui prit la forme d'une assistance fournie aux travailleurs sans emploi. A partir de 1923, en raison de l'ampleur des charges financières imputables au chômage massif prolongé, il fallut recourir aux cotisations des employeurs et des travailleurs pour financer cette assistance. Ainsi, naquit l'idée de lier au paiement de cotisations le droit de bénéficier de l'assistance, dont la suite logique fut l'assurance

chômage. Celle-ci fut instaurée en 1927. On créa un « Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung » (office de placement et d'assurance chômage du Reich), organisme autonome du droit public, ayant sous son autorité les offices du travail des « Länder » et les offices locaux du travail. L'autonomie administrative fut renforcée. Le placement proprement dit fut considérablement facilité par le fait que les mesures visant à favoriser l'embauchage et le perfectionnement professionnel pouvaient désormais, en vertu de la loi, être financées par les ressources de l'assurance chômage. Enfin, tous les autres bureaux de placement, ceux des syndicats, des associations et des institutions charitables, furent soumis au contrôle de l'Office du Reich. Celui-ci pouvait ordonner leur fermeture, et une autorisation était requise pour la création d'institutions nouvelles.

Au lendemain de l'effondrement du Reich allemand au printemps de 1945, ce furent d'abord les « Länder » qui durent se charger du placement de la main-d'oeuvre. Toutefois, dès que la République fédérale fut constituée, on s'employa à recréer une administration du travail unitaire, fondée sur le principe de l'autonomie administrative. En 1952, fut institué le « Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung » (Office fédéral du placement et de l'assurance chômage). Dans le nouveau texte de la loi sur le placement et l'assurance chômage en date du 3 avril 1957, l'Office fédéral est, en outre, chargé d'assumer un rôle important en matière d'emploi, dans le cadre de la politique économique et de la politique de l'emploi définies par le gouvernement fédéral.

2 c. En *Belgique*, des bureaux de placement communaux furent créés dès la fin du siècle dernier; ils fonctionnaient à titre gratuit. A partir de 1904, le gouvernement encouragea l'institution de bureaux de placement paritaires en leur octroyant des subsides. Indépendamment des bureaux de placement, il existait des institutions syndicales, des caisses de solidarité, chargées de venir en aide aux chômeurs et subventionnées tantôt par les communes (système gantois), tantôt par les intercommunales et les autorités provinciales (système liégeois). Depuis 1907, l'Etat participe à l'octroi de ces subsides.

Au cours des années de crise qui suivirent la première guerre mondiale, on avait bien créé un « Fonds national de crise » qui versait une aide aux chômeurs, mais ce n'est qu'en 1934 qu'on regroupa le placement des chômeurs et l'assistance aux chômeurs au sein d'un seul organisme, relevant d'une administration centrale. En 1935, on créa l'Office national du placement et du chômage (Rijksdienst voor Arbeidsbemiddeling en werkloosheid) auquel on octroya l'autonomie administrative. Cet organisme reçut par la suite, comme autres attributions, notamment l'orientation professionnelle et la promotion de la réadaptation professionnelle des jeunes travailleurs. Au lendemain de l'occupation, on procéda à la

restructuration des bureaux de placement en s'inspirant de l'organisation antérieure et on créa un fonds provisoire d'aide aux chômeurs.

La loi d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier, en date du 14 février 1961, a remplacé l'appellation Office national du placement et du chômage par celle Office national de l'emploi (Rijksdienst voor arbeidsvoorziening); par ce fait, le gouvernement a voulu mettre l'accent sur le rôle positif que cet office doit remplir dans le cadre d'une politique active de l'emploi.

2 d. En *Italie*, fut instauré en 1902, auprès du ministère de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, un Office central du travail ayant notamment pour attributions de recueillir, de classer et de publier des informations sur le marché du travail, sur l'organisation et la rémunération du travail ainsi que d'effectuer des études et des recherches concernant le développement et le progrès dans le monde du travail. Cet office était assisté par un Conseil supérieur du travail.

C'est aussi vers le début du siècle qu'apparurent les premiers bureaux locaux, que l'on peut considérer comme les précurseurs des services de main-d'oeuvre et qui furent installés à Milan, Turin, Brescia et Bologne, c'est-à-dire dans des villes où l'industrialisation était assez poussée. Toutefois, toutes ces institutions n'ont eu qu'une importance locale limitée.

Le chômage massif existant à la fin de la guerre, en 1918, contraignit le gouvernement à ordonner la création de bureaux de placement dans toutes les communes où le besoin s'en faisait sentir. Toutes les institutions de placement déjà existantes et à créer devaient être enregistrées auprès du ministère de l'industrie, du commerce et du travail et étaient soumises au contrôle de l'Etat. En octobre 1919, un arrêté royal interdit le placement rémunéré. Tous les bureaux de placement enregistrés furent placés sous le contrôle d'un comité provincial présidé par un magistrat. Lors de la réorganisation de la vie publique sous le régime fasciste, la gestion des services de placement resta d'abord réservée aux organisations professionnelles. En mai 1928, un décret royal interdit l'embauchage de travailleurs sans l'intervention de l'office de placement (ufficio di collocamento). Les travailleurs sans emploi étaient tenus de se faire inscrire auprès de ces offices de placement. La gestion de ceux-ci étant assurée par les syndicats, on assista à un éclatement des bureaux de placement, répartis par catégorie professionnelle. En mars 1932, l'Etat ordonna la création d'un office du travail ayant pour ressort le territoire d'une province. Après qu'en 1934 on eut expressément décrété que l'administration du travail avait un caractère public et qu'on eut soustrait la gestion des offices aux organisations professionnelles, en 1938, l'exécution du placement fut confiée de nouveau aux organisations professionnelles des travailleurs qui, toutefois, étaient devenues des

personnes morales de droit public et devaient représenter non seulement leurs affiliés, mais tous les travailleurs indistinctement. A la fin de la guerre, dans la mesure où le territoire national était placé sous l'autorité du gouvernement militaire allié, on prononça la dissolution des organisations professionnelles, et des offices du travail provinciaux et régionaux furent créés en tant que bureaux extérieurs du ministère du travail. Dans les communes qui ne possédaient pas d'office du travail, on installa des « délégués provisoires », et les services de main-d'oeuvre furent ainsi dotés d'une très vaste infrastructure.

2 e. Au *Luxembourg*, vers le début du siècle, l'Etat avait manifesté son intérêt pour le placement en confiant cette tâche aux bureaux des postes. En 1905, le gouvernement estima le moment venu de créer, en collaboration avec les communes, des bureaux de placement publics. L'Etat supportait l'essentiel des frais. L'administration des services de placement — le premier fut créé dans la ville de Luxembourg — relevait d'une Commission composée d'un représentant du gouvernement, de deux représentants de la ville où le bureau avait son siège, d'un représentant des employeurs et d'un représentant des travailleurs. Une loi du 2 mai 1913 tenta de remédier aux abus du placement rémunéré, qu'on avait également pu constater au Luxembourg.

En 1938-1939, un projet important de réorganisation fondé sur les conventions et recommandations de l'Organisation internationale du travail fut établi, mais dut être ajourné à cause de la deuxième guerre mondiale. Le 30 juin 1945, un arrêté grand-ducal ayant force de loi créa l'Office national du travail. Les trois bureaux communaux de placement, pratiquement autonomes, furent absorbés par l'administration publique du travail à laquelle fut également confiée l'orientation professionnelle. Enfin, en 1964-1965, les cadres de l'Office national du travail ont été réorganisés en application de la loi du 12 mars 1964.

2 f. Aux *Pays-Bas*, ce furent les communes qui prirent l'initiative de créer les premiers services publics de placement. En 1902, s'ouvrit à Schiedam la première bourse communale du travail, la deuxième fut fondée à Haarlem en 1905; en 1913, le nombre de ces bourses de travail fut porté à 21. Elles fonctionnaient à titre gratuit et en observant une stricte neutralité; elles représentaient donc un progrès considérable par rapport aux placeurs souvent dénués de sens social. Pourtant, comme on l'a déjà souligné, le point faible de ces institutions communales était leur orientation, ressortissant essentiellement à l'assistance publique. Elles ne tenaient pas suffisamment compte des impératifs économiques. En outre, elles se confinaient généralement dans une activité locale et ne disposaient pas d'informations relatives à l'offre et à la demande enregistrée en d'autres endroits.

L'Etat prit en 1914 des initiatives visant à développer plus méthodiquement, et de façon plus uniforme, le placement de la main-d'oeuvre qui, jusqu'alors, n'était pratiqué que par quelques communes, et à combattre ainsi efficacement le chômage. En 1914, furent institués un Conseil néerlandais pour la lutte contre le chômage (*Nederlandse Werkloosheidsraad*) et une Bourse centrale du Travail (*Centrale Rijksarbeidsbeurs*). Celle-ci obtint le statut d'institution nationale. En 1916, un arrêté royal créa un Office national d'assurance chômage et de placement; l'année suivante, on institua un comité d'assistance pour le placement. Une loi sur le placement promulguée en 1930 paracheva cette évolution qui aboutissait à une concentration du travail pratique dans les bourses communales du travail et dans les agences. Pendant l'occupation allemande, en octobre 1940, le placement de la main-d'oeuvre fut réformé dans le sens d'une centralisation plus poussée. L'influence communale prit fin. On créa un Office national du travail, composé d'un bureau central et de bureaux régionaux (*Bezirksarbeitsämter*) et auquel incombaient non seulement l'assurance chômage et le placement de la main-d'oeuvre, mais également l'orientation professionnelle et le perfectionnement professionnel. Le principe de cette organisation survécut à la guerre. Le nombre des bureaux régionaux fut modifié à plusieurs reprises jusqu'à ce que, en 1953, l'idée d'une décentralisation plus poussée finit par prévaloir. Toutes les fonctions qui requièrent un contact humain devaient être réservées aux bureaux régionaux et aux bureaux locaux placés sous leur autorité. En revanche, les tâches purement administratives furent centralisées autant que possible au sein d'un office du travail de district créé dans chacune des provinces. Contrairement à l'évolution enregistrée en Allemagne et en Belgique, l'Office national du travail, avec ses offices du travail de district et ses bureaux régionaux, resta une institution relevant directement de l'Etat. L'arrêté royal de juillet 1954 institua une direction de l'emploi (*Directie voor de Arbeidsvoorziening*) auprès du ministère des affaires sociales et de la santé publique. Parallèlement à l'Office national du travail, on incorpora à cette direction un service national pour l'emploi complémentaire, chargé de préparer et de financer les travaux permettant de créer des emplois supplémentaires en cas de menace de chômage.

Depuis le 1er mars 1965, l'Office national du travail (*Rijksarbeidsbureau*) et le Service national de l'emploi complémentaire (*Rijksdienst voor Aanvullende Werkgelegenheid*) ne fonctionnent plus, leurs tâches ayant été réparties entre trois directions.

### 3. APERÇU DE L'ÉVOLUTION DES TÂCHES DES SERVICES DE MAIN-D'OEUVRE

Afin de compléter la vue d'ensemble sur l'évolution générale des services de main-d'oeuvre, le présent paragraphe indique brièvement les transformations

caractéristiques qui ont été progressivement apportées aux tâches de ces services.

Des renseignements plus détaillés sur le contenu et l'importance de ces tâches seront fournis au chapitre II qui traite des dispositions juridiques relatives à la mission et aux fonctions spécialisées desdits services et au chapitre VI qui expose leurs méthodes de fonctionnement.

Si les tâches assumées par les services de main-d'oeuvre dans les six Etats de la CEE concordent dans une large mesure, c'est incontestablement grâce aux conventions et aux recommandations de l'Organisation internationale du travail. Partout, on tend à étudier de façon plus précise le marché de l'emploi, à discerner le plus tôt possible les transformations susceptibles de s'y produire, à prévenir le chômage en recourant à des mesures sélectives et à mettre fin à la pénurie de main-d'oeuvre qualifiée. Dans tous les pays, on a cessé de considérer la compensation des offres et demandes d'emploi comme un problème quantitatif, et l'on s'efforce d'améliorer constamment les mesures d'ajustement des disponibilités aux besoins en main-d'oeuvre afin de satisfaire de mieux en mieux aux exigences sociales et économiques résultant du développement technique et de la spécialisation professionnelle. Si, à l'origine, les efforts des services de main-d'oeuvre tendaient exclusivement à combattre la misère provoquée par le chômage, actuellement, leurs préoccupations sur le plan social visent à préserver et même à élever le niveau de vie des travailleurs, même en cas de chômage momentané ou de reconversion d'activité, à développer à cet effet leurs aptitudes professionnelles et à leur faciliter l'accès à la profession qui leur offre les meilleures perspectives. Partout, les services de placement se sont dégagés de leurs étroites limites locales pour s'orienter vers la compensation et le placement à l'échelon international.

Grâce à des enquêtes statistiques régulièrement effectuées, à des études spéciales et aux rapports que l'organe central reçoit périodiquement des services placés sous son autorité, les services de main-d'oeuvre cherchent partout à se faire une idée aussi précise que possible du marché de l'emploi et des perspectives d'évolution de celui-ci. La documentation ainsi réunie fournit les éléments qui permettent d'informer et de conseiller correctement et objectivement dans une situation donnée et d'appliquer ou de susciter en temps opportun les mesures requises pour mettre fin aux tensions qui se manifestent sur le marché de l'emploi. En France, le ministère du travail participe aux travaux du « commissariat général au plan » en vue de l'établissement de prévisions à moyen terme (4 ou 5 ans). Ce ministère s'attache en outre à l'observation et à l'analyse de l'évolution de l'emploi à court terme en essayant de caractériser les changements par régions, par groupes de professions, voire par métiers. Aux Pays-Bas, la division de recherche qui existait initialement auprès de l'Office national

du travail, fait désormais partie de la direction des affaires de politique générale du ministère des affaires sociales et de la santé publique. Sur la base des données statistiques et des rapports socio-économiques des services de main-d'oeuvre, cette direction générale s'efforce de donner un aperçu aussi précis que possible de l'évolution du marché de l'emploi à court, moyen et long terme.

Dans le domaine du placement de la main-d'oeuvre, on constate un changement, dans la mesure où les offices du travail ne se contentent plus d'équilibrer l'offre et la demande d'emploi telles qu'elles se présentent, mais « adaptent », le cas échéant, la main-d'oeuvre disponible à l'offre d'emploi existante, c'est-à-dire cherchent à lui ménager d'abord la qualification professionnelle qui lui manque encore. Dans de nombreux cas, le placement est précédé d'une consultation qui documente les demandeurs d'emploi sur les possibilités de la formation et du perfectionnement professionnels qui leur permettront d'améliorer leur compétitivité sur le marché de l'emploi. Soulignons que cette consultation, souvent doublée d'une aide financière, n'est pas offerte exclusivement aux chômeurs, mais également aux travailleurs occupant un emploi qui aspirent à une promotion professionnelle ou à un changement d'activité.

En France, en Italie, aux Pays-Bas et en Belgique, les services de main-d'oeuvre s'attachent tout particulièrement à promouvoir la formation professionnelle. Aux Pays-Bas, les centres de formation professionnelle des adultes font partie intégrante des services de main-d'oeuvre. En Belgique, l'Office national de l'emploi crée des centres de formation professionnelle qui fonctionnent sous la direction du directeur du bureau régional ou agréé, sous certaines conditions, des centres créés à l'initiative publique ou privée.

En Allemagne, le problème est moins urgent du fait que la vie professionnelle y est traditionnellement et largement centrée sur un apprentissage pratique effectué au sein de l'entreprise au sortir de l'école. La tâche des services de main-d'oeuvre est davantage axée sur l'orientation professionnelle, qui cherche à toucher le plus grand nombre possible de jeunes gens sur le point de quitter l'école en dispensant l'information professionnelle et la consultation individuelle, et à les placer ensuite à un poste d'apprentissage approprié. Il en est de même au Luxembourg où la consultation des services d'orientation professionnelle est obligatoire en matière d'admission à l'apprentissage. Tous les pays considèrent d'ailleurs le développement de l'orientation professionnelle comme une tâche importante que se partagent les conseillers d'orientation professionnelle, les psychologues et les médecins.

Sous l'impulsion des vives discussions dont ce problème a fait l'objet sur le plan international, le reclassement professionnel des invalides de guerre, des travailleurs accidentés et autres handicapés

physiques ou mentaux suscite de plus en plus l'intérêt de tous les services de main-d'oeuvre. Le Luxembourg a créé un office spécial de placement et de rééducation professionnelle des travailleurs handicapés et la France a installé des services spéciaux dans les grands centres et mis en place des commissions d'orientation des infirmes. Dans tous les pays, l'obligation pour les entreprises d'employer un nombre minimum de grands invalides s'atténue en fait devant les efforts tendant à compenser l'infériorité physique par une formation professionnelle soignée, individuelle et qualifiée, et à mettre ainsi les handicapés en mesure d'occuper pleinement des postes spéciaux qui exigent souvent une haute qualification professionnelle. En Belgique, la loi du 16 avril 1963 relative au reclassement social des handicapés prévoit une collaboration étroite de l'Office national de l'Emploi en matière de formation, de réadaptation et de rééducation professionnelles ainsi que de placement des handicapés.

Dans les pays où, à la suite de la guerre et des changements politiques, il fallut trouver de nouveaux moyens d'existence pour un grand nombre de réfugiés, d'expulsés ou de rapatriés, le service public de placement fut soumis, au cours de ces dernières années, à une épreuve particulièrement sévère. En 1962, la France créa, pour les rapatriés d'Algérie, une institution spéciale, la bourse nationale de l'emploi, établie à Marseille, qui a su, grâce à des méthodes nouvelles, accélérer considérablement le placement. En Belgique, en 1960, a été créée au sein du ministère des affaires africaines une mission d'information et d'assistance professionnelle aux personnes rentrées du Congo. En outre, le 1er juin 1962, a été institué au sein de l'administration de l'emploi du ministère de l'emploi et du travail, un service s'occupant du reclassement des personnes rentrées du Congo, du Ruanda et Burundi, en étroite collaboration avec l'Office national de l'emploi.

Le placement moderne ne peut plus se borner à indiquer au travailleur un emploi approprié; en cas de transferts de la main-d'oeuvre dans d'autres régions, il doit également veiller à ce que cette main-d'oeuvre dispose de logements convenables au lieu de travail. Aux Pays-Bas, on a créé à cet effet un organisme spécial. Par suite de l'engagement d'un nombre important de travailleurs étrangers, les entreprises néerlandaises intéressées font appel aux compétences de la direction générale de l'emploi pour, d'une part, construire des complexes d'habitations, recevoir des conseils en matière de construction et/ou pour exploiter ces complexes; d'autre part, pour obtenir des conseils en matière de logement dans des pensions, des garnis etc. En Allemagne, l'Office fédéral de placement et de l'assurance chômage a affecté des crédits considérables à la création de foyers, d'habitations et, surtout au cours de ces dernières années, de logements destinés aux travailleurs étrangers dans les régions qui les accueillent et

qui étaient généralement des régions de concentration industrielle. Pour les travailleurs qui occupent pour la première fois un emploi à l'étranger, on prévoit, en outre, une assistance qui vise à faciliter leur acclimatation dans le nouveau milieu où est parlée une langue étrangère qui représente souvent un facteur déterminant pour le succès durable du recrutement. Au Luxembourg, assistance est prêtée aux travailleurs étrangers par le service social de la main-d'oeuvre étrangère, rattaché au ministère du travail et de la sécurité sociale.

L'Italie, principal pays fournisseur de main-d'oeuvre, a créé des installations très importantes dans le cadre des « centres d'émigration », afin de faciliter le recrutement et d'accélérer les formalités, même lorsque les travailleurs désireux d'émigrer se présentent en grand nombre. En instituant des « commissions de recrutement », les pays recruteurs ont donné naissance à de nouvelles formes d'étroite collaboration internationale.

Dans tous les services de main-d'oeuvre étudiés, on constate la même tendance à mener une politique de l'emploi plus active. Tous sont largement sortis des limites du « bureau de placement » ou de la « bourse du travail » qui se bornait à confronter l'offre et la demande. Sous forme d'avis, de rapports, de propositions et de consultations, ils cherchent à agir sur tous les organismes compétents en matière de politique économique et de politique sociale afin que la situation de l'emploi soit aussi satisfaisante que possible et que l'équilibre sur le marché de l'emploi soit sauvegardé.

Dans le domaine de l'assistance aux chômeurs, existe une réglementation différente dans les six Etats de la CEE. Même dans ceux où ils n'assument pas en même temps la gestion de l'assurance chômage, les services de main-d'oeuvre jouent un rôle prépondérant dans la fixation et le contrôle des conditions qui régissent l'octroi de l'aide et dans la lutte contre les abus de jouissance de cette aide. Il faut noter qu'en Italie les services de placement opèrent généralement en qualité de mandataires des organes responsables des assurances sociales et qu'ils sont chargés d'accomplir certaines tâches de façon permanente, non seulement au titre de l'assurance chômage, mais également en matière d'assurance maladie, d'assurance accidents et d'assurances sociales dans l'agriculture.

Alors qu'à l'origine les bureaux du travail en étaient réduits à attendre que travailleurs et employeurs veillent bien recourir à eux, ils ont également assumé par la suite des fonctions d'orientation, de réglementation et de contrôle dans la mesure où l'Etat commençait à s'intéresser à l'organisation du marché de l'emploi. C'est le cas dans tous les Etats pour l'embauchage d'étrangers qui, sauf dérogations prévues dans des conventions internationales, est subordonné à l'approbation des services de main-d'oeuvre.



En outre, en matière de contrôle de l'emploi, il faut souligner que tous les Etats ont décidé de charger les services de main-d'oeuvre de contrôler l'emploi des handicapés et, le cas échéant, de communiquer aux entreprises d'une certaine importance le nombre des handicapés qu'elles doivent employer.

En France, en Italie, aux Pays-Bas et au Luxembourg, la loi tend à assurer un certain contrôle des mouvements sur le marché de l'emploi; à cet effet, elle soumet en principe, et dans des conditions déterminées, tout embauchage et tout licenciement à une procédure d'information ou même à la ratification des services de main-d'oeuvre et autorise ceux-ci à la refuser dans certains cas. Toutefois, mises à part quelques exceptions, les circonstances ont assez souvent permis une application libérale de cette réglementation. Les services de main-d'oeuvre s'efforcent d'obtenir une collaboration librement consentie des employeurs. En Allemagne, ce n'est qu'en cas de réductions massives des effectifs ou d'arrêt total du travail, de « licenciements collectifs », qu'on exige également des entreprises qu'elles informent préalablement les services de main-d'oeuvre des mesures envisagées et, en général, certains délais doivent être respectés.

En Italie, c'est auprès des offices du travail que se déroule la procédure de conciliation en cas de con-

flits de travail individuels. Ce fait peut s'expliquer par l'évolution historique des services de main-d'oeuvre en Italie. A l'époque du fascisme, le placement de la main-d'oeuvre était confié aux organisations professionnelles des travailleurs et celles-ci étaient soumises au contrôle du ministère des corporations. Au temps du régime corporatif, un conflit individuel du travail ne pouvait donner lieu à l'ouverture d'une procédure juridique qu'après notification à l'organisation professionnelle, qui devait d'abord tenter de parvenir à un règlement amiable. Avec l'abolition du régime corporatif, les organisations professionnelles ont perdu leur qualité d'organisme de droit public. Sans que la matière fût réglementée par une loi, la mission de conciliation dans les conflits individuels resta dévolue aux offices du travail. L'intervention des offices italiens du travail dans la répartition de logements constitue également une tâche étrangère à leur véritable mission.

En Allemagne, l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage a été chargé du paiement des allocations familiales. Ce n'est pas l'existence d'un rapport étroit entre les tâches de l'Office fédéral et celles de la Caisse d'allocations familiales, mais des considérations d'ordre économique qui ont poussé le gouvernement à recourir aux services d'assurance des offices du travail, sous-occupés, en période de faible chômage, plutôt que de créer un nouvel appareil administratif coûteux.



**Dispositions fondamentales, législatives et réglementaires, concernant la mission générale et les fonctions spécialisées des services de main-d'oeuvre — principes de base**

Le présent chapitre a pour objet de dégager une vue d'ensemble des principales dispositions législatives, réglementaires et administratives qui définissent à l'heure actuelle la mission générale et les fonctions spécialisées des services de main-d'oeuvre en même temps qu'elles mettent en place ou aménagent des organes appropriés <sup>(1)</sup>.

Les législations qui ont vu le jour ces dernières années sont souvent très abondantes; les textes en vigueur se superposent parfois, mais les efforts poursuivis tendent à leur donner plus de cohésion et d'efficacité.

Les réformes récentes de la réglementation ont eu surtout pour but de multiplier les services de main-d'oeuvre pour les rendre plus accessibles aux usagers et, en même temps, de développer leurs tâches spécialisées en quantité et, simultanément, en qualité.

Aussi, pour faciliter l'exécution de ces tâches et parvenir à une application rationnelle des multiples textes en vigueur, certains pays, tels l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, ont-ils éprouvé le nécessité de codifier les règles et d'éditer des manuels à l'usage du personnel des services de main-d'oeuvre.

**1. MISSION GÉNÉRALE  
ET ATTRIBUTIONS DES SERVICES**

La mission générale et les attributions des administrations centrales des six Etats, compétentes pour les questions se rattachant directement ou indirectement à l'emploi de la main-d'oeuvre, présentent entre elles de grandes analogies.

Cependant, des particularités importantes les distinguent qui doivent être mises en évidence. Elles tiennent surtout à l'évolution historique des services et à la nature juridique des organes qui ont été mis en place.

Dans quatre pays, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas, les services de main-d'oeuvre sont des services d'Etat, émanant directement du ministère du travail (ou des affaires sociales). L'Etat assume dès lors, sans organe intermédiaire, la gestion et le financement directs de ces services publics.

Par contre, la Belgique et la République fédérale ont créé, pour le placement des travailleurs et pour d'autres tâches spécialisées relatives à la main-d'oeuvre, un organisme national de droit public disposant d'une autonomie de gestion et de ressources propres et placé sous la tutelle du ministère de l'emploi et du travail (ou des affaires sociales).

Il s'ensuit que les attributions générales ont été partagées différemment, selon le cas, en fonction de ces structures diversifiées. Des renseignements plus détaillés seront fournis à ce sujet au chapitre III.

Mais, c'est davantage au niveau des services régionaux et locaux que les tâches spécialisées qui sont dévolues à ces services accusent entre elles, selon les Etats, des différences assez marquées et assez nombreuses, ainsi qu'il sera précisé également dans ce chapitre.

1 a. En Belgique, compte tenu de la double structure des services de l'emploi, il y a lieu de retenir :

— pour l'Office national de l'emploi (ONEM), l'arrêté royal relatif à l'emploi et au chômage du 20 décembre 1963 qui régit le fonctionnement de cet office;

— pour l'administration de l'emploi, directement intégrée dans le ministère de l'emploi et du travail, l'arrêté royal du 17 juillet 1959 organisant l'administration de l'emploi, modifié par plusieurs autres arrêtés, et l'arrêté royal du 13 mai 1953 créant une direction de la main-d'oeuvre.

Aucune disposition légale ou réglementaire de portée générale ne fixe les attributions exactes ni les tâches précises de l'administration de l'emploi, sauf en matière de main-d'oeuvre étrangère. L'analyse décrit la situation de fait.

Cette administration participe avec les autorités compétentes à l'élaboration de la politique générale en matière d'emploi, à l'étude permanente des problèmes du travail, à la conception et à l'examen des résultats de cette politique, aux recherches et aux études sur les nouveaux problèmes dans le cadre de la politique économique et sociale du gouvernement, à la coordination des mesures et à l'étude d'ensemble de ces problèmes par l'intermédiaire du Conseil consultatif de l'emploi et de la main-d'oeuvre et du Conseil consultatif de l'immigration, qui ont une mission d'étude et de coordination.

L'administration de l'emploi se subdivise en trois directions : la direction de l'étude des problèmes du travail, la direction de la politique de l'emploi et la direction du chômage.

La tâche de la direction de l'étude des problèmes du travail, qui est en réalité le service d'études du ministère de l'emploi et du travail, peut être résumée

<sup>(1)</sup> L'analyse des tâches confiées aux organes centraux, régionaux et locaux sera précisée au chap. III qui traite de l'organisation et des structures ainsi qu'au chap. VI consacré aux méthodes de fonctionnement.

ainsi : elle examine les problèmes généraux à caractère à la fois social et économique, elle formule au moyen de ses analyses des prévisions de population active, d'emploi et de chômage, d'intégration des jeunes, de vieillissement de la population et de la productivité du travail.

En outre, cette direction effectue une étude permanente sur l'évolution des conditions de travail sur le plan national. A l'échelon des branches d'activité et des entreprises, elle examine les problèmes des salaires sous différents angles, la structure et l'évolution des branches, le prix de revient de la main-d'oeuvre et le niveau de vie des travailleurs. Elle étudie les possibilités de promotion sociale des travailleurs par référence aux conventions collectives ainsi que les problèmes de méthodologie statistique dans le cadre de l'économie du travail et de la politique de l'emploi.

La direction de la politique de l'emploi s'oriente plutôt vers la conception de décisions pratiques en matière de l'emploi; de plus, elle assure des tâches importantes d'exécution, telles l'octroi des permis de travail aux étrangers et l'octroi d'indemnités de promotion sociale. Les attributions de cette direction ont trait principalement à la conception et à l'exécution directe ou indirecte d'une politique de l'emploi, notamment en matière de main-d'oeuvre étrangère, de travail saisonnier et frontalier, de marché du travail et en matière de formation et de réadaptation professionnelles des travailleurs ainsi que de promotion sociale des travailleurs.

La direction du chômage a pour tâche de suivre l'exécution des lois et règlements en matière de chômage, d'interpréter cette réglementation afin d'établir une jurisprudence administrative; en outre, elle prépare de nouveaux projets de loi et de règlement. Les agents de cette direction participent aux activités para-juridictionnelles en matière de chômage.

Le rôle de l'Office national de l'emploi a été fixé dans sa forme actuelle par l'arrêté royal du 20 décembre 1963. On a vu qu'il a remplacé l'Office national du placement et du chômage qui avait été institué par l'arrêté royal du 27 juillet 1935.

La Belgique a ratifié le 6 mars 1953 la convention internationale concernant l'organisation des services de l'emploi, conclue en 1948 sous l'égide de l'OIT.

L'Office national de l'emploi a été chargé de constituer et d'administrer les services publics gratuits de placement et de recrutement des travailleurs sous le contrôle de certaines commissions consultatives.

Les bureaux régionaux de placement qui ont été créés dans les villes importantes ainsi que les services auxiliaires dans d'autres localités moins importantes comportent, autant que possible, des sections spécialisées par profession ou par industrie.

1 b. Dans la république fédérale d'Allemagne, l'organisation et les activités pratiques des services administratifs du travail reposent sur des bases juridiques de quatre ordres :

— la loi fondamentale de la République fédérale du 23 mai 1949 complétée le 19 mars 1956;

— la loi sur le placement de la main-d'oeuvre et l'assurance chômage du 16 juillet 1927 modifiée le 3 avril 1957 ainsi que les lois complémentaires et règlements d'exécution;

— d'autres lois particulières, par exemple la loi du 10 août 1951 sur la protection contre les licenciements, celle du 14 août 1961 sur les grands invalides et celle du 23 octobre 1961 sur les expulsés;

— des directives, décrets et prescriptions administratives promulgués par les organes autonomes de l'Office fédéral pour le placement et l'assurance chômage.

Créé par la loi du 10 mars 1952, l'Office fédéral pour le placement et l'assurance chômage est chargé d'observer le marché de l'emploi et de dresser des statistiques qui constituent, en fait, des statistiques officielles de la République fédérale et sont publiées comme telles d'orienter, de placer la main-d'oeuvre et de procurer aux travailleurs sans emploi une aide sous diverses formes.

Cet Office est un organisme de droit public à la gestion autonome duquel participent des représentants des travailleurs, des employeurs et des « entités » administratives publiques. Sont placés sous son autorité des offices régionaux à raison d'un office au chef-lieu de chaque « Land » et des bureaux de placement qui fonctionnent dans certaines localités importantes.

Les attributions confiées à l'Office central à Francfort revêtent une importance particulière avec compétence nationale pour certaines questions, telles celles concernant les cadres, les titulaires de diplômes des universités et des grandes écoles, le personnel des théâtres, de l'hôtellerie, la compensation sur le plan fédéral.

L'Office du travail à Munich comporte une bourse du cinéma.

1 c. En France, les attributions des services de main-d'oeuvre se fondent sur les dispositions fondamentales ci-après.

L'ordonnance du 24 mai 1945 pose en principe que les services régionaux et départementaux de main-d'oeuvre sont seuls habilités à effectuer le placement des travailleurs, supprime les bureaux de placement payants et interdit la création de nouveaux bureaux de placement privés gratuits.

Les décrets du 27 avril 1946 et du 20 avril 1948 organisent, sous l'autorité directe de la direction générale du travail et de la main-d'oeuvre du ministère du travail, les services départementaux de main-

d'oeuvre et les organes consultatifs de ces services. Il est créé dans chaque département un service départemental de la main-d'oeuvre placé sous l'autorité du directeur départemental du travail et de la main-d'oeuvre, comportant notamment des bureaux locaux de main-d'oeuvre dont la liste est fixée par le ministre du travail et qui comprennent éventuellement des sections spécialisées. Le service départemental fonctionnant au siège de chaque Inspection divisionnaire du travail et de la main-d'oeuvre peut être chargé des opérations de compensation entre les différents départements de la circonscription. A la tête de quelques-uns de ces services, a été placé un inspecteur du travail et de la main-d'oeuvre : à Paris, Lille, Lyon, Marseille.

Il faut noter l'institution de commissions consultatives de la main-d'oeuvre aux niveaux régional et départemental; auprès de l'administration centrale, c'est le comité supérieur de l'emploi qui joue ce rôle consultatif. Une sous-commission de la commission départementale de main-d'oeuvre est chargée d'étudier les problèmes de formation professionnelle des adultes. Fonctionnent, en outre, des commissions d'appel en matière de chômage ainsi que dans le domaine du contrôle de l'emploi.

1 d. En Italie, les attributions fondamentales du ministère du travail sont définies par la loi du 10 août 1945, complétée par celles du 15 avril 1948 et du 22 juillet 1961. Elles peuvent ainsi se résumer : études, recherches, statistiques, observation en Italie et à l'étranger des questions relatives au travail; offices du travail; rapports avec le BIT et autres organisations internationales, en matière de travail; coopération; formation professionnelle et perfectionnement des travailleurs, apprentissage; migrations internes et acheminement des travailleurs à l'étranger; aide aux travailleurs, relèvement de leurs niveaux moral et professionnel.

La loi du 29 avril 1949 a réglementé de façon précise la question du placement : fonction attribuée de façon générale à la compétence d'organes déterminés de l'Etat à la suite de la suppression de l'organisation syndicale corporative et de la restauration de la liberté d'association qui en est résultée.

Les fonctions dévolues aux offices du travail et du plein emploi sont les suivantes :

— offices régionaux situés au chef-lieu de la région : coordination et surveillance des offices provinciaux et des centres d'émigration; fonctions d'orientation, de lancement (avec participation) des initiatives régionales ou interprovinciales favorisant le plein emploi; constitution de statistiques et rédaction de rapports sur les phénomènes concernant le travail; négociation des conflits collectifs intéressant plusieurs provinces ou non résolus à l'échelon provincial;

— les offices provinciaux installés au chef-lieu de la province : collecte des données pour l'étude du

chômage; placement des travailleurs; recrutement des travailleurs qui émigrent et assistance à ces travailleurs et à leurs familles; conciliation dans les différends collectifs individuels; orientation, impulsion et participation aux initiatives visant au plein emploi; tâches en matière d'orientation et de formation professionnelles ainsi qu'en matière de chantiers de travail et de reboisement; tâches dans le domaine de la prévoyance et de l'assistance sociale; tâches en matière d'attribution de logements sociaux;

— sections de zone, de commune ou d'arrondissement qui assument principalement des tâches relatives au placement de la main-d'oeuvre ainsi qu'à la prévoyance et à l'assistance sociales;

— enfin, des offices spéciaux assurent le placement de catégories particulières de travailleurs; actuellement, existe seul celui du spectacle.

1 e. Au Luxembourg, la base de la législation en cause est constituée par l'arrêté grand-ducal du 30 juin 1945 ayant force de loi, modifié et complété par les lois des 22 avril 1949, 29 janvier 1962 et 12 mars 1964. L'Office national du travail, oeuvre de la conférence nationale du travail, relève du ministre du travail. Cet office fait effectivement fonction de direction nationale de l'emploi, en l'absence d'une telle direction au sein du département du travail. Sa mission générale est de prendre toutes initiatives appropriées et de prêter ses bons offices en vue de la réalisation d'une politique nationale de la main-d'oeuvre.

L'Office compte quatre bureaux régionaux avec des sections spéciales diverses. Il existe également des bureaux auxiliaires ouverts, en principe, une fois par semaine. A noter que les bureaux des caisses régionales maladie peuvent être appelés à faire office d'organes régionaux.

L'Office national fait appel avec succès au concours des administrations communales, des chambres professionnelles, des fédérations patronales et ouvrières, de l'inspection du travail et des institutions sociales en général.

Le directeur de l'Office national du travail est assisté d'une commission administrative paritaire qui se compose de quatre délégués gouvernementaux, de quatre représentants des employeurs et de quatre représentants des travailleurs. Cette commission a notamment pour mission de collaborer à l'organisation et au bon fonctionnement de l'Office et de surveiller son activité dans les différents domaines. Elle établit, par ailleurs, les propositions budgétaires concernant l'Office, inflige, le cas échéant, les amendes d'ordre prévues par la loi, statue en dernier ressort sur les recours en matière d'octroi des indemnités de chômage et publie annuellement un rapport sur l'activité de l'Office.

1 f. Enfin, aux Pays-Bas, les dispositions fondamentales sont les suivantes.

L'arrêté royal du 1<sup>er</sup> juillet 1954 a institué une direction de l'emploi au ministère des affaires sociales et de la santé publique. Cette direction comporte aux sections :

- d'une part, l'Office national du travail et
- d'autre part, le Service national de l'emploi complémentaire.

L'Office national du travail a été créé en 1940. Il a pris une très grande importance en vertu de l'arrêté royal du 17 juillet 1944 qui porte réglementation du placement, de la formation professionnelle, de la réadaptation et de la rééducation des chômeurs et des adultes. La loi de 1930 sur le placement définissait déjà les tâches : assister constamment les employeurs qui cherchent de la main-d'oeuvre et les travailleurs en quête d'un emploi.

L'Office assure essentiellement le placement de la main-d'oeuvre, mais il est chargé, en outre, d'autres tâches en relation étroite avec le chômage et sa résorption. Il a aussi pour but d'assurer l'orientation professionnelle et de procurer aux travailleurs jeunes et adultes la possibilité d'une formation professionnelle convenable.

Le Service national de l'emploi complémentaire, depuis 1958, a pour tâche de préparer et de faire exécuter les travaux à subventionner par le ministère pour créer des possibilités d'emploi complémentaires (travaux publics, postes de travail à caractère social). Il doit pourvoir au logement des travailleurs lorsque leur mise au travail l'exige. Ces travaux ressortent, soit du génie rural (accroissement du rendement des terres) soit du génie civil (terrains de sport, canaux, routes etc.). Le ministère des affaires sociales a institué un collège interdépartemental pour la coordination des travaux publics, dont la composition et les méthodes de fonctionnement ont été fixées en accord avec tous les ministres intéressés.

La collaboration des services de main-d'oeuvre est indispensable à ce service. Ils fournissent, par l'analyse hebdomadaire de la main-d'oeuvre disponible pour l'emploi complémentaire, les données sur lesquelles reposent la planification et la régularisation des travaux. C'est sur la base de leurs pronostics que les commissions provinciales de l'emploi établissent un programme d'hiver pour la lutte contre le chômage saisonnier.

Comme il a déjà été mentionné, une refonte importante a été opérée le 1<sup>er</sup> mars 1965 au sein de la direction générale de l'emploi. Le ministre des affaires sociales et de la santé publique a décidé une nouvelle répartition des tâches de l'Office national du travail et du Service national de l'emploi complémentaire. Cette redistribution a pour but de promouvoir l'intégration des différentes activités et de les adapter à la politique de l'emploi telle qu'elle a évolué au cours des dernières années.

Les tâches de l'Office national du travail et du Service national de l'emploi complémentaire se répar-

tissent actuellement entre trois directions, à savoir :  
— une direction de l'emploi complémentaire et de la formation professionnelle;

— une direction de la politique générale de l'emploi qui s'occupe de l'emploi dans les diverses branches professionnelles, des affaires du marché international de l'emploi, de l'emploi dans des conditions spéciales et autres tâches assimilées;

— une direction de la politique spécialisée de l'emploi qui s'occupe de l'emploi dans le cas de groupes d'individus, de l'étude des professions, y compris l'orientation professionnelle, des affaires relevant de la médecine du travail, du logement des travailleurs ainsi que des affaires sociales de travailleurs occupant un emploi complémentaire ou en cours de formation dans des centres de formation professionnelle.

## 2. ETUDE DES PROBLEMES DE L'EMPLOI — POLITIQUE DE L'EMPLOI

En tête des fonctions dévolues aux services de main-d'oeuvre, il convient de placer celle qui concerne l'étude des problèmes de l'emploi et l'élaboration de la politique à mener dans ce domaine<sup>(1)</sup>. Cette fonction englobe notamment : l'étude du marché de l'emploi; l'analyse de la situation et de l'évolution des effectifs occupés dans les différentes branches d'activité, professions et régions, répartis éventuellement par niveau de qualification, âge, sexe et nationalité; le rassemblement des informations et de la documentation professionnelles sur les différentes activités et métiers exercés; l'établissement de statistiques diverses sur les conditions de travail et l'évolution de l'emploi et du chômage, y compris les estimations prévisionnelles des besoins et des ressources en main-d'oeuvre à court, moyen et long terme.

L'exercice de cette fonction a pris généralement un développement considérable, non seulement dans le cadre des activités sociales proprement dites, mais encore dans celui des activités économiques et de la politique générale qui visent de plus en plus l'utilisation complète des ressources en main-d'oeuvre et l'amélioration constante des conditions et des possibilités d'emploi.

Cette fonction d'étude, d'information et de documentation éclaire et facilite l'exercice de toutes les autres, d'où l'intérêt grandissant qui lui est généralement attribué dans la pratique, ainsi qu'il sera précisé au chapitre VI dans l'examen des méthodes de fonctionnement.

Le prolongement logique de ces études et de ces recherches est la mise en valeur des problèmes spécifiques de l'emploi et de leurs solutions possibles. Elles servent ainsi à orienter, à conjuguer les actions souhaitables et à établir une politique cohérente de l'emploi étroitement coordonnée avec les autres politiques.

<sup>(1)</sup> En Allemagne, cette politique incombe au gouvernement fédéral.

Sur ce dernier point, il convient de souligner que si la mission générale des services de main-d'oeuvre dans les six Etats s'est étendue et tend encore à s'élargir, c'est notamment pour leur permettre de contribuer plus efficacement à l'établissement et à l'application de la politique de l'emploi, afin que celle-ci acquière son entité et sa juste place dans le cadre de la politique générale.

C'est à la lumière de ces constatations d'ensemble que doivent être considérées les contributions que les services de main-d'oeuvre apportent dans de multiples domaines d'activité qui débordent celui de l'emploi au sens étroit du terme. Il s'agit notamment des contributions de ces services en matière économique et sociale, qui impliquent une collaboration régulière avec différentes administrations, services et organismes spécialisés. On peut citer la participation à différents travaux : mise sur pied et application des programmes d'action régionale; programmes de travaux d'utilité publique; décentralisation industrielle et aménagement du territoire; octroi des aides de nature économique et sociale pour stimuler l'expansion ou la reconversion de certaines activités.

Au niveau ministériel, les services de main-d'oeuvre collaborent à l'établissement des plans et des budgets, certains couvrant plusieurs années, ce qui implique des travaux prévisionnels en matière d'emploi et de courants migratoires. On peut citer : en Belgique, depuis 1951, l'établissement des budgets de main-d'oeuvre et, depuis 1962, du programme d'expansion économique; en France, les travaux de la commission de la main-d'oeuvre au commissariat général au plan; aux Pays-Bas, les services de main-d'oeuvre collaborent à la recherche des possibilités d'emploi complémentaires et participent aux travaux de la direction de la politique générale de l'emploi.

Sur la collaboration des services de main-d'oeuvre avec diverses institutions économiques et sociales, l'examen des méthodes de fonctionnement fournira au chapitre VI des précisions complémentaires.

### 3. ORIENTATION PROFESSIONNELLE

Depuis plusieurs dizaines d'années, les pouvoirs publics des Etats membres de la Communauté se sont préoccupés de l'orientation professionnelle des jeunes, sur le point d'atteindre la fin de leur scolarité primaire. A l'origine, assez souvent, les maîtres incitaient les élèves à s'entretenir avec leurs parents de leurs projets quant à la prolongation de leurs études ou, le plus souvent, de la profession qu'ils désiraient embrasser après leur sortie de l'école; puis, ils étaient amenés à préciser ces projets par écrit.

Ces derniers faisaient l'objet d'un examen attentif de la part du maître, notamment en ce qui concernait le désir de prolonger la scolarité. Les élèves étaient encouragés dans cette voie lorsque leurs aptitudes le permettaient. En ce qui concerne la profession envisagée, quelques maîtres donnaient des avis en

fonction des aptitudes connues ou supposées des enfants et de leur connaissance approximative du marché de l'emploi et des professions. Dans quelques pays, le ministère de l'éducation nationale disposait de conseillers d'orientation dans les grands centres et des conseils plus autorisés étaient ainsi donnés. Au début, il s'agissait essentiellement de déceler les contre-indications.

Peu à peu, l'orientation professionnelle s'occupa des adolescents, voire, dans certaines circonstances, des adultes. Il s'agissait d'initiatives sporadiques.

Cependant, le problème de l'orientation professionnelle s'est révélé tellement important à la fois pour les travailleurs et pour les employeurs que la conférence internationale du travail a adopté la recommandation n° 87 en juillet 1949; en octobre 1961, a été adoptée à Turin la Charte sociale européenne. Ces deux textes incitaient les nations membres à rationaliser et à intensifier l'orientation professionnelle des jeunes, des adolescents et des adultes.

Sous cette double impulsion, les Etats membres de la Communauté ont développé les services existants, en ont créé d'autres plus efficaces, s'adressant à des catégories de personnes plus nombreuses.

Des progrès remarquables ont été accomplis. Mais, dans la plupart des Etats membres, on accentue les efforts en vue de les développer encore.

En Belgique, un service spécial dit « tutelle professionnelle de la jeunesse », organisé au sein de l'Office national de l'emploi, s'occupe essentiellement des jeunes gens de moins de 21 ans. Les travailleurs âgés de 21 à 25 ans peuvent néanmoins faire appel à ce service.

Le but est d'informer et de guider les jeunes dans le choix d'une profession et dans leurs débuts professionnels, de suivre les progrès accomplis, de promouvoir la qualification professionnelle des jeunes, d'aider les employeurs dans le recrutement et la présélection de la main-d'oeuvre juvénile, de contrôler son adaptation à l'emploi en collaboration avec l'employeur.

Ce service de tutelle recommande aux jeunes demandeurs d'emploi de consulter, après la fin de leurs études, un service d'orientation professionnelle. Le cas échéant, il conseille aux jeunes demandeurs d'emploi l'apprentissage d'une profession ou d'un métier dans l'industrie ou dans l'artisanat, ou la fréquentation de cours dans une école technique ou de cours techniques. Il renvoie toute demande de conseils relatifs aux études, en signalant que seuls les centres psycho-médicaux sociaux sont compétents en la matière.

L'Office national de l'emploi a créé et multiplié depuis 1945 des services de placement spécialisés pour les jeunes demandeurs d'emploi; en 1952, les 29 bureaux régionaux de l'Office national possédaient une section spéciale pour le placement des jeunes

travailleurs. Dans ce domaine, il existe une Commission nationale et des commissions régionales à caractère consultatif. Dans le cadre de la tutelle professionnelle des jeunes, l'Office a disposé, pour la première fois, d'un centre médico-psychotechnique; comme il est apparu que ces centres pouvaient rendre de précieux services dans l'orientation des adultes et de la sélection des candidats à une formation accélérée, l'Office est doté actuellement d'un service médico-psychotechnique. Celui-ci comprend un service d'administration centrale et six centres dont quatre en province. A signaler également que le ministère de l'éducation nationale a créé et fait fonctionner des offices d'orientation scolaire et professionnelle; en outre, il subventionne des offices libres.

Dans la république fédérale d'Allemagne, la compétence des offices du travail est absolue en ce qui concerne les apprentis. Il s'agit, en l'espèce, de fournir des conseils tenant compte des caractéristiques de l'intéressé et de ses goûts ainsi que de la situation et de l'évolution du marché de l'emploi. Les services doivent faire le nécessaire pour que des apprentis offrant toutes les garanties requises reçoivent une formation professionnelle dans les meilleures conditions et, le cas échéant, en les assistant.

Les services de l'orientation professionnelle sont, en république fédérale d'Allemagne, incorporés dans ceux de la main-d'oeuvre. Ils ont reçu un grand développement. Le réseau d'offices régionaux, locaux et de bureaux auxiliaires couvre l'ensemble du territoire fédéral. Il a étendu progressivement son action pour faire face à la totalité des besoins d'orientation.

En France, aucune législation particulière ne définit le rôle des services de main-d'oeuvre en matière d'orientation professionnelle. Cependant, certains inspecteurs divisionnaires du travail ont été appelés à collaborer avec les responsables de l'éducation nationale. Dans quelques départements, une circulaire rédigée conjointement par l'inspecteur d'Académie et l'inspecteur divisionnaire du travail est adressée à cet effet chaque année vers la fin de l'année scolaire à tous les directeurs d'écoles primaires. Sont ainsi touchés tous les élèves sortants, même ceux qui n'ont pu être examinés par les agents de l'éducation nationale chargés de l'orientation professionnelle. Le placéur s'efforce de procurer au jeune travailleur qui se présente ensuite devant lui un emploi adéquat.

Par ailleurs, le ministère du travail dispose d'un réseau de centres de sélection psychotechnique et d'un corps de psychotechniciens recrutés sur concours et placés dans les villes sièges d'inspections divisionnaires du travail.

Ces agents ont pour mission essentielle d'examiner la totalité des candidats à l'entrée dans un centre de formation professionnelle des adultes. Mais ils prêtent également leur concours aux bureaux de main-

d'oeuvre pour l'examen des demandeurs d'emploi, notamment ceux qui se révèlent difficiles à placer.

C'est surtout à partir de 1962 que, s'inspirant des dispositions de la recommandation internationale du travail n° 87 relative à l'orientation professionnelle des adultes, le ministère du travail a entrepris l'organisation d'échelons régionaux de l'emploi comportant notamment des services de conseils professionnels. Ceux-ci ont pour mission d'apporter aux travailleurs, en particulier à ceux qui ont à exercer un premier choix au seuil de leur carrière professionnelle, un ensemble d'informations aussi large que possible sur les métiers ou sur les possibilités de formation professionnelle.

En Italie, les offices du travail interviennent dans l'orientation professionnelle, le placement en apprentissage et dans l'emploi des jeunes, par la surveillance de l'exercice des activités relatives à l'enseignement complémentaire des apprentis gratuit et obligatoire pour permettre l'assimilation des notions théoriques indispensables à l'acquisition d'une pleine capacité professionnelle.

En général, le ministère du travail institue des cours spéciaux à cet effet d'une durée de un ou deux ans selon la qualification à acquérir.

Des cours semblables peuvent être créés également par des entreprises isolées ou des groupes d'entreprises. Toutes ces dépenses sont couvertes par le Fonds pour la préparation professionnelle, à gestion autonome, institué auprès du ministère du travail.

L'embauchage des apprentis est, en principe, précédé d'examens psycho-physiologiques en vue de déterminer les aptitudes professionnelles, à défaut d'un examen médical.

Le ministère du travail dispose de 43 centres de psychologie du travail pour rassembler toutes les informations professionnelles nécessaires à l'orientation et pour examiner les apprentis et les élèves des cours de formation professionnelle.

Par ailleurs, les services de main-d'oeuvre du ministère du travail participent aux activités d'organismes importants, commissions ou comités, s'occupant notamment de programmation, de travaux extraordinaires d'intérêt public et de participations de l'Etat. Ces services font notamment partie des consortiums provinciaux pour l'instruction technique.

Au Luxembourg, l'orientation professionnelle et le placement des travailleurs sont réunis en un seul et même service public, l'Office national du travail (arrêté-loi de 1945). La division d'orientation professionnelle rassemble les informations nécessaires à l'orientation, assure la liaison notamment avec les écoles et les parents et conseille les jeunes et les adultes.

Depuis 1945, l'orientation professionnelle est devenue obligatoire pour une importante catégorie



d'adolescents, à savoir les candidats à une formation professionnelle méthodique et sanctionnée par un certificat d'aptitude professionnelle. Elle assure, non seulement l'orientation, mais aussi le placement en apprentissage. Une extension facultative de la sélection et de l'orientation professionnelles est possible, le législateur ayant chargé les services d'orientation professionnelle « d'examiner l'aptitude d'aspirants à des professions déterminées, soit sur requête patronale, soit sur requête émanant d'eux-mêmes ou de leurs parents ».

Aux Pays-Bas, les services publics d'orientation professionnelle sont intégrés dans ceux de l'emploi. Cette organisation de nature unitaire et hiérarchique facilite grandement l'examen de l'ensemble des aspects de l'orientation professionnelle en liaison étroite avec l'étude des possibilités de placement et d'emploi. En outre, il faut noter l'importance des services privés qui reçoivent des subventions de l'Etat. Une résolution votée en 1951 par la Chambre des représentants souligne que l'orientation incombe, en principe, à l'initiative privée, l'Etat ayant pour tâche d'assurer les réalisations complémentaires nécessaires.

#### 4. PLACEMENT

Le placement des travailleurs est l'une des tâches fondamentales des services de main-d'oeuvre. Pour l'accomplir, des moyens légaux et réglementaires ont été mis à la disposition de ces services, dont la portée varie d'ailleurs selon les pays. Dans la plupart d'entre eux, le législateur est intervenu pour accroître la force obligatoire des règles concernant le placement; il en est ainsi, par exemple, en ce qui concerne la notification, aux services de main-d'oeuvre, des vacances d'emploi et la publicité des offres d'emploi, les placements prioritaires ou encore les procédures d'embauchage et de licenciement. Cependant, dans la pratique, il arrive que certaines de ces règles sont appliquées avec libéralisme et dans le souci d'obtenir autant que possible une collaboration librement consentie des personnes et des milieux intéressés.

Il n'en reste pas moins que le placement est devenu, en raison même, ainsi qu'on l'a vu, des abus engendrés par les pratiques du placement privé payant, une fonction très généralement réglementée et, en principe, de caractère public. L'exercice du placement privé n'a plus, en effet, qu'un caractère exceptionnel; il est soumis à des procédures strictes d'autorisation et de contrôle qui seront analysées au chapitre VII.

Par définition, la réalisation du placement a pour but la satisfaction concomitante des désirs d'un employeur et d'un travailleur exprimés sous la forme d'une offre et d'une demande d'emploi. Les caractéristiques de cette offre et de cette demande doivent être parfaitement connues des services de placement pour que leur ajustement réciproque puisse être convenablement assuré. Ceci est vrai pour chaque opération individuelle; c'est aussi valable pour l'ensemble

des opérations de placement que nécessite l'équilibre du marché de l'emploi aux différents niveaux (local, régional, national, communautaire).

L'exercice de la fonction du placement suppose, entre autres, la connaissance par les services de main-d'oeuvre de l'ensemble des vacances d'emplois et des candidats au travail afin de réaliser une compensation aussi complète et satisfaisante que possible (en nombre et en qualité) entre les offres et les demandes d'emploi en instance. C'est pour favoriser cette connaissance que des moyens juridiques, techniques et administratifs ont été mis en oeuvre.

La réglementation du placement dans les Etats membres de la Communauté s'appuie sur les principes fondamentaux qui sont dégagés ci-après.

4 a. En premier lieu, il faut noter que cette réglementation attribuée, à des services publics ou à des organismes de caractère public placés sous leur tutelle une compétence primordiale, sinon exclusive, dans ce domaine. Cette compétence tend à se rapprocher, en fait, d'un monopole. Cependant, en principe, dans aucun des six Etats, les services de placement, qu'ils émanent directement des services du ministère du travail ou qu'ils s'y rattachent par l'intermédiaire d'un Office national « parastatal », ne disposent du monopole véritable du placement. Toutefois, il faut noter qu'en Italie on se rapproche beaucoup de cette situation du fait que les donneurs d'ouvrage, sauf exception, ne peuvent engager de main-d'oeuvre si ce n'est par l'intermédiaire des services de placement; et, dans une certaine mesure, au Luxembourg également où l'accomplissement de certaines formalités auprès des services de main-d'oeuvre est obligatoire.

4 b. Dans la plupart des pays, les employeurs sont tenus, en principe, et de manière plus ou moins impérative, de déclarer leurs vacances d'emploi. Au Luxembourg, ce principe est appliqué de façon systématique. Par contre, aux Pays-Bas, les employeurs sont totalement libres de notifier ou non les emplois vacants. En Belgique, il n'y a pas actuellement d'obligation; cependant, l'article 18 de la loi du 14 février 1961, de progrès social et de redressement financier, prévoit que, dans la mesure où les conditions du marché de l'emploi le justifient, le roi peut, par arrêté motivé et délibéré en conseil des ministres, imposer aux employeurs la notification à l'Office national de l'emploi de tout ou partie des places vacantes dans leur entreprise.

4 c. Par ailleurs, sauf cas réglementaires spéciaux, nul employeur n'est tenu, en principe, d'agréer, le salarié qui lui est présenté par le service de main-d'oeuvre mais doit, en général, notifier à ce dernier le motif du refus d'embauchage. Cependant, en Italie, dans le cas d'offre d'emploi « numérique », l'employeur est tenu d'accepter les candidats présentés par le bureau de placement.

4 d. En outre, les travailleurs ne sont, en principe, tenus de demander leur inscription au bureau de main-d'oeuvre comme demandeur d'emploi que s'ils prétendent bénéficier des allocations ou indemnités de chômage ou d'autres prestations sociales. Toutefois, à ce dernier principe, il est des exceptions formelles. C'est ainsi qu'en France, en vertu de l'ordonnance du 24 mai 1945, tout travailleur recherchant un emploi est tenu de requérir son inscription auprès du service départemental de la main-d'oeuvre ou de l'organe local de celui-ci; en Italie, selon une règle générale, toute personne désirant obtenir un emploi est tenue de se faire inscrire sur les listes dites « de chômage » tenues par les organismes de l'Etat. Il en est de même au Luxembourg où tous les demandeurs d'emploi indemnisés ou non sont tenus de s'inscrire auprès du bureau de placement public de leur domicile.

4 e. En ce qui concerne les embauchages et licenciements, ils demeurent en principe libres, sous réserve, toutefois, d'un certain nombre d'exceptions. Il s'agit notamment du cas de l'Italie mentionné ci-dessus. En Belgique, le roi peut, sous certaines conditions, soumettre à déclaration préalable, l'embauchage, le licenciement et la mise en chômage pendant une période limitée. Jusqu'à présent, ce moyen n'a pas encore été utilisé.

En Allemagne, l'employeur est seulement tenu de signaler, dans les trois jours, à l'office du travail dans le ressort duquel se trouve l'entreprise, tout embauchage et tout licenciement. Toutefois, en cas de licenciements « massifs » ou « collectifs », l'employeur est tenu de faire à l'office du travail une déclaration écrite accompagnée de l'avis du comité d'entreprise, avant de licencier, dans un délai de quatre semaines, plus de cinq travailleurs dans les entreprises non saisonnières de 20 à 30 salariés, 10 % des travailleurs ou plus de 25 dans les entreprises de 50 à 500; 50 travailleurs dans les entreprises de plus de 500. A noter que le droit de licenciement sur le champ demeure intact.

En France, en Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas, l'employeur est moins libre à ce sujet. En France, les établissements industriels et commerciaux ne peuvent, en principe, embaucher définitivement ni licencier du personnel sans l'autorisation du service de main-d'oeuvre. Ces dispositions ne jouent d'ailleurs vraiment en pratique qu'au cas de licenciement collectif. Les chefs d'établissements peuvent faire appel de la décision auprès du directeur départemental du travail et de la main-d'oeuvre, lequel est tenu de prendre l'avis d'une commission consultative. Mais il convient de noter que, dans une proportion importante de départements, les prescriptions législatives en la matière sont largement tombées en désuétude.

En Italie, il est interdit aux employeurs, sous peine de sanctions, d'embaucher du personnel autrement

que par l'entremise du bureau de placement. Cependant, ils peuvent formuler des demandes nominatives d'engagement pour des travailleurs de toute qualification. Il faut signaler ici que la loi du 10 février 1961, qui a abrogé la législation sur les migrations internes et contre les urbanisations, a apporté plus de facilités pour la mobilité territoriale des travailleurs. Cette loi a notamment prévu que, sans changer de résidence, le travailleur peut transférer son inscription sur les listes du bureau de placement d'une autre commune, chef-lieu de province de plus de 20 000 habitants ou d'une grande importance industrielle ou dans une province limitrophe, dans un rayon de 150 kilomètres.

Au Luxembourg, tout embauchage et tout licenciement doit être déclaré à l'Office national du travail. L'employeur qui congédie plus de dix salariés dans un délai de quinze jours doit en informer par écrit l'Office national du travail avec indication des motifs et de la date de cessation de l'emploi. Ce licenciement collectif ne peut avoir d'effet qu'à l'expiration de la quatrième semaine suivant celle de l'information donnée. Le ministre du travail peut étendre ou raccourcir ce délai. Ces dispositions sont applicables à toutes les entreprises industrielles, commerciales et artisanales sauf lorsqu'elles revêtent un caractère saisonnier.

Aux Pays-Bas, enfin, il est interdit à l'employeur et au travailleur — à moins qu'il n'y ait arrangement réciproque — de résilier un contrat de travail sans l'accord du bureau municipal de placement; des dispositions dérogatoires peuvent cependant s'appliquer pour certains groupes de travailleurs. Avant de prendre une décision, le directeur de ce bureau consulte l'inspecteur du travail et les représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs.

Le départ d'un travailleur est toujours approuvé s'il doit en retirer une amélioration de sa situation (salaire, conditions de travail, possibilité de suivre des cours). En principe, on peut également subordonner le recrutement de personnel à une autorisation du bureau de placement. En fait, il n'est fait usage de ce droit que dans un cas seulement, à savoir celui des tourbières où un arrêté est intervenu, interdisant l'emploi de femmes en raison du caractère plutôt incommode de ces exploitations.

4 f. Dans tous les Etats membres, existent des règles relatives aux placements prioritaires qui protègent certaines catégories de demandeurs d'emploi : mutilés et pensionnés de guerre, diminués physiques et mentaux (handicapés), anciens militaires démobilisés, personnes chargées de famille etc.

La réglementation afférente aux emplois prioritaires est généralement abondante et parfois complexe. Quelques indications seront fournies à leur sujet dans le présent chapitre à propos de la mise au travail des chômeurs difficiles à placer ou à reclasser tels que les diminués physiques, les grands invalides, les

pensionnés de guerre, en outre, dans le chapitre VI, à propos des modalités relatives aux placements spéciaux.

##### 5. AIDES AUX CHOMEURS

Dans les six Etats de la Communauté, le rôle qui a été confié depuis le début de leur existence aux services de main-d'oeuvre dans le domaine de l'aide aux travailleurs inoccupés ou seulement sous-employés, quel que soit le motif de leur inactivité, a, au cours de certaines périodes d'emploi difficiles, absorbé presque en totalité l'activité de ces services. En raison de ce rôle traditionnel, des services de main-d'oeuvre ont parfois été abusivement assimilés à des services s'occupant exclusivement des chômeurs et de la lutte contre le chômage, voire de personnes n'ayant en majorité que des qualifications et des aptitudes professionnelles réduites.

Il est vrai que la tâche considérée comme essentielle, à l'origine, était d'assurer aux chômeurs les moyens de subsister en attendant leur réemploi. Mais cette première fonction de garantie de subsistance par l'octroi d'allocations journalières de chômage ou d'autres avantages en nature ayant pour la plupart un caractère alimentaire, s'est révélée souvent si accaparante pour les services qui n'étaient pas encore suffisamment organisés que l'autre fonction, non moins essentielle, celle du réemploi productif des chômeurs, s'en est trouvée longtemps négligée.

En raison de considérations évidentes, humaines, sociales, aussi bien qu'économiques, l'aide aux chômeurs a dû et doit encore obéir à des impératifs d'urgence, de solidarité et de paix sociales. Mais, de nos jours, il est généralement admis que le but même de subsistance doit être dépassé et que l'aide aux chômeurs doit être conçue de façon plus large et plus dynamique en mettant l'accent sur les moyens propres à réaliser dans les plus brefs délais l'objectif primordial du réemploi.

Au rôle passif d'« entretien » des chômeurs s'est superposée, peu à peu, une action d'assistance active et plus efficace des services de main-d'oeuvre centrée sur la réadaptation et la rééducation professionnelles des chômeurs, leur mise au travail, l'établissement d'un programme de prévention et de lutte contre le chômage comportant notamment des travaux d'utilité publique et d'action régionale et la création systématique de possibilités d'emploi.

A cette action plus étendue, les événements ont donné d'ailleurs, à plusieurs reprises, dans les divers pays, de nouvelles justifications; elle a pris parfois un caractère exceptionnel et une ampleur telle que les pouvoirs publics ont mobilisé un ensemble de moyens permettant de se rapprocher délibérément à l'échelon national de l'objectif du plein emploi. Cette préoccupation générale tend aujourd'hui encore à s'affirmer; elle inspire, entre autres éléments essentiels, l'action des gouvernements des six Etats en

matière d'expansion économique et de progrès social, car un emploi optimal de la main-d'oeuvre, tant en période de pénurie que d'excédent, est désormais considéré comme un facteur très important de meilleur équilibre général et d'harmonie dans la croissance.

Cette évolution explique l'élargissement du rôle des services de main-d'oeuvre et leur contribution en matière de prévention et de lutte contre le chômage, en coopération avec les autres services et organismes intéressés.

Dans les paragraphes suivants, l'accent sera mis sur ces tâches nouvelles, étant entendu qu'il ne faut pas sous-estimer l'importance pratique des tâches anciennes qui comprennent parfois la gestion complète des systèmes d'assurance chômage ou d'assistance chômage, et notamment :

- l'inscription des chômeurs, la constitution et l'instruction des dossiers de demande d'allocation ou d'indemnité;
- la détermination du droit des bénéficiaires;
- le paiement des allocations ou des indemnités (chômage total ou partiel);
- le contrôle périodique des chômeurs;
- la délivrance des attestations (coopération avec les organismes sociaux).

Il n'y a pas lieu d'entrer ici dans le détail des règles qui concernent, en propre, ces systèmes d'assurance chômage ou d'assistance chômage. Tout au plus convient-il, dans le présent examen, de préciser le rôle que jouent les services de main-d'oeuvre dans leur administration.

Sur ce point, d'ailleurs, les renseignements seront complétés au chapitre VI qui concerne les méthodes.

##### 5 a. Lutte contre le chômage

Dans tous les Etats de la Communauté, depuis la grande crise qui a sévi de façon à peu près générale vers 1931, des mesures diverses plus ou moins efficaces ont été prises pour tenter de lutter contre le chômage. Parmi les principales, figurent la réadaptation et la rééducation professionnelles des chômeurs, de façon collective ou individuelle, la reconversion des entreprises et l'aide aux travailleurs handicapés, qui seront examinées spécialement dans les paragraphes suivants.

Il convient de faire ici mention des initiatives d'un caractère particulier réalisées dans la République fédérale d'Allemagne. D'après ses statuts, il appartient à l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage de prendre les mesures qui s'imposent en vue d'éviter ou de faire cesser le chômage, le cas échéant avec la collaboration d'organismes publics ou privés. Il fournit, outre les crédits prévus à cet égard dans son budget, une aide financière substantielle provenant de son fonds de réserve.

C'est ainsi que des emplois supplémentaires ont été créés à Berlin-Ouest grâce au financement préalable de certaines commandes.

Enfin, l'Office fédéral a été chargé, par la loi du 7 décembre 1959 sur le placement de la main-d'oeuvre et l'assurance chômage, de l'exécution d'une série de mesures visant à favoriser, compléter et soutenir les efforts déployés par les partenaires sociaux et les organismes publics en vue de garantir l'emploi pendant toute l'année dans l'industrie de la construction.

#### *5 b. Réadaptation collective et rééducation professionnelle des chômeurs*

Les principaux obstacles au reclassement des chômeurs sont l'âge plus ou moins avancé, le défaut d'une véritable qualification professionnelle ou le fait que la profession de l'intéressé est excédentaire à des degrés divers dans la région. Afin de réduire cet obstacle, la plupart des Etats membres de la Communauté ont appliqué des mesures de réadaptation collective des chômeurs.

Il s'agit de donner aux chômeurs une qualification dans une profession déficitaire, soit de préférence dans la région de résidence, à défaut dans une autre région, soit dans un métier nouveau ou, parfois, dans le même métier en accentuant la qualification.

Généralement, la réadaptation s'entend pour une courte durée (quelques semaines au plus), mais elle peut être prolongée pendant quelques mois et être dénommée, suivant le cas, formation ou rééducation professionnelle; elle s'effectue alors généralement dans un centre dit de formation professionnelle accélérée (ou des adultes) sous la forme collective. Les premiers stagiaires de ces centres furent des chômeurs et, à l'heure présente, une priorité est encore accordée aux chômeurs pour l'inscription dans ces centres. Une formation de plus longue durée (1 ou 2 ans) peut également être assurée dans des instituts spécialisés ou, exceptionnellement, dans des centres de formation d'adultes.

Ces derniers sont créés le plus souvent par le ministère du travail ou par l'organisme parastatal compétent, parfois par des entreprises. L'âge d'admission se situe entre 17 ans (comme en France) ou 18 ans et 40 ou 45 ans. Cependant, en Belgique, des centres spéciaux ont été créés pour les jeunes chômeurs de moins de 21 ans.

La condition essentielle à remplir pour l'admission dans ces centres est l'aptitude à assimiler l'enseignement qui y est dispensé et l'aptitude physique à exercer ensuite la profession enseignée. A noter qu'en Belgique, sauf pour les chômeurs indemnisés, intervient la notion d'une certaine durée d'emploi antérieure à l'admission : les adultes de plus de 21 ans doivent justifier d'une occupation professionnelle d'au moins deux ans dans les trois dernières années;

les jeunes travailleurs de moins de 21 ans doivent :  
— soit avoir travaillé pendant douze mois au moins sous contrat de louage de travail ou d'apprentissage;  
— soit avoir été inscrits pendant douze mois au moins comme demandeur d'emploi;

— soit, après l'interruption des études d'enseignement moyen, technique ou professionnel ou après la fin du contrat d'apprentissage, avoir occupé pendant six mois au moins un emploi salarié;

— soit avoir été occupés comme travailleur indépendant au moins deux ans au total au cours des trois années qui précèdent leur demande d'admission.

Pour le travailleur licencié à la suite de la fermeture de l'entreprise qui l'occupait, les conditions sont réduites : occupation de trois mois avant la fermeture et âge de 18 ans.

A noter qu'en Belgique, la formation professionnelle des chômeurs indemnisés peut également se faire dans une école technique ou dans une entreprise. Pour le chômeur ayant atteint sa majorité, c'est le directeur du bureau régional qui décide de la formation dans une école technique; pour le mineur d'âge, cette décision est prise par le directeur du bureau régional, sur la proposition du service de la tutelle professionnelle de la jeunesse.

Les chômeurs de moins de 18 ans ne peuvent être désignés pour ce type de formation que pour autant qu'ils remplissent l'une des conditions suivantes :

— être en possession d'un diplôme de fin d'études délivré par une école technique;

— avoir été occupé pendant 150 jours sous le régime du contrat de travail ou d'emploi;

— être inscrit depuis trois mois au moins comme demandeur d'emploi et n'avoir pas refusé pendant cette période un emploi convenable.

Dans la république fédérale d'Allemagne, lors de la crise charbonnière de 1959, des mesures spéciales de réadaptation furent prises en faveur des travailleurs affectés par la fermeture de certains charbonnages.

En France, les mesures relatives à la réadaptation, la formation et la rééducation professionnelles ont pris peu à peu une extension considérable.

La crise économique amorcée en 1931 et qui atteignit une grande importance en 1935 amena le ministère du travail à créer quelques centres de rééducation pour les chômeurs nombreux à cette époque; mais c'est après la Libération que les problèmes de main-d'oeuvre conduisirent le gouvernement, pour résorber le chômage, relever les ruines et relancer l'économie du pays, à mettre en place progressivement, à partir de 1945-1946, un vaste système de formation professionnelle des adultes. D'abord orientée vers les métiers du bâtiment, la formation professionnelle accélérée devait rapidement justifier de son utilité

générale et étendre son action vers les professions des métaux et autres activités déficitaires en main-d'oeuvre qualifiée.

L'ensemble des centres répartis sur tout le territoire constitue aujourd'hui un puissant moyen de formation et de rééducation professionnelles, dont les résultats et la souplesse d'adaptation aux besoins des industries lui ont donné un caractère de permanence. Le but de la formation professionnelle des adultes est en effet d'adapter sans retard la structure de la main-d'oeuvre à la conjoncture en suivant l'évolution des techniques. Elle permet de donner une qualification aux travailleurs à partir de 17 ans, qu'ils soient manoeuvres ou simplement spécialisés, voire même ouvriers déjà qualifiés désireux de modifier leur orientation.

Le rôle des services de main-d'oeuvre se manifeste principalement dans l'évaluation des besoins de formation et du personnel à former, dans le recrutement, la sélection et le placement des stagiaires ainsi que dans le fonctionnement des commissions consultatives.

Le ministère du travail associe étroitement les représentants de la profession à la vie et au fonctionnement de l'institution.

Le financement des centres ainsi créés est supporté par le budget de l'Etat. La gestion en est confiée, sous la tutelle du ministère du travail, à une association tripartite composée à égalité de représentants des organisations d'employeurs et de salariés et de l'administration.

Cette association gère et contrôle techniquement, pour le compte du ministère du travail, la grande majorité des centres collectifs agréés et subventionnés. L'organisme de gestion créé en 1946 et transformé en 1949 porte le nom d'Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'oeuvre. On le désigne sous les initiales ANIFRMO (en 1966, il a pris le titre de « Association nationale pour la formation professionnelle des adultes : AFPA »).

L'AFPA exerce en outre un contrôle technique sur les autres centres collectifs gérés par des associations ou par des organisations syndicales ainsi que sur les « centres d'entreprises » subventionnés principalement par le ministère du travail.

Le recrutement des centres comprend actuellement :

- des travailleurs sans emploi à reclasser après une sélection professionnelle;

- des manoeuvres ou ouvriers simplement spécialisés reconnus aptes à acquérir une véritable qualification;

- des travailleurs manuels et intellectuels à reconvertir d'une branche dans une autre;

- des ouvriers déjà qualifiés qui désirent se perfectionner et s'élever dans la hiérarchie professionnelle par la promotion sociale;

- des diminués physiques dont le reclassement est subordonné à une éducation ou à une rééducation professionnelle.

S'adaptant le plus exactement possible aux besoins de l'économie, la formation professionnelle des adultes (FPA) était toute désignée pour prendre une part active aux réalisations de promotion sociale envisagée par le gouvernement dès 1959.

Les entrées en stage, subordonnées à un examen médical et à un examen psychotechnique organisés par les services de main-d'oeuvre, se font à des dates déterminées et par groupe.

L'utilisation complète des centres, grâce aux internats qui leur sont adjoints, est assurée par un recrutement régional et par l'apport de la compensation nationale.

Les stages ont, en général, une durée de vingt-quatre semaines pour la formation d'ouvriers professionnels. Certains stages sont plus longs et atteignent neuf mois et plus pour des qualifications plus poussées, telles que : conducteurs de travaux du bâtiment (12 mois), opérateurs géomètres, topographes (9 mois), techniciens physico-chimistes nucléaires (10 mois), agents techniques électroniciens débutants (10 mois).

La méthode de la FPA est désormais éprouvée, reconnue et appréciée. Les moniteurs, choisis après des essais professionnels, reçoivent une formation pédagogique au Centre national de formation des moniteurs à Paris. Ce centre a également pour mission l'établissement des programmes d'enseignement, la préparation des examens de fin de stage et la vérification des exercices. Des représentants des syndicats de travailleurs et d'employeurs des professions intéressées constituent le jury d'examen de fin de stage et font, en outre, partie de commissions consultatives où ils peuvent, à tout moment, formuler leurs observations et leurs suggestions sur l'activité du centre. Leur représentation est assurée dans le cadre des sous-commissions de la commission départementale de main-d'oeuvre.

Par ailleurs, il est un autre domaine dans lequel les pouvoirs publics se préoccupent du reclassement de la main-d'oeuvre : les plans d'urbanisme, d'équipement et d'aménagement du territoire, les opérations de conversion, l'aide à y apporter.

En Italie a été développé, notamment au cours des années qui ont suivi la guerre, un programme de qualification et de requalification professionnelle des adultes, en application de la loi n° 264 du 29 avril 1949, qui a conçu la formation professionnelle comme un moyen d'éducation rapide destiné à favoriser l'insertion ou la réinsertion des travailleurs dans le cycle de la production en tenant compte de certaines exigences particulières, notamment : l'octroi d'une aide de caractère économique, le but essentiellement pratique des cours, reconnaissance de la

fréquentation des cours comme un titre préférentiel pour l'admission au travail.

Même si, au cours des dernières années, l'action a été plus particulièrement exercée au profit des jeunes travailleurs, on a poursuivi également celle qui tend, d'une part, à reclasser les chômeurs adultes dépourvus de qualification et, d'autre part, à promouvoir le perfectionnement des travailleurs pourvus d'un emploi afin d'adapter leurs connaissances professionnelles aux exigences des techniques de production.

Cette action de formation, qui se développe généralement auprès d'organes permanents, est financée par l'Etat qui, entre autres, prend complètement à sa charge les dépenses pour l'attribution d'indemnités aux chômeurs qui fréquentent les cours.

Les offices du travail élaborent chaque année, pour les différentes provinces, les programmes des cours à instituer en fonction des qualifications professionnelles pour lesquelles il existe des pénuries de main-d'oeuvre sur le marché local de l'emploi.

Au Luxembourg, il n'existe pas de centre de rééducation professionnelle des chômeurs. Toutefois, l'Office national du travail est appelé à collaborer dans l'orientation et la formation professionnelles des travailleurs touchés par des mesures de reconversion industrielle.

Aux Pays-Bas, la formation, la reconversion et la rééducation professionnelles sont réglementées par arrêté royal. La direction générale de l'emploi s'occupe de l'installation des centres de formation professionnelle et de la création des cours. Les administrations communales et les entrepreneurs peuvent être tenus d'offrir des possibilités de formation, de reconversion et de rééducation en fournissant notamment des locaux; en fait, il n'est jamais fait usage de cette obligation. On s'efforce de dispenser les cours dans des locaux aménagés à cet effet et appartenant à l'Etat; là où cela n'est pas encore possible, les locaux sont loués.

On s'est préoccupé de la formation professionnelle des adultes après la seconde guerre mondiale en vue de rattraper le retard accumulé pendant les années de guerre et pour orienter, en la formant ou en la rééduquant, la main-d'oeuvre des professions accusant un excédent structurel vers des professions dans lesquelles existe une pénurie de main-d'oeuvre. Ce système de formation professionnelle est institué pour une profession déterminée dès que les divers systèmes de formation créés en vertu de la loi sur l'enseignement industriel s'avèrent insuffisants. On distingue la formation, la rééducation et la reconversion. La création d'un centre de formation professionnelle est guidée, non seulement par les besoins de l'individu, mais aussi par ceux de l'économie. Cette activité a, de ce fait, un aspect économique et social. De temps en temps, on examine un certain nombre de données relatives à l'offre et à la demande pour savoir si le

maintien d'un centre se justifie encore. Peuvent accéder à la formation les manoeuvres en chômage ou menacés de chômage, les travailleurs qualifiés atteints par le chômage structurel et les manoeuvres qui travaillent.

Mesure d'encouragement à la formation ou réadaptation collective

Les stagiaires des centres de formation ou de réadaptation dans la plupart des Etats membres de la Communauté reçoivent une indemnité horaire variant suivant les Etats et des indemnités destinées à compenser en totalité ou en partie leurs frais de déplacement. S'ajoutent également à ces avantages les allocations familiales. Ces dispositions ont évolué, en général, dans le sens d'un encouragement accru aux personnes susceptibles de bénéficier de la formation ou de la réadaptation.

Ainsi, en Belgique, l'indemnité horaire est fixée par la commission paritaire ou par la commission consultative régionale; elle est liée à l'indice des prix de détail.

D'autre part, une prime d'encouragement est accordée, dont le montant est proportionnel à la durée de la formation; elle est payable en deux fois, une moitié en espèces et l'autre moitié, soit en espèces, soit en nature; cette dernière comprend, le cas échéant, l'outillage individuel nécessaire à la profession à concurrence de 75 % de sa valeur d'achat.

Par ailleurs, le stagiaire dont la résidence est distante de plus de 5 kilomètres du lieu où il reçoit la formation, a droit aux frais de transport; s'il est absent pendant plus de 14 heures par jour et s'il ne rejoint sa résidence qu'une fois par semaine, il a droit à une indemnité de séjour.

Pour encourager le stagiaire à demeurer dans la profession pour laquelle il a été formé, une prime lui est versée s'il a été réellement occupé dans cette profession ou une profession similaire au moins pendant six mois dans les douze mois qui ont suivi la fin de la formation.

En France, pendant le stage, les candidats reçoivent une rémunération généralement égale au salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) et bénéficient de toutes les lois sociales en faveur des salariés : assurances sociales, allocations familiales, congés payés. Des hébergements gratuits et des cantines subventionnées assurent aux stagiaires déplacés une sécurité matérielle favorable à un effort soutenu.

Aux Pays-Bas, les participants aux cours de formation professionnelle des adultes perçoivent une indemnité de perte de salaire qui est fonction de l'âge. En outre, on accorde des primes de rendement par semaine.

Les participants qui suivent des cours de formation de charpentier, de maçon, de plâtrier, de peinture,

de paveur, de plombier et d'aide-monteur en courant haute tension reçoivent une prime dite de travaux à l'heure. Ils touchent, après achèvement de leur formation, une prime de travaux d'un montant déterminé, alors que, s'ils ont été actifs pendant un an dans la profession pour laquelle ils ont été formés, ils reçoivent une prime supplémentaire.

### 5 c. Réadaptation individuelle des chômeurs

Dans la plupart des six Etats, les chômeurs sont en partie placés par les bureaux de main-d'oeuvre dans des entreprises qui ne peuvent trouver la main-d'oeuvre spécialisée ou qualifiée dont elles ont besoin. Ces entreprises se chargent de donner à ces chômeurs le degré de spécialisation ou de qualification nécessaire.

De façon générale, ils sont rétribués au salaire minimum garanti ou, au plus, comme les manoeuvres de l'établissement sans qu'un contrat écrit particulier intervienne.

Cependant, dans certains Etats, comme en Belgique, un contrat écrit de réadaptation est établi sous certaines conditions. Ainsi, dans ce pays, l'admission est décidée par le directeur du bureau régional de l'Office national de l'emploi; s'il s'agit d'un chômeur mineur d'âge, la décision est prise sur la proposition du service « tutelle professionnelle de la jeunesse ».

Le modèle du contrat de réadaptation doit être approuvé et arrêté par l'Office; le nombre de chômeurs en état de réadaptation occupés dans une entreprise ne peut dépasser 2 % de l'effectif.

Pendant sa réadaptation, le chômeur continue à percevoir les allocations auxquelles peuvent s'ajouter une prime de l'employeur correspondant au travail productif réalisé et les primes prévues pour la formation collective, ainsi que les frais de déplacement et de séjour dans les mêmes conditions que celles fixées pour la formation collective, le tout dans la limite pour l'adulte du salaire normal payé aux travailleurs qualifiés de la profession dans laquelle le chômeur se réadapte et pour les jeunes de 18 à 21 ans du salaire normal du jeune manoeuvre.

Dans la république fédérale d'Allemagne, l'Office fédéral du placement et de l'assurance-chômage peut autoriser l'octroi, aux bénéficiaires d'allocations de chômage, d'aides leur permettant d'acquérir une formation professionnelle convenable. Ces aides peuvent être limitées à certaines professions. Elles consistent en des cycles de cours avec ou sans internat par des entreprises privées de reclassement professionnel avec prêts et subventions.

En France, dès lors qu'un chômeur accepte d'effectuer un stage de formation ou de réadaptation professionnelle et qu'il est admis à cet effet dans l'un des centres subventionnés par le ministère du travail, la totalité des dépenses se rapportant à cette opération est prise en charge par l'Etat. Il en est ainsi en

particulier de l'indemnisation directe versée à l'intéressé, qui a le caractère d'une rémunération. Aux allocations versées par l'Etat s'ajoutent éventuellement celles qui sont octroyées par le régime conventionnel UNEDIC-ASSEDIC ou, le cas échéant, par des entreprises. L'ensemble des actions à ce sujet est le plus souvent coordonné dans le cadre des conventions qui interviennent entre le Fonds national de l'emploi, des organisations professionnelles et des entreprises.

Au Luxembourg, un contrat de formation professionnelle est conclu en matière de réadaptation dans les entreprises pour des travailleurs dits handicapés.

Aux Pays-Bas, les employeurs occupant dans leurs entreprises des travailleurs qui sont placés à certains postes en vue de suivre les cours institués à cet effet peuvent se voir accorder des indemnités spéciales.

### 5 d. Réinstallation des chômeurs

Les services de main-d'oeuvre des six Etats favorisent, par l'octroi de divers avantages, la réinstallation des chômeurs placés devant la nécessité de changer de résidence pour occuper un nouvel emploi.

Il arrive assez fréquemment que les bureaux de main-d'oeuvre soient incapables de procurer un emploi dans la localité de leur résidence ou les environs à certains chômeurs, secourus ou non, par suite notamment de la fermeture partielle ou totale de leur entreprise. Il est alors nécessaire de leur trouver un emploi dans une localité plus éloignée. Parfois, des moyens de transport en commun peuvent être utilisés pour permettre le retour quotidien au foyer du travailleur ainsi déplacé, mais, dans de nombreux cas, ce retour n'est pas possible.

Dans tous les Etats, les pouvoirs publics interviennent alors dans des conditions à peu près analogues.

A titre d'exemple de ces interventions, on peut citer le cas de la Belgique où l'Office national de l'emploi intervient en faveur du chômeur âgé de 18 ans au moins, inscrit au bureau de main-d'oeuvre depuis un mois au moins et qui doit changer de résidence pour occuper un emploi de nature analogue et de niveau équivalant à celui qu'il occupait avant sa mise en chômage ou correspondant à ses possibilités normales s'il n'a jamais été salarié. L'Office intervient également en faveur du salarié et même du travailleur indépendant qui se trouvent en situation de sous-emploi prolongée et qui sont inscrits comme demandeurs d'emploi depuis un an au moins (les travailleurs appartenant au régime de la CECA ne peuvent pas bénéficier de ces dispositions).

Le changement de lieu de résidence est considéré comme nécessaire s'il a pour effet de réduire la durée d'absence du foyer d'une heure au moins et pour autant que le chômeur fixe sa nouvelle résidence à trente kilomètres au moins de l'ancienne résidence ou qu'il doit s'absenter habituellement de son

foyer pendant plus de douze heures par jour; dans ce cas, les frais de transport doivent dépasser d'un certain montant journalier ceux exposés avant sa mise en chômage.

Un forfait a été fixé concernant les autres frais : l'indemnité prévue est de trois fois la moyenne du salaire hebdomadaire de l'intéressé pendant les six premiers mois après la réinstallation. Il peut s'y ajouter une majoration de moitié pour chacune des personnes à charge, le maximum étant de douze fois ladite moyenne.

En république fédérale d'Allemagne, l'Office fédéral peut, en outre, accorder des prêts et des subventions pour l'édification de logements pour les travailleurs adultes et adolescents déplacés. Les prêts peuvent atteindre 50 % avec un maximum de 4 500 DM par logement.

En France, l'Etat accorde, dans des conditions qui seront précisées à propos des mesures relatives aux opérations de reconversion, une allocation de transfert. Celle-ci est versée au travailleur privé d'emploi qui quitte une région de sous-emploi constaté ou prévu pour occuper un emploi correspondant à sa qualification dans une région où existent des besoins de main-d'oeuvre. L'allocation dont le versement est généralement subordonné à l'accomplissement d'un stage de formation professionnelle se compose de trois éléments :

- une prime de transfert et une indemnité de réinstallation,
- une indemnité pour frais de déplacement,
- une indemnité pour frais de transport.

En Italie, dans le cadre des mesures visant à assurer le réemploi des chômeurs, il faut mentionner l'action que le ministère du travail exerce, par l'intermédiaire des offices du travail, en vue de faciliter la réinstallation des travailleurs qui se déplacent sur le territoire national, notamment des régions méridionales aux régions septentrionales et des zones rurales aux zones industrielles. En outre, une certaine fonction est assumée par l'Institut compétent en matière d'assurance sociale en ce qui concerne « l'intégration » des salaires des travailleurs de l'industrie, dont il est fait mention au chapitre VI.

Au Luxembourg, le problème de la réinstallation des chômeurs ne se pose pratiquement pas. Cependant, il y a lieu de noter qu'en ce qui concerne le logement des travailleurs étrangers, le gouvernement dispose de crédits budgétaires pour favoriser la construction et l'aménagement de logements ouvriers.

Aux Pays-Bas, une réglementation concerne la migration, dont la forme dépend essentiellement de la politique d'extension de l'industrie. A cet égard, on distingue, dans le cadre de l'aide accordée à la migration intérieure, la migration vers les centres de développement et la migration vers d'autres régions

des Pays-Bas. En outre, on distingue l'aide aux travailleurs valides et l'aide accordée aux travailleurs non valides. La réglementation prévoit, non seulement l'indemnisation des frais de déménagement, mais aussi celle des frais afférents à la construction de nouveaux logements. La migration des jeunes fait l'objet d'une réglementation spéciale.

#### 5 e. *Reconversion des entreprises*

Pour des raisons diverses, il arrive que des entreprises doivent cesser en tout ou en partie leur activité : matériel périmé, produits en mévente. La fermeture partielle ou totale de ces entreprises entraîne le chômage de nombreux travailleurs à qui les services de main-d'oeuvre ne peuvent aisément donner un nouvel emploi. C'est ainsi qu'est née un peu partout la législation instituant l'aide à la reconversion des entreprises et aux travailleurs intéressés.

Depuis une dizaine d'années, la plupart des Etats de la Communauté ont entrepris d'aider les industries obligées, pour une raison quelconque, à adopter une autre fabrication ou à moderniser leur outillage pour demeurer compétitives dans la fabrication du même produit.

Pour illustrer l'aide apportée dans ce domaine, on peut citer les réalisations de la Belgique (1). Par reconversion d'une entreprise, il faut entendre tout changement, non provisoire, du programme de production d'une entreprise ou d'une division d'entreprise ayant son propre programme de production, affectant les éléments déterminants de ce programme et ayant pour but la production de nouveaux produits se différenciant des anciens autrement que par des améliorations ou des compléments. Peuvent être admises à bénéficier de l'intervention des pouvoirs publics, les entreprises procédant à la reconversion ci-dessus décrite, dont le changement de programme de production s'accompagne d'une suspension temporaire ou d'une réduction des activités rétribuées du personnel, après que toutes les possibilités d'emploi approprié offertes par l'entreprise même ont été épuisées. Cette réduction de l'activité doit entraîner une diminution de 10 % au moins de l'horaire moyen pratiqué ou de 5 % de l'ensemble des travailleurs occupés par rapport à la période pendant laquelle la reconversion est opérée ou qui l'a précédée immédiatement.

A l'expiration de la période de reconversion, l'ensemble ou une partie du personnel doit à nouveau pouvoir être mis au travail.

Les travailleurs qui peuvent bénéficier d'une aide dans leur rémunération en vertu des dispositions du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier ne peuvent bénéficier de l'intervention en cause.

(1) Dispositions inspirées du règlement n° 9 de la CEE relatif au Fonds social européen.



Lorsqu'il s'agit d'un travailleur dont l'emploi est entièrement suspendu, il doit s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès du bureau régional de l'Office national de l'emploi. Il ne peut refuser, sans motif valable, l'emploi approprié qui lui est offert, sous peine de privation pendant quatre semaines au moins des avantages prévus.

L'intervention vise au maintien, à concurrence de 90 %, du salaire brut et des versements nécessaires pour conserver les avantages légaux et extra-légaux y attachés, auxquels le travailleur avait droit pour une période de paie normale. Cette rémunération ne peut être inférieure aux salaires minimaux fixés par la convention collective de travail applicable en l'espèce ou par l'usage.

L'aide financière est versée comme suit :

- pendant la durée de la reconversion, l'employeur obtient mensuellement la moitié de l'intervention;
- l'autre moitié est remboursée lorsque l'employeur apporte la preuve qu'il a occupé les travailleurs intéressés à temps plein pendant au moins six mois après la reconversion.

La durée des opérations de reconversion et de l'intervention ne peut excéder six mois sauf dérogations ministérielles.

En Allemagne, l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage contribue à l'application des mesures de développement régional et de reconversion des entreprises; il participe notamment aux délibérations du comité interministériel pour la politique régionale. Ce comité décide pour quelles régions et pour quels projets les crédits fédéraux peuvent être utilisés. L'octroi de ces crédits est lié, en règle courante, à une aide financière correspondante du « Land » intéressé. L'Office fédéral accorde des crédits supplémentaires, notamment à des entreprises qui créent des postes de travail permanents dans des régions en développement.

En France, l'Etat encourage notamment par des avantages financiers ou fiscaux les opérations de reconversion. Au bénéfice de certaines primes (prime d'adaptation industrielle) s'ajoute éventuellement l'action du Fonds national de l'emploi (FNE). Créé par une loi du 18 décembre 1963, ce Fonds intègre progressivement les aides prévues par les décrets du 30 juin 1955 et du 8 avril 1960 consistant en une prise en charge, par l'Etat, de dépenses de réadaptation professionnelle et de transfert de domicile; mais il étend et diversifie d'autre part ses interventions. Le FNE apporte un concours direct aux actions de reconversion par le versement aux travailleurs concernés d'allocations ou d'indemnités.

— L'allocation de conversion peut être attribuée au travailleur qui, en effectuant un stage de formation professionnelle dans un centre relevant du ministère du travail ou agréé par lui, s'oriente vers un emploi salarié de l'industrie ou du commerce différent de

celui qu'il exerçait précédemment et pour lequel il existe des besoins caractérisés de main-d'oeuvre. Le bénéficiaire peut être un travailleur salarié privé d'emploi. Cependant, le salarié en provenance du secteur agricole a recours au Fonds d'action sociale pour l'aménagement des structures agricoles (FASASA), un travailleur non salarié ou, sous certaines conditions, un jeune libéré des obligations militaires d'activité. L'allocation de conversion tend à assurer au stagiaire, compte tenu des prestations auxquelles il peut prétendre au titre des régimes d'indemnisation ou d'aide réglementaires ou conventionnels dont il relève, une rémunération égale à 80 % de la rémunération horaire moyenne perçue par lui au cours des trois derniers mois de travail, à l'exclusion des majorations pour heures supplémentaires et des primes et indemnités n'ayant pas le caractère d'un complément de salaire. Pour certaines formations à encourager spécialement, cette garantie peut être portée à 90 %. Le régime d'aide conventionnel auquel il est fait ainsi référence est celui qui résulte de la convention du 31 décembre 1958 relatif au système UNEDIC — ASSEDIC.

— Par ailleurs, l'allocation de transfert est versée au travailleur privé d'emploi qui transfère son domicile, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus à propos de la réinstallation des travailleurs.

— L'allocation spéciale est prévue, sous certaines conditions, au profit du travailleur âgé de plus de 60 ans compris dans un licenciement collectif qui intervient dans une zone en déséquilibre d'emploi. Les mesures applicables à ce sujet sont incluses dans deux conventions de coopération qui interviennent :

- l'une, entre le FNE, d'une part et, d'autre part, un organisme professionnel ou interprofessionnel, ou une organisation syndicale ou une entreprise;
- l'autre, entre le FNE et l'UNEDIC.

Le droit à l'allocation spéciale est en principe acquis jusqu'au jour où l'allocataire atteint 65 ans.

— En outre, l'allocation dégressive est une aide temporaire versée à un travailleur contraint d'accepter un emploi comportant un abaissement de sa rémunération et qui attend un reclassement plus favorable.

Enfin, des conventions de formation peuvent associer le FNE, l'AFPA et une entreprise en vue de la création de sections temporaires de formation ou de stages d'initiation ou d'adaptation en faveur de travailleurs menacés ou touchés par des opérations de licenciement.

Aux Pays-Bas, de nouveaux emplois peuvent être créés dans l'industrie en vue de compenser les suppressions d'emploi dues à la fermeture progressive des mines de charbon de la province du Limbourg. A cet effet, il faut opérer une reconversion industrielle qui pourra faire l'objet d'un régime d'encouragement en vertu duquel l'Etat peut octroyer une aide financière pour les cas intéressés. A cet égard, le déplacement

des personnes qui exerçaient auparavant une activité dans les Houillères du Limbourg ou dans des entreprises dépendant de celles-ci, jouera un rôle déterminant.

#### 5 f. Aide aux travailleurs handicapés

Le sort des travailleurs diminués physiques et caractériels appelés généralement travailleurs handicapés, ou à capacité de travail réduite, préoccupe de plus en plus, notamment depuis une dizaine d'années, les services de main-d'œuvre des Etats de la Communauté.

Ces services s'efforcent, de façon systématique, de remettre ces travailleurs dans l'activité d'une profession en multipliant les démarches auprès des employeurs, en s'ingéniant, avec l'aide de l'employeur et, le cas échéant, avec le médecin du travail de l'établissement, à découvrir des emplois compatibles avec l'aptitude réelle des intéressés. Une législation nouvelle est née dans les Etats membres de la Communauté.

Les premières interventions du législateur dans ce domaine, qui remontent à plusieurs dizaines d'années, ont eu lieu en faveur des mutilés de guerre.

En Allemagne, la première loi relative à l'emploi des grands invalides (mutilés de guerre) a été mise en vigueur le 6 avril 1920; elle a été amendée à plusieurs reprises et récemment par la loi du 14 août 1961. Les bénéficiaires doivent avoir une incapacité permanente de travail d'au moins 50 % par suite d'un dommage physique résultant de causes énumérées limitativement ci-après : la guerre, l'occupation du pays, des mesures de violence exercées sous le régime national socialiste au sens de la loi sur l'aide aux détenus, un accident du travail ou une maladie professionnelle ou un accident de service au sens du statut des fonctionnaires.

Sont également considérés comme grands invalides les ressortissants allemands aveugles ayant leur domicile ou leur résidence permanente sur le territoire fédéral ou dans le Land de Berlin. Est également considéré comme aveugle celui dont la vue est si faible qu'il ne peut pas s'orienter sans l'aide d'autrui dans un milieu qui ne lui est pas familier. Dans certains cas, les travailleurs étrangers peuvent bénéficier des dispositions applicables aux grands invalides<sup>(1)</sup>.

Les administrations de l'Etat fédéral, des « Länder », des communes, ainsi que d'autres entités, fondations et établissements de droit public sont tenues d'employer des grands invalides à concurrence d'au moins 10 %; les entreprises publiques et privées à concurrence d'au moins 6 % des emplois disponibles lorsqu'elles occupent au moins dix salariés et, selon leur importance, si elles disposent d'au moins neuf ou quinze emplois. Le gouvernement fédéral peut, en cas de besoin, et avec l'approbation du « Bundes-

rat » porter, soit à titre de mesure générale, soit pour certaines administrations, branches de l'économie ou entreprises, les pourcentages ci-dessus à 12 ou à 10 ou les ramener à 4.

L'office du travail d'un « Land » peut, après diverses consultations, décider qu'un employeur privé doit embaucher des grands invalides dans une proportion plus grande que celle ci-dessus, allant jusqu'au double. Il peut également décider qu'un employeur privé, non tenu à l'emploi obligatoire mais disposant d'au moins cinq emplois, doit employer au moins un grand invalide. Il peut aussi réduire le pourcentage obligatoire jusqu'à 2 %.

Les grands invalides jouissent également d'une protection spéciale contre le licenciement.

Il appartient à l'Office fédéral de faire le recensement des entreprises et des administrations tenues d'employer des grands invalides, de fixer et de réduire dans des cas particuliers le « montant » de l'obligation d'emploi et, naturellement, de placer les intéressés dans les meilleures conditions possibles<sup>(2)</sup>.

En France, le grand nombre de mutilés de guerre 1914-1918 qu'il fallait aider à trouver un travail assuré explique la naissance, en leur faveur, d'une législation spéciale. Le texte de base pour l'emploi obligatoire des mutilés de guerre est la loi du 26 avril 1924. En raison de la situation née de la guerre 1939-1945, cette loi fut complétée et modifiée par divers décrets et par la loi du 27 décembre 1960.

Sont actuellement bénéficiaires, les militaires, marins ou assimilés, titulaires d'une pension de guerre au titre de la loi du 31 mars 1919, plus les veuves de guerre non remariées, les orphelins de guerre et les femmes d'invalides. Par ailleurs, les employeurs qui n'occupent pas le nombre prescrit des bénéficiaires ci-dessus énumérés peuvent demander une diminution de la redevance qui leur incombe de ce fait, s'ils occupent des victimes civiles de la guerre, titulaires d'une pension d'invalidité, des mutilés du travail hors entreprise, enfin, des diminués physiques reconnus comme tels par la commission départementale d'orientation des infirmes.

Les employeurs assujettis sont, pour l'industrie et le commerce, ceux qui occupent plus de dix salariés adultes et, pour l'agriculture, plus de quinze salariés adultes. Sont également assujetties les entreprises nationalisées et publiques et tous établissements privés de façon générale.

(1) Peuvent être assimilés aux grands invalides d'autres handicapés dont l'aptitude au travail est réduite d'au moins 50%.

(2) Le rôle de l'Office fédéral est expressément prévu par les dispositions relatives à la réhabilitation professionnelle (par. 39 et 139 de la loi sur le placement et l'assurance-chômage), par les directives du conseil d'administration du 27 mars 1958, par d'autres dispositions contenues dans les lois sur la sécurité sociale et par la loi fédérale sur l'aide sociale.

Tous ces employeurs doivent donc occuper des pensionnés de guerre et assimilés dans la proportion de 10 % de leur personnel, non compris les apprentis sous contrat et les volontaires non rémunérés.

Les employeurs doivent, chaque année, dans la première quinzaine de janvier, faire au préfet de leur département une déclaration comportant :

— la liste des bénéficiaires occupés par eux l'année précédente;

— la nomenclature par catégories professionnelles de tous les emplois existant dans l'entreprise;

— s'ils n'occupent pas le nombre de bénéficiaires prescrit, la liste des salariés ouvrant droit à une réduction de la redevance;

— le relevé, par dates, des vacances d'emploi signalées au service de main-d'oeuvre au cours de l'année précédente.

Les services de main-d'oeuvre disposent d'un délai de huit jours pour présenter un candidat à la suite d'une déclaration de vacance d'emploi.

Les cas litigieux sont soumis à l'inspecteur du travail et, en appel, à une commission départementale de contrôle. Après avis de cette dernière, le préfet fait dresser, s'il y a lieu, les états de redevances dues par les employeurs et les met en recouvrement.

La redevance est calculée par jour ouvrable et par bénéficiaire manquant, et fixée actuellement à trois fois le montant du salaire horaire minimum garanti (SMIG).

A côté des dispositions de la loi du 26 avril 1924 assurant une priorité d'emploi des pensionnés de guerre, la loi du 23 novembre 1957 constitue aujourd'hui l'instrument fondamental de l'action administrative visant à la réinsertion professionnelle et sociale de toute personne dont les possibilités d'acquiescer ou de conserver un emploi sont effectivement réduites par suite d'une insuffisance ou d'une diminution de ses capacités physiques ou mentales.

Cette importante loi du 23 novembre 1957 embrasse l'ensemble du processus de reclassement depuis la réadaptation jusqu'au placement proprement dit, tout en posant les principes d'une action coordonnée.

Dans ses grandes lignes, cette législation :

— fixe les conditions dans lesquelles le travailleur handicapé peut bénéficier d'une réadaptation, d'une rééducation ou d'une formation professionnelle préalablement au placement;

— détermine une priorité d'emploi, tant dans le secteur privé que dans le secteur public et prévoit des dispositions spéciales en matière de placement, notamment en ce qui concerne le salaire;

— règle les diverses formes de travail protégé pour ceux dont le handicap ne permettrait pas un placement dans un milieu normal de travail;

— institue un label garantissant l'origine des produits fabriqués par des travailleurs handicapés.

Plusieurs textes d'application ou d'harmonisation sont intervenus, notamment en ce qui concerne la coordination de la loi du 23 novembre 1957 et de la loi du 26 avril 1924. En particulier, un arrêté du 20 septembre 1963 a fixé uniformément à 3 %, pour l'ensemble du secteur privé, le pourcentage dans la limite duquel une priorité d'emploi est réservée aux travailleurs handicapés, cette mesure étant applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1964. Ce pourcentage s'ajoute à celui prévu pour l'emploi obligatoire des pensionnés de guerre par la loi du 26 avril 1924.

En Belgique, la loi du 16 avril 1963 relative au reclassement social des handicapés prévoit leur mise au travail. Sont réputés handicapés, au sens de cette loi, des personnes de nationalité belge dont les possibilités d'emploi sont effectivement réduites par suite d'une insuffisance ou d'une diminution d'au moins 30 % de leur capacité physique ou d'au moins 20 % de leur capacité mentale. La loi fait obligation, aux entreprises privées qui occupent un personnel d'au moins vingt personnes, d'occuper un certain nombre de travailleurs handicapés enregistrés, le nombre est fixé pour chaque branche d'activité par le roi, après avis de la commission paritaire compétente ou après avis du Conseil national du travail. Le Fonds national de reclassement des handicapés demande à l'Office national de l'emploi l'inscription, comme demandeurs d'emploi, des handicapés enregistrés qui sont aptes à travailler dans ces entreprises. L'Office place par priorité dans ces entreprises les handicapés enregistrés. Il en est de même auprès des administrations publiques et des organismes d'intérêt public déterminés par le roi.

Par ailleurs, il faut mentionner l'arrêté royal du 20 décembre 1963 qui prévoit une intervention dans la rémunération des chômeurs difficiles à placer; cette intervention peut être accordée pendant une période de quatre semaines au minimum et de cinquante-deux semaines au maximum.

Sont considérés comme chômeurs difficiles à placer :

— les chômeurs âgés de 55 ans, lorsqu'il s'agit d'ouvriers, ou de 40 ans, lorsqu'il s'agit d'employés, qui ont été secourus au moins pendant douze mois au cours des dix-huit mois précédant leur embauchage;

— les chômeurs dont l'aptitude au travail est réduite d'au moins 30 % par suite d'une diminution de leur aptitude mentale, qui ont été secourus au moins pendant six mois au cours des neuf mois précédant leur embauchage.

L'intervention est progressive et différenciée; progressive en fonction de la durée de l'occupation; différenciée et renforcée selon les difficultés de mise et maintien au travail des chômeurs.

En Italie, les dispositions en matière de placement obligatoire des mutilés et invalides de guerre s'appliquent à tous ceux qui, militaires ou non, sont devenus déficients pour un travail rémunéré, par suite de lésions ou d'infirmités survenues ou aggravées par

fait de guerre, y compris, par conséquent, outre les invalides de guerre à proprement parler, les invalides civils par faits de guerre (hommes ou femmes). Ces dispositions ne s'appliquent pas aux invalides ou mutilés qui ont perdu toute capacité de travail ou qui, par la nature et le degré de leur incapacité, peuvent porter préjudice à la santé, à la sécurité des compagnons de travail ou à la sécurité des installations.

L'organisme compétent pour le placement obligatoire des mutilés et invalides de guerre et des orphelins de guerre est la représentation provinciale de l'Oeuvre nationale des invalides de guerre. Le directeur de l'office du travail fait partie du comité directeur de cette représentation. Auprès de celle-ci, est tenu un registre provincial des invalides qui désirent être placés, en qualité d'employés ou d'ouvriers, auprès des administrations publiques ou des entreprises privées.

En application de ces dispositions, les invalides admis au travail bénéficient de conditions normales d'embauchage et de travail; en outre, la pension accordée aux diminués physiques de guerre ne peut subir aucune modification, quel que soit le degré de la rééducation obtenue et l'emploi pour lequel ils ont été embauchés.

Sont assujetties, en général, à l'embauchage obligatoire dont il s'agit, toutes les entreprises publiques et privées qui occupent plus de dix travailleurs (employés et ouvriers, hommes et femmes); ces entreprises doivent, en vue du contrôle des règles fixées, faire une déclaration semestrielle à la représentation locale de l'Oeuvre nationale ci-dessus mentionnée, en ce qui concerne le nombre des travailleurs qu'elles occupent. Il est prévu, néanmoins, pour certaines catégories (entreprises de navigation et de transports), une exemption de l'obligation d'embauchage. En outre, par décret du ministre du travail et de la prévoyance sociale, les entreprises privées qui, en raison de conditions spéciales, se trouvent dans l'impossibilité d'occuper complètement le pourcentage prescrit de diminués, peuvent être exonérées de l'obligation d'embauchage; il peut se produire également qu'une entreprise occupe, dans une province, un nombre d'invalides supérieur à celui prescrit, cet excédent venant compenser le nombre moins élevé d'embauchages effectués dans d'autres provinces.

Les entreprises assujetties à l'embauchage obligatoire peuvent recourir à l'embauchage direct.

L'obligation d'embauchage porte sur les pourcentages ci-après par rapport aux travailleurs déjà occupés :

- mutilés et invalides de guerre : 6 % ,
- invalides civils de guerre : 2,5 % .

Dans le cas d'entreprises privées occupant principalement du personnel féminin, les pourcentages d'embauchage obligatoire sont les suivants :

- invalides de guerre masculins : 3 % du personnel masculin déjà occupé;

— invalides civils masculins : 2 % du personnel masculin déjà occupé;

— invalides civils féminins : 3 % du personnel féminin déjà occupé.

Les administrations publiques sont tenues d'occuper les mutilés et invalides de guerre dans la proportion de 6 % et les invalides civils de guerre dans la proportion de 3 % des effectifs en service; en outre, dans ces administrations, un certain nombre de postes permanents est réservé aux travailleurs bénéficiaires de cette catégorie.

Par ailleurs, les dispositions relatives à l'embauchage obligatoire des veuves et orphelins de guerre ont été aménagées par la loi n° 1 288 du 15 novembre 1965. Les employeurs privés occupant une main-d'oeuvre de plus de 100 unités, doivent employer un pourcentage de 1 % de bénéficiaires de cette catégorie ainsi que de celle des veuves et orphelins des personnes décédées au service de l'Etat; des obligations particulières incombent aux administrations de l'Etat et aux organismes publics.

En dehors des mutilés de guerre et assimilés, d'autres personnes handicapées bénéficient d'une aide en vue de leur placement : invalides du travail, travailleurs renvoyés des centres de soins pour guérison clinique d'affections tuberculeuses, infirmes des yeux pouvant occuper des emplois de standardistes, infirmes des yeux masseurs ou masseurs-physiothérapeutes diplômés, sourds-muets, invalides civils.

Diverses lois imposent leur présence au sein du personnel des entreprises, suivant des règles analogues à celles précédemment décrites. Les bénéficiaires doivent justifier d'une capacité de travail partielle et, parfois, de l'acquisition d'une qualification professionnelle déterminée. Le ministère du travail joue, notamment grâce à l'action des offices du travail, un rôle important dans l'application de ces diverses règles.

Au Luxembourg, l'Office de placement et de rééducation professionnelle des travailleurs handicapés, organisme de droit public présidé par le directeur de l'Office national du travail, a pour mission d'assurer le placement et, le cas échéant, la rééducation professionnelle des personnes dont la capacité de travail a subi une diminution de 30 % au moins. Conformément aux dispositions légales régissant la matière, l'Etat ainsi que les établissements publics et d'utilité publique sont obligés de réserver aux travailleurs handicapés 2 % au moins de l'effectif total de leur personnel salarié. Dans le secteur privé, les entreprises occupant régulièrement 50 travailleurs au minimum sont tenues de réserver aux travailleurs handicapés 2 % au moins de l'effectif total de leur personnel salarié, celles qui occupent au moins 25 et au plus 50 travailleurs, doivent accorder aux travailleurs handicapés un droit de priorité pour un poste de travail répondant plus particulièrement à leurs aptitudes. Quant aux méthodes de rééducation pro-

fessionnelle des travailleurs handicapés, elles se présentent sous deux formes : rééducation professionnelle dans des centres spécialisés à l'étranger et rééducation professionnelle auprès des employeurs luxembourgeois.

Aux Pays-Bas, en application de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1948, tout employeur de plus de 20 travailleurs est tenu d'occuper au moins un travailleur handicapé pour 50 travailleurs à capacité de travail normale (ceci joue également pour les travailleurs à domicile). En cas de désaccord, la commission d'avis siège au bureau municipal de placement. Le travailleur handicapé a droit au salaire qui rémunère normalement le travail qu'il accomplit, sauf dans le cas d'un rendement insuffisant où le salaire est fixé d'office par un collège de médiateurs. A noter que l'employeur est tenu de veiller à ce que les machines et appareils de son entreprise qui sont utilisés par des handicapés soient munis des dispositifs de sécurité nécessaires pour permettre ou faciliter leur service.

## 6. EMIGRATION — IMMIGRATION

Les services de main-d'oeuvre des six Etats jouent un rôle étendu dans l'exécution des opérations relatives aux migrations de main-d'oeuvre entre les pays : préparation du recrutement, orientation et éventuellement formation professionnelle, sélection, acheminement et installation des travailleurs, accomplissement des formalités concernant notamment l'autorisation d'admission au travail ou le renouvellement de cette autorisation, enfin, la vérification de l'adaptation au travail.

Ce rôle a évolué en fonction des circonstances et d'une réglementation elle-même mouvante dont le but fondamental a été à l'origine et est encore de protéger la main-d'oeuvre nationale contre le chômage pouvant résulter d'un appel excessif à la main-d'oeuvre étrangère.

Les fonctions concernant l'émigration et l'immigration ont un caractère ancien. Cependant, leur organisation actuelle est relativement récente. Les dispositions législatives, réglementaires et administratives qui varient de pays à pays selon leurs besoins propres sont assez nombreuses et complexes. Il n'est pas question d'en donner ici une analyse complète mais seulement une vue d'ensemble qui fasse apparaître les règles essentielles dans ce domaine et leur évolution.

De tout temps, les pays à main-d'oeuvre excédentaire ont fourni de la main-d'oeuvre d'appoint — saisonnière ou permanentes — aux Etats déficitaires.

C'est ainsi qu'il y a une soixantaine d'années, par exemple, nombreux étaient les travailleurs belges qui venaient effectuer les travaux saisonniers de moisson, de binage et arrachage de betteraves, de fabrication des briques à la main puis à la presse dans le Nord de la France. Une main-d'oeuvre belge permanente était également recrutée dans la région frontière par

les industries textiles de Roubaix — Tourcoing — Halluin et environs. La main-d'oeuvre italienne allait, de tradition, travailler dans le Sud-Est de la France aux travaux saisonniers de la vendange.

Cependant, ces exutoires momentanés ne sont pas toujours suffisants; c'est ainsi qu'en Italie des contingents importants de travailleurs émigrent depuis de nombreuses années, de façon définitive ou semi-définitive, non seulement vers les pays voisins, mais encore hors d'Europe, vers l'Australie, vers l'Amérique. Aux Pays-Bas, la poussée démographique a provoqué aussi une tendance à l'émigration.

De même, un certain courant d'émigration a eu lieu entre l'Allemagne et les Etats-Unis d'Amérique; entre la France, ses anciennes colonies, les pays et territoires d'outre-mer.

Dans chacun des six Etats, les travailleurs ont, en principe, le droit de se rendre à l'étranger pour y être occupés à des emplois salariés. Mais, l'émigration revêt une importance très variable, selon les pays, en fonction notamment de la natalité et de leur développement industriel.

Les services de main-d'oeuvre se chargent, en principe, du recrutement et du placement pour l'étranger en vue, à la fois, de protéger les nationaux désireux de s'expatrier et d'éviter toute perturbation importante sur le marché national de l'emploi.

6 a. Des six Etats de la Communauté, c'est en Italie et, dans une moindre mesure, aux Pays-Bas, que l'émigration constitue encore un phénomène important. Dans le premier de ces deux pays, les ministères des affaires étrangères et du travail y sont directement intéressés. Le ministère du travail organise véritablement le recrutement pour certains pays étrangers : présélection et acheminement vers les ports et les postes frontières.

Six centres d'émigration sont installés qui se chargent du regroupement, du logement, de l'hébergement et de l'assistance en général des travailleurs et de leurs familles au moment de l'expatriation ou du rapatriement et sont en relation avec les commissions d'immigration des pays étrangers d'accueil.

L'émigration, libre en principe, comporte néanmoins des restrictions pour certains pays étrangers : mineurs de moins de 21 ans, femmes. Elle s'opère par contrats individuels ou collectifs.

Les Pays-Bas ont créé un service particulier chargé de diriger l'émigration de leurs nationaux : le commissariat à l'émigration. L'exécution de ses directives est assurée par un organisme national d'émigration, la « Stichting Landverhuizing Nederland ». Ce commissariat fait partie de la direction générale des affaires internationales au ministère des affaires sociales et de la santé publique. Il est assisté d'un Conseil d'émigration qui formule des avis. La forte expansion démographique qui a posé un problème particulier sur le plan géographique, incite à laisser ouvertes les voies permettant à l'excédent de popu-

lation de s'écouler. Le marché de l'emploi étant passablement exigü pour certaines catégories de travailleurs, le gouvernement néerlandais envisage d'octroyer des subventions aux émigrants vers les pays d'outre-mer.

Les bureaux de placement sont chargés de recevoir les inscriptions et de constituer les dossiers nécessaires. Les organismes privés, sans but lucratif, autorisés, effectuent la même besogne.

6 b. L'immigration intéresse actuellement, bien qu'à des degrés divers, tous les Etats membres de la Communauté autres que l'Italie. L'évolution dans ce domaine a été marquée par de multiples interventions du législateur.

Avant la crise des années 1930 et suivantes, le travail des étrangers dans les six Etats n'était guère réglementé. Il leur suffisait, en général, d'être porteur, en plus d'une pièce d'identité de leur pays d'origine, d'une pièce délivrée par les autorités du pays d'accueil établissant le caractère régulier de leur séjour et de leur emploi.

En raison de cette crise, les pays prirent des mesures pour se protéger contre un afflux trop important de main-d'oeuvre étrangère, le chômage sévissant alors un peu partout. Cette situation fut à l'origine d'une réglementation qui s'est développée, devenant parfois complexe et dont il suffira d'indiquer ici quelques traits caractéristiques.

Parmi les textes législatifs ou réglementaires qui intervinrent, on peut citer, par exemple : en Belgique, l'arrêté royal du 31 mars 1936, en république fédérale d'Allemagne, le règlement du 20 novembre 1959 relatif aux permis de travail pour les travailleurs non allemands, en France, la loi du 10 août 1932 complétant celle de 1926 et créant la possibilité de limiter le pourcentage de travailleurs étrangers pouvant être admis dans les diverses catégories professionnelles, au Luxembourg, la loi du 28 octobre 1920 et les arrêtés subséquents.

De manière générale, les employeurs ne peuvent occuper un travailleur étranger sans y avoir été autorisés par le ministère compétent. L'autorisation n'est accordée, en principe et sauf exceptions, que si aucun travailleur ressortissant du pays ne peut réunir les aptitudes requises pour occuper l'emploi offert. Cette mesure vise aussi bien les travailleurs intellectuels que manuels. Le permis de travail délivré au travailleur étranger introduit comporte une certaine durée — généralement limitée à un an. Il est renouvelable dans certaines conditions et selon l'état du marché de l'emploi. Le salaire offert doit être le même que celui alloué au travailleur national de même catégorie.

L'autorisation peut être limitée au temps nécessaire pour initier un travailleur national à cet emploi.

Dans certains pays, comme en république fédérale d'Allemagne, le fait d'exercer depuis au moins cinq

ans sans interruption une activité salariée, celui de séjourner dans le pays depuis au moins huit ans sans interruption si l'intéressé est marié avec un ressortissant allemand y ayant son domicile habituel dispensent de faire entrer en ligne de compte la situation du marché de l'emploi. De plus, des dérogations à ces règles peuvent être accordées par l'organe compétent de l'Office fédéral.

Aux Pays-Bas, le renouvellement est généralement accordé après un emploi salarié continu de cinq ans.

Les principes de restriction dans l'emploi des travailleurs étrangers tendent depuis une dizaine d'années à être moins observés. De façon générale, le marché de l'emploi est plus large. La convention internationale de 1952 concernant les travailleurs migrants tend à assouplir les conditions de leur introduction et de leur emploi. Des accords interviennent en ce sens entre divers pays. C'est ainsi, par exemple, qu'un accord fut réalisé à ce sujet entre les pays du Benelux. Dès le 2 juin 1948, un traité a été signé entre la France et les Pays-Bas au sujet des droits et obligations de chacun de ces pays à l'égard des ressortissants qui se rendent dans l'autre pays pour y travailler.

Les règlements nos 15 et 38 du Conseil de la CEE, adoptés respectivement le 16 août 1961 et le 25 mars 1964, ont marqué récemment de nouvelles étapes dans la libération des mouvements de main-d'oeuvre à l'intérieur de la Communauté économique européenne. Le règlement n° 38/64 notamment a supprimé, dans chaque Etat membre, toute restriction à l'accès à l'emploi des ressortissants des autres Etats membres sous la seule réserve concernant certaines régions et professions que les Etats membres peuvent déclarer excédentaires en main-d'oeuvre en justifiant les raisons. Cette restriction n'est toutefois plus applicable après deux ans d'emploi. Jusqu'à ce jour, la Belgique, l'Allemagne et l'Italie n'ont jamais fait jouer cette clause.

Déjà, en avril 1951, la Communauté européenne du charbon et de l'acier avait donné des facilités plus grandes aux travailleurs ressortissants des industries en cause pour aller occuper un emploi dans un autre pays de la Communauté.

Depuis fin 1958, les Etats de la Communauté écartent toute restriction fondée sur la nationalité à l'emploi dans les industries du charbon et de l'acier à l'égard des travailleurs nationaux d'un des Etats membres, de qualification confirmée, sous réserve des limitations qui résultent des nécessités fondamentales de santé et d'ordre publics.

A l'intérieur des Communautés européennes, la réglementation doit encore évoluer pour aboutir, de façon progressive, à la libération complète des mouvements de main-d'oeuvre entre les Etats membres (la libre circulation des travailleurs ressortissants de ces Etats doit, en effet, être assurée dans la CEE au plus tard à l'expiration de la période de transition);

les nouvelles mesures doivent réaliser l'égalité complète de traitement entre ces travailleurs en ce qui concerne l'emploi et les autres conditions de travail. Ainsi, sera définitivement abolie toute discrimination fondée sur la nationalité entre les travailleurs ressortissants des Etats partenaires.

Les services de main-d'oeuvre de ces derniers vont développer leur collaboration afin d'harmoniser peu à peu leurs méthodes de travail et de faciliter l'équilibre du marché de l'emploi dans les différentes professions et régions. Les tâches concernant spécialement l'application des procédures administratives et des formalités inhérentes à la délivrance des autorisations de travail vont, dans ces conditions, perdre encore de leur importance pratique, encore qu'elles subsisteront en ce qui concerne les travailleurs ressortissants des pays tiers, d'autant que le nombre et la proportion de ceux-ci par rapport à l'ensemble des travailleurs étrangers ont eu tendance à croître très nettement au cours des dernières années. L'accent est déjà mis et le sera sans doute encore davantage à l'avenir sur l'examen en commun de la situation et de l'évolution de la main-d'oeuvre ainsi que du marché de l'emploi, y compris l'établissement d'estimations prévisionnelles sur l'emploi, le chômage et les mouvements migratoires.

## 7. LOGEMENT DES TRAVAILLEURS

Le rapprochement des dispositions fondamentales qui ont été passées en revue dans les paragraphes précédents a fait ressortir de grandes analogies entre les fonctions généralement exercées par les services de main-d'oeuvre des six Etats. Cependant, certains de ces services ont reçu, en outre, des attributions spéciales qui sont indiquées sommairement au présent paragraphe et au suivant.

Dans la république fédérale d'Allemagne, en vertu de la loi sur le placement et l'assurance chômage, l'Office fédéral peut stimuler la construction et l'aménagement de foyers pour travailleurs et jeunes gens en octroyant des prêts à cette fin.

En France, les pouvoirs publics encouragent financièrement le développement des foyers de jeunes travailleurs. Des subventions sont versées aux associations qui mènent une action dans ce domaine, par le ministère du travail, le ministère de la santé publique et de la population ainsi que par la Caisse nationale de sécurité sociale. Ces contributions sont destinées, soit à aider à la construction ou à l'équipement des foyers, soit à la prise en charge d'une partie de leurs dépenses de fonctionnement.

Des efforts particuliers sont faits, en outre, pour le logement des travailleurs immigrés. Le Fonds d'action sociale en faveur des travailleurs étrangers s'est vu confier d'importantes responsabilités à ce sujet; il lui incombe notamment de prolonger l'action conduite au profit des travailleurs originaires des pays d'Afrique du Nord.

En Italie, les services de main-d'oeuvre collaborent étroitement avec d'autres services sociaux et en particulier avec les commissions provinciales chargées de l'attribution, aux travailleurs de logements construits aux termes de la loi du 28 février 1949 profondément remaniée par la loi du 14 février 1963. Cette collaboration consiste dans la participation des dirigeants des offices du travail à ces commissions et, particulièrement, dans le travail de secrétariat de la commission, exécuté par des fonctionnaires qui travaillent dans la section correspondante de chaque office provincial.

Aux Pays-Bas, la direction générale de l'emploi peut elle-même construire des complexes d'habitations pour les travailleurs ou formuler des avis lorsque ces habitations sont construites par des tiers. L'exploitation de complexes d'habitations propres ou appartenant à des tiers est très courante.

## 8. CONFLITS DU TRAVAIL

Les services de main-d'oeuvre en Italie sont les seuls de la Communauté à assumer un rôle officiel dans ce domaine, ce rôle incombant à d'autres services dans les autres Etats membres.

Le décret législatif du 15 avril 1948 leur attribue « des tâches de conciliation dans les conflits du travail », disposition confirmée tant par l'article 23 du décret présidentiel du 19 mars 1955 que par l'article 12 de la loi du 22 juillet 1961.

L'intervention des services de main-d'oeuvre se déroule dans les controverses individuelles et collectives.

Pour les controverses collectives, les dispositions en vigueur défèrent la médiation aux offices provinciaux et régionaux du travail et au ministère du travail; l'intervention de l'Etat — après échec des négociations au niveau syndical — se déroule, en règle générale, sur l'initiative d'une ou des deux parties; cette initiative est aussi assumée par les offices en particulier lorsque le conflit revêt des caractéristiques tout à fait particulières de caractère économique ou juridique.

En outre, la tâche de conciliation dans les litiges individuels est attribuée aux offices du travail, mais sans établir le caractère obligatoire de l'essai. Dans l'absence d'une réglementation législative précise en la matière, l'action des offices n'a pas rencontré d'obstacles et c'est ainsi que l'oeuvre accomplie a dépassé les prévisions les plus optimistes, en raison certainement de l'impartialité des offices qui sont au-dessus des parties. En outre, les parties intéressées ont la faculté de se faire assister par les associations syndicales qui les représentent. Avant de se tourner vers l'office du travail compétent, il est fréquent que chacune des parties s'adresse d'abord à son organisation syndicale pour recevoir des indications et des suggestions, et que la partie interpellée engage des

négociations avec la partie adverse par l'intermédiaire de son association.

Ces mêmes associations syndicales n'ont pas manqué de régler la question de façon autonome par la fixation de procédures conciliatrices, prévues par des conventions collectives, pour ce qui concerne respectivement les licenciements individuels et les licenciements pour compression de personnel. Elles prévoient des procédures de conciliation particulières

dans le cadre des associations syndicales. Le fait à noter en l'occurrence est que, dans le premier cas, le président du collège de conciliation est parfois un fonctionnaire de l'office du travail. Il en est de même pour le collège d'arbitrage pour le licenciement de membres de commission intérieure. Dans le second cas, lorsque la procédure syndicale n'aboutit pas à un accord, le litige est porté devant les offices du travail pour négociation.



**Organisation et structures  
Budget et financement**

**A. ORGANISATION ET STRUCTURES**

Conformément à la convention de Washington sur le chômage et à la convention n° 88 de l'Organisation internationale du travail de juillet 1948 sur l'organisation du service de l'emploi, les six pays de la Communauté ont créé un réseau national de bureaux de l'emploi placés sous la direction d'une administration centrale. Toutefois, tandis qu'en France, en Italie, aux Pays-Bas et au Luxembourg, le service de l'emploi est une administration de l'Etat, en Belgique et dans la république fédérale d'Allemagne, le législateur a confié les fonctions du service de l'emploi à des organismes spéciaux. L'Office national de l'emploi, en Belgique et la « Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung » (Office fédéral du placement et de l'assurance chômage) en Allemagne, sont des organismes de droit public en même temps que des organes à gestion autonome. Ces structures particulières concrétisent la collaboration entre représentants des employeurs et représentants des travailleurs dans l'organisation et l'activité du service de l'emploi, telle qu'elle est prévue à l'article 4 de la convention de Washington. En Belgique, on qualifie l'Office national d'« institution parastatale ». En Allemagne, on qualifie l'Office fédéral d'« administration médiate de l'Etat ». Dans le cadre défini par la loi, les organes de l'administration autonome peuvent, dans ces deux pays, prendre des décisions, notamment déterminer eux-mêmes l'extension de leurs services, délimiter l'ampleur et l'urgence des tâches, fixer les dépenses nécessaires et arrêter les modalités d'application de leurs décisions.

Dans les quatre autres pays, la collaboration des milieux intéressés est surtout assurée par l'intermédiaire d'organismes consultatifs qui sont mentionnés au chapitre IV et qui assistent, de façon générale, les services de l'emploi par des informations et des avis. En outre, dans des cas exceptionnels, ils assurent une fonction délibérative permettant une intervention directe dans le fonctionnement des services.

**1. SERVICES CENTRAUX**

En France, c'est le ministère des affaires sociales qui constitue l'autorité centrale dont relèvent les services de l'emploi; en Italie, c'est le ministero del lavoro e della previdenza sociale; aux Pays-Bas, le ministère des affaires sociales et de la santé publique et au Luxembourg, le ministère du travail et de la sécurité sociale. Par contre, en Belgique et en Allemagne, il existe deux autorités centrales, à savoir, en Belgique, le ministre de l'emploi et du travail et la direction de l'Office national de l'emploi, composée d'un comité de gestion et d'un directeur général et, en Allemagne, le ministre fédéral du travail et des affaires sociales

et la direction de l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage, qui se compose d'un conseil d'administration et d'un comité directeur ainsi que du président chargé de la gestion. Dans ces deux derniers pays, les tâches du ministre du travail consistent essentiellement à définir la politique de l'emploi et à l'harmoniser avec la politique économique et sociale générale pratiquée par le gouvernement, à développer la législation, à étudier et à cultiver les relations internationales et, enfin, à assurer le contrôle juridique de l'administration autonome, qui exerce le pouvoir exécutif.

En Belgique, toutefois, cette séparation entre l'orientation de la politique et les tâches d'exécution n'est pas aussi rigoureuse qu'en Allemagne. Ainsi, c'est le ministre du travail belge ou son délégué qui délivre le permis de travail dont l'employeur a besoin pour embaucher un travailleur étranger. C'est également le ministère de l'emploi et du travail et, notamment, l'administration de l'emploi, qui est chargé de l'octroi d'une indemnité de promotion sociale aux travailleurs qui ont terminé avec succès des cours leur permettant d'améliorer leur qualification professionnelle.

A maints égards, la dualité Etat-administration autonome complique indubitablement l'organisation et le fonctionnement administratif, mais, en revanche, ce système offre un avantage : les employeurs et les travailleurs, du fait de leurs responsabilités plus grandes, s'intéressent davantage aux services de main-d'oeuvre et y collaborent plus activement.

Dans les régimes belge et allemand des services de main-d'oeuvre, les administrations autonomes accusent d'autres différences appréciables. En Belgique, l'Office national de l'emploi n'a comme organe de l'administration autonome, qu'un comité de gestion composé de sept représentants des employeurs et de sept représentants des travailleurs. La présidence est assumée par une personnalité neutre, qui ne jouit pas du droit de vote. Par contre, en république fédérale d'Allemagne, l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage comporte des représentations plus nombreuses au sein de l'administration autonome, à savoir, en plus des employeurs et des travailleurs, un troisième groupe, composé de représentants des organismes publics. La Fédération, les « Länder » et les communes participent donc directement à l'administration autonome. Chaque groupe représenté au sein de l'administration autonome choisit son président parmi ses membres. Enfin, l'administration autonome de l'Office fédéral comprend trois échelons : au sommet, le conseil d'administration (39 membres) et le comité directeur (9 membres); en outre, chaque office du travail du

Land possède, à l'échelon intermédiaire, et chaque office du travail, à l'échelon local, un comité de gestion. Le conseil d'administration définit les principes généraux qui doivent inspirer l'activité de l'Office fédéral. Il a le caractère d'un organe législatif. Le comité directeur a le statut de représentant légal de l'Office fédéral. L'essentiel de ses attributions ressortit au pouvoir exécutif et consiste par exemple dans la conclusion de contrats avec les employés et les ouvriers, dans l'établissement du budget, dans la vérification des comptes de fin d'année, dans la rédaction d'un rapport annuel de gestion destiné au ministre du travail, dans le placement des fonds de l'Office fédéral. Le comité directeur établit en particulier les directives dont le président de l'Office fédéral doit s'inspirer dans sa gestion.

Il existe un point commun entre les régimes belge et allemand, c'est que les fonctionnaires supérieurs des services ne font pas partie des organes de l'administration autonome, bien qu'ils prennent part aux réunions de ces organes. En Belgique, les commissaires du gouvernement peuvent exercer un recours contre toute décision qu'ils estiment contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général; le recours est suspensif pour quinze jours. En Allemagne, le président de l'Office fédéral et les présidents des offices du travail des Länder ont le droit et le devoir de contester les décisions du comité directeur et des comités de gestion qui violent la loi ou les statuts. Enfin, dans les deux pays, l'autonomie administrative est, en outre, limitée en ce sens que le budget requiert l'approbation du gouvernement, que les fonctionnaires supérieurs sont nommés respectivement par le roi et par le président fédéral, et que, pour certaines dispositions fondamentales, l'approbation du ministre du travail est requise. En Belgique, le budget de l'Office national de l'emploi est repris dans le budget du ministère de l'emploi et du travail et soumis au Parlement.

En Belgique, à l'échelon central, l'administration du travail se subdivise comme suit :

#### I. Ministère de l'emploi et du travail

##### Administration de l'emploi

1. Direction de la politique de l'emploi
2. Direction de l'étude des problèmes du travail
3. Direction du chômage

#### II. Office national de l'emploi

##### Comité de gestion

##### Directeur général

1. Direction des services généraux
2. Direction « formation professionnelle accélérée »
3. Direction « placement »
4. Direction « chômage »
5. Direction « inspection générale »

En Allemagne, l'administration centrale du travail se subdivise comme suit :

I. Ministère fédéral du travail et des affaires sociales  
Division I : Affaires générales, politique sociale internationale

Division II : Marché de l'emploi, assurance chômage, allocations familiales, service civil auxiliaire

Division III : Législation du travail, protection du travail, problèmes particuliers de l'organisation sociale

Division IV : Assurances sociales

Division V : Assistance aux victimes de la guerre, médecine sociale et médecine du travail

II. Office fédéral du placement et de l'assurance chômage

Conseil d'administration

Comité directeur — Président

Division I : Politique de l'emploi, placement, orientation professionnelle, service médical

Division II : Assurance chômage, aide aux chômeurs, aide productive aux chômeurs, aide productive aux chômeurs, allocations familiales

Division III : finances, comptabilité, organisation, service de contrôle

Division IV : Service du personnel, statistiques

Relèvent directement de l'organe central de l'Office fédéral, l'École d'administration, la Caisse des pensions, l'Office central de placement et les commissions allemandes chargées à l'étranger du recrutement de travailleurs non nationaux, ainsi que l'Institut central pour l'étude du marché de l'emploi et des professions.

La création, en Belgique et en Allemagne, d'une administration autonome, propre aux services de main-d'oeuvre, fait que les organes exécutifs de ceux-ci sont nettement distincts des autres services administratifs de l'Etat. Dans les autres pays, où les services de main-d'oeuvre font partie de l'administration générale de l'Etat, on assiste à une concentration des tâches et à un chevauchement avec d'autres tâches relevant de la compétence du ministère du travail, ce qui affecte à maints égards la comparabilité en ce qui concerne l'organisation et les frais de gestion.

Au Luxembourg, les tâches des services de main-d'oeuvre sont centralisées dans un organisme d'Etat placé sous l'autorité immédiate du ministre du travail, l'Office national du travail.

Office national du travail

Directeur

Commission administrative

Division « administration »

Division « orientation professionnelle »

Division « main-d'oeuvre et placement »

Division « chômage et documentation statistique »

A l'Office national du travail est rattaché l'Office de placement et de rééducation professionnelle des travailleurs handicapés. Au Luxembourg, en raison

du nombre restreint de services subordonnés, l'administration centrale ne se borne pas, comme dans les autres pays, à assumer les fonctions de direction, de coordination et de contrôle, mais elle exécute elle-même une part importante des tâches pratiques.

Aux Pays-Bas, la direction générale de l'emploi fait partie du ministère des affaires sociales et de la santé publique. Du directeur général de cette direction relèvent, outre les divisions des services généraux et des finances, un conseiller pour les affaires ayant trait à l'introduction et à la formation de personnel et pour les tâches assimilées, de même qu'un conseiller pour les affaires concernant l'exploitation des données et résultats provenant des études de base du marché de l'emploi :

— une division du ministère des affaires sociales et de la santé publique;

— une direction de la politique générale de l'emploi s'occupant de l'emploi dans les diverses branches professionnelles, du marché international de l'emploi, de l'emploi dans des conditions spéciales et autres tâches apparentées;

— une direction de la politique spécialisée de l'emploi s'occupant de l'emploi de groupes de travailleurs, de l'étude des professions, y compris l'orientation professionnelle, des affaires relevant de la médecine du travail, du logement des travailleurs ainsi que des affaires sociales des travailleurs occupant un emploi complémentaire ou en cours de formation;

— une direction de l'emploi complémentaire et de la formation professionnelle.

En France, placée sous l'autorité du ministre des affaires sociales, la direction générale du travail et de la main-d'oeuvre comprend :

— le directeur général et le chef de service qui lui est adjoint;

— ce chef de service est en même temps chargé de la direction des « services communs » comprenant :

- le Fonds national de l'emploi;
- les affaires générales (budget, organisation des services extérieurs du travail et de l'emploi, problèmes juridiques et administratifs touchant à la compétence de l'Inspection du travail);
- les affaires communes (coordination des problèmes du travail et de l'emploi des jeunes, des femmes, des personnes âgées);
- la division de la statistique;

— au directeur général, sont directement rattachés :

- l'Inspection générale du travail et de la main-d'oeuvre;
- l'Inspection générale médicale du travail;

— cinq sous-directions compétentes respectivement pour :

- les relations professionnelles;
- les conditions de travail;
- l'emploi;

- la formation professionnelle;
- les affaires internationales.

En Italie, le ministère du travail et de la prévoyance sociale se subdivise en six directions générales :

1. Services généraux et service du personnel;
2. Relations du travail;
3. Orientation et formation professionnelles;
4. Placement;
5. Prévoyance et assistance sociales;
6. Coopération.

Les tâches des services de main-d'oeuvre telles qu'on les entend ici, sont réparties entre quatre directions générales. Au sein de la direction générale 1, plusieurs directions — coordonnées par un service — sont compétentes pour l'organisation des offices du travail, pour la gestion des offices du travail, pour le personnel des offices du travail, des sections communales et les correspondants du service de placement, pour la gestion des sections locales des offices du travail et pour la formation et le perfectionnement professionnels du personnel. L'orientation professionnelle, la formation professionnelle et le placement relèvent des directions générales 3 et 4, les questions ressortissant à l'assistance aux chômeurs et aux prestations complétant le salaire, des diverses directions de la direction générale 5. La conciliation dans les conflits du travail et les tâches en matière de relations entre les organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs relèvent de la direction générale 2. L'Italie se distingue donc des autres Etats en ce que les attributions des services de main-d'oeuvre telles qu'on les entend dans cette étude, ne sont pas centralisées ni délimitées au niveau de l'autorité centrale.

## 2. SERVICES EXTERIEURS

2a. A l'échelon intermédiaire, on trouve :

— en Allemagne : 9 offices du travail de Land (Landesarbeitsämter);

— en France : 16 inspecteurs divisionnaires du travail et de la main-d'oeuvre;

— en Italie : 18 offices régionaux (uffici regionali);

— aux Pays-Bas : 11 offices du travail de district (districtbureaus voor de arbeidsvoorziening).

La Belgique et le Luxembourg n'ont pas d'instance intermédiaire. Les services de l'instance intermédiaire qui se situe en principe au niveau des grandes régions, circonscriptions ou districts, constituent un lien entre l'organe central et les bureaux locaux. Ils contrôlent et coordonnent. Ils entretiennent le contact avec les autres administrations de l'échelon intermédiaire. Ils jouent un rôle particulièrement important dans l'étude du marché de l'emploi et en matière de statistique en groupant, en complétant et en exploitant les rapports et les résultats transmis par les services subordonnés, ainsi que dans le domaine de la compensation entre l'offre et la demande de main-

d'oeuvre dans leur ressort. Enfin, c'est souvent à eux qu'incombe la décision quand il s'agit de mesures ou de dépenses d'une certaine envergure ou à caractère exceptionnel.

En Allemagne, les limites du ressort des offices du travail des Länder correspondent aux limites des Länder; toutefois, certaines circonscriptions moins importantes, telles les Villes-Etats de Hambourg et de Brême, ont été rattachées par le conseil d'administration de l'Office fédéral à des Länder voisins avec lesquels elles forment un seul district. C'est ainsi que, depuis 1961, le nombre des offices du travail des Länder a été ramené de 13 à 9. Le Land de Bavière, qui couvre un vaste territoire, possède deux offices. Berlin-Ouest correspond au neuvième office du travail de Land. A chaque office est rattaché un bureau de compensation du Land; en outre, de nombreux offices du travail de Land ont des services de placement qui assurent directement le placement des candidats qualifiés.

En France, la délimitation des circonscriptions relevant des inspecteurs divisionnaires du travail et de la main-d'oeuvre est calquée sur celle des 21 régions de programme; toutefois, les inspections de Nantes, Rouen, Limoges, Nancy et Dijon couvrent chacune deux de ces zones. Initialement, l'activité des inspections divisionnaires se concentrait sur le contrôle et la coordination des méthodes de travail des directions départementales du travail et de la main-d'oeuvre, mais elle tend à s'orienter davantage vers une mission d'animation et d'impulsion des services départementaux. Les inspecteurs divisionnaires jouent un rôle très important auprès des préfets de région dans l'élaboration des programmes régionaux de développement économique et social. Un décret du 10 juillet 1963 prévoit l'organisation de certains services régionaux du travail et de l'emploi; c'est sur la base de ces dispositions que sont organisés dix échelons régionaux de l'emploi.

En Italie, le ressort des offices régionaux coïncide avec celui des districts de l'administration générale. Seulement 9 des 18 offices régionaux sont des services autonomes; dans les 12 régions, l'office provincial, dont le siège est établi dans le chef-lieu du district, assume en même temps les tâches qui incombent à l'office régional.

Aux Pays-Bas, le ressort des 11 offices de district correspond à celui des 11 provinces. A la tête de chaque office de district, on trouve un « inspecteur directeur principal » qui représente le directeur général dans le district. Sa compétence s'étend donc à la fois à toutes les attributions de la direction générale de son district. C'est également de lui que relèvent, outre les bureaux du travail, les centres régionaux de formation professionnelle des adultes. En sa qualité de membre du comité provincial de l'emploi, il lui incombe tout particulièrement de créer, en temps opportun et en nombre suffisant, des

possibilités d'emploi supplémentaires en cas de menace de chômage. Quatre bureaux de district (ouest, nord, sud et est) sont, en outre, chargés de la programmation et de l'étude technique des projets. La compétence de ces bureaux s'étend exclusivement aux « travaux de génie civil », c'est-à-dire aux projets de travaux qui ne concernent pas le défrichement du sol.

2 b. A l'échelon inférieur (ou local), existent :

— en Belgique : 29 bureaux régionaux (Gewestelijke bureaus) avec 44 bureaux locaux de placement;

— en Allemagne : 146 offices du travail (Arbeitsämter) comprenant 569 sections locales;

— en France : 90 directions départementales du travail et de la main-d'oeuvre comprenant 330 bureaux locaux de main-d'oeuvre;

— en Italie : 80 offices provinciaux du travail (Uffici provinciali del lavoro), 8 335 bureaux extérieurs et 6 centres d'émigration (Gênes, Milan, Vérone, Naples, Messine et Pordenone);

— au Luxembourg : 4 bureaux régionaux;

— aux Pays-Bas : 89 bureaux régionaux du travail (Gewestelijke arbeidsbureaus) et 44 bureaux locaux.

D'après ce tableau, par office, c'est-à-dire par grande subdivision administrative régionale, on compte :

— en Belgique :	327 000 habitants
— en Allemagne :	397 000 habitants
— en France :	546 000 habitants
— en Italie :	651 000 habitants
— au Luxembourg :	83 000 habitants
— aux Pays-Bas :	139 000 habitants

Le problème qui se pose à l'instance inférieure (ou locale) est d'établir des contacts aussi étroits que possible avec la population et les milieux économiques locaux tout en maintenant les effectifs et les dépenses des services administratifs dans des limites raisonnables. Le problème se complique du fait que les besoins de main-d'oeuvre et le nombre des demandeurs d'emploi sont soumis à d'importantes fluctuations, imputables à des raisons d'ordre conjoncturel et au caractère saisonnier de nombreuses activités économiques. Il faut donc créer une organisation qui puisse s'adapter avec souplesse aux variations de niveau de l'emploi. Les services de main-d'oeuvre ont recouru à différentes méthodes pour couvrir tout le pays d'un réseau serré de bureaux extérieurs fonctionnant parallèlement aux offices du travail ou rattachés à ceux-ci. Tantôt, ils ont créé des agences ou des sections locales des offices du travail, tantôt, ils ont eu recours à l'administration communale qui exécute certaines tâches dans ses locaux.

En Belgique, à côté des 29 bureaux régionaux, on trouve encore 44 bureaux de placement, relativement autonomes, et quelque 140 bureaux de placement non permanents où un placeur assure une perma-

nence à jours et heures fixes. Le pointage des chômeurs qui sollicitent une assistance est effectué par des agents communaux.

En Allemagne, au cours de ces dernières années, on a procédé à une nouvelle délimitation non seulement de plusieurs offices du travail de « Land », mais aussi d'offices du travail, en vue de créer de plus grandes unités administratives et de rationaliser ainsi l'administration.

En 1961, il y avait encore 202 offices du travail. Les offices du travail ont des bureaux extérieurs sous forme de sections locales, de bureaux auxiliaires ou de bureaux d'inscription. En 1962, on comptait 578 sections locales; en 1964, leur nombre n'avait que peu diminué : 569. Les sections locales sont des services permanents qui assument le placement de la main-d'oeuvre pour une partie du territoire relevant de l'office du travail, mais qui, en outre, accomplissent généralement certaines tâches ressortissant à l'assurance chômage et souvent aussi à l'orientation professionnelle. Les bureaux auxiliaires ne fonctionnent que temporairement, par exemple, lors d'une foire ou pendant une saison, pour assurer sur place et sans délai le placement de la main-d'oeuvre. Les bureaux d'inscription ne sont généralement ouverts qu'à jours ou heures fixes ou ne fonctionnent que pendant les mois d'hiver, pour recueillir les déclarations des chômeurs qui sollicitent une assistance. C'est également dans ces bureaux que s'effectue souvent le paiement des allocations de chômage ou de l'aide aux chômeurs. Le nombre des bureaux auxiliaires et d'inscription varie considérablement du fait qu'il est adapté aux besoins du moment.

En France, l'organisation administrative adoptée en 1946 et encore en vigueur à l'heure actuelle repose sur la base d'une direction unique pour les services du travail et ceux de l'emploi à l'échelon départemental. Dans le cadre de chacune des directions départementales du travail et de la main-d'oeuvre, les agglomérations les plus importantes (environ 300) ont été dotées d'une section locale de l'emploi (appelée aussi bureau de main-d'oeuvre) qui est l'organe de contact le plus avancé avec les entreprises ainsi qu'avec les demandeurs d'emploi. C'est à ce niveau que sont organisés la prospection des offres d'emploi et le placement des travailleurs. En cas de besoin momentané, du personnel peut être détaché pour assurer des permanences dans toute autre localité. Là où la mise en place d'un bureau autonome serait trop onéreuse, la direction départementale peut installer des correspondants, qui sont souvent des agents communaux chargés, moyennant une indemnité spéciale, d'exécuter certaines tâches relevant des services de main-d'oeuvre. Enfin, la loi oblige les maires des communes dans lesquelles il n'existe pas d'organe des services de main-d'oeuvre à inscrire les demandes et les offres d'emploi sur un registre spécial, à les afficher et à les transmettre dans un délai de trois jours aux services départementaux de

la main-d'oeuvre ou à la section locale la plus proche. L'administration communale fournit donc aux services de main-d'oeuvre une aide appréciable.

En Italie, on distingue les bureaux de « zone », les bureaux communaux et ceux qui sont établis dans des fractions de communes. Il existe 176 « sections de zone » (sezioni zonali) qui ont leur siège dans les communes où l'administration du travail a d'importantes tâches à assumer, 7 475 sections communales (sezioni comunali) établies dans les autres communes, plus 684 sections dont la compétence s'étend à des fractions de communes (sezioni frazionali). Avec leurs 8 335 bureaux extérieurs au total, les services italiens de main-d'oeuvre présentent la ramification géographique de loin la plus poussée. Les « sezioni comunali » et les « sezioni frazionali » occupent les locaux de l'administration communale, et leur personnel fait partie de l'administration publique du travail.

Le Luxembourg possède, en plus de ses 4 bureaux régionaux, des bureaux auxiliaires fonctionnant sous forme de consultations organisées dans certaines communes. Au besoin, les secrétariats communaux et les agences des caisses régionales de maladie peuvent être appelés à faire fonction de bureaux auxiliaires de l'office.

Aux Pays-Bas, les bureaux régionaux du travail contrôlent 44 bureaux locaux (bijkantoren) qui assument parfois les mêmes tâches que les offices du travail. En d'autres endroits, des permanences peuvent au besoin être organisées une ou plusieurs fois par semaine, pour permettre à la population de garder le contact avec le bureau du travail. La règle qui prévaut en la matière est de ne pas imposer aux usagers du bureau du travail l'obligation de parcourir une distance supérieure à 15 kilomètres.

### 3. REPARTITION DES TACHES DES SERVICES EXTERIEURS

La division des offices en services, sections, sous-sections etc. accuse des différences considérables d'un pays à l'autre. Cette disparité résulte principalement du fait que les attributions ne sont pas délimitées de façon uniforme et que l'exécution des différentes tâches ne connaît pas partout un égal développement. Alors qu'en Allemagne, en Belgique, en France et au Luxembourg, par exemple, le placement de la main-d'oeuvre et l'octroi d'une aide aux chômeurs sont intimement liés et que l'organisation de ces activités s'est développée au sein du même système administratif, aux Pays-Bas, le rôle que jouent les offices du travail dans l'assistance aux chômeurs est tout à fait secondaire et, en Italie, les offices du travail interviennent dans tous les secteurs de la prévoyance et de l'assistance sociales. En Allemagne, aux Pays-Bas et au Luxembourg, l'orientation professionnelle constitue un secteur important de l'activité à tous les échelons. En Belgique, il existe actuellement 6 centres médico-psychotechniques dont 4 en province,

chargés de résoudre les problèmes d'orientation, de présélection et de sélection professionnelles. En France, les échelons régionaux de l'emploi comportent des services de conseils professionnels dont il est prévu de prolonger l'activité au plan départemental par l'organisation de bureaux d'information sur l'emploi. Ceux-ci doivent, dans le cadre des directions départementales du travail et de la main-d'oeuvre, apporter aux demandeurs d'emploi et notamment aux jeunes une première information sur les métiers offrant des perspectives intéressantes et sur les possibilités de formation existantes. En Italie, les offices du travail ne participent guère à l'orientation professionnelle. Par contre, aux offices italiens, français, belges et néerlandais sont rattachés des centres spéciaux ou des sections de formation professionnelle, qui n'existent pas en Allemagne et au Luxembourg. En Italie, les offices provinciaux assument également, en tant que services du ministère du travail et de la prévoyance sociale, le secrétariat du comité provincial pour l'attribution de logements construits pour les travailleurs et leur compétence s'étend aux organisations professionnelles et aux conventions collectives, en ce qui concerne la conciliation dans les conflits du travail, un peu comme en France, où la direction départementale est compétente en matière de travail et de main-d'oeuvre.

Dans le cadre du service de l'emploi, les directions départementales françaises font une distinction entre les services chargés plus spécialement de tâches administratives et ceux auxquels incombent les tâches techniques de prospection et de placement. Le souci de distinguer ainsi deux groupes de travaux aux caractéristiques différentes s'affirme à l'heure actuelle et se manifeste tant en matière d'affectation et de formation des agents que pour l'organisation rationnelle des services.

Les offices du travail allemands établissent une séparation analogue. Un bureau pour la centralisation des tâches s'occupe des mesures visant à faciliter l'accès à l'emploi, des mesures de formation professionnelle, des mesures destinées à favoriser l'emploi toute l'année dans le secteur du bâtiment, des demandes d'octroi d'un permis de travail aux étrangers, des notifications en cas de licenciements collectifs etc. Les demandes et les offres d'emploi relèvent des bureaux de placement.

Dans tous les pays, les services de placement rattachés aux offices d'une certaine importance sont répartis par profession ou par secteur économique. C'est ainsi qu'un très grand nombre d'offices du travail ont un service de placement pour la main-d'oeuvre agricole. Aux Pays-Bas, il existe en principe une section « personnel subalterne » qui se consacre au placement de la main-d'oeuvre non qualifiée. En outre, les offices importants sont dotés d'une section « personnel supérieur », dirigée par un placeur possédant les qualifications requises. Pour le personnel d'un niveau moyen, c'est-à-dire en général les travail-

leurs qualifiés, il existe une répartition par sections spécialisées.

Ces services de placement spécialisés existent dans tous les pays. Souvent, leur ressort est plus vaste que celui d'un office du travail. On parle alors de services de placement spécialisés interlocaux ou suprarégionaux. Aux Pays-Bas, il existe, en outre, auprès du bureau régional de La Haye, un bureau central pour le placement des cadres supérieurs possédant une formation universitaire. De même, existe en Allemagne un office central de placement (Zentralstelle für Arbeitsvermittlung), établi à Francfort, qui n'est rattaché à aucun office du travail, mais dépend directement de l'organe central de l'Office fédéral. Cet office central comprend 8 bureaux spécialisés chargés du placement des personnes exerçant une profession impliquant une formation universitaire et un bureau « cadres dirigeants de l'économie » (Führungskräfte der Wirtschaft) qui assure le placement d'employés hautement qualifiés à des postes de direction. Deux autres bureaux spécialisés de l'office central s'occupent respectivement de la main-d'oeuvre qualifiée de l'industrie hôtelière, notamment dans le cadre de la compensation internationale, et de ceux qui exercent une profession artistique (opéra, théâtre, ballet). Enfin, l'office central assure, pour une bonne part, le placement des étrangers (travailleurs étrangers, stagiaires étrangers, ouvriers qualifiés des secteurs du charbon et de l'acier).

En France, on a créé en 1962 un service spécial chargé du reclassement professionnel des rapatriés d'Algérie. La bourse nationale de l'emploi pour les rapatriés a mis au point, à l'aide de machines modernes, des méthodes entièrement nouvelles pour accélérer la mise au travail des rapatriés, en collaboration avec les directions départementales.

En Italie, a été institué à Rome, avec des sections à Milan et à Naples, un office spécial pour le placement de certaines catégories de travailleurs du spectacle : les artistes, les techniciens de la production cinématographique et des théâtres, à l'exclusion de ceux qui assument une fonction de direction.

En Allemagne, la loi prescrit que le placement des femmes doit être assuré en principe par des femmes. Il existe donc un grand nombre de bureaux de placement spéciaux pour les femmes.

Le Luxembourg a, lui aussi, des bureaux de placement spéciaux pour les femmes, lorsque cela est nécessaire.

De même, de nombreux offices du travail ont arrêté une réglementation spéciale relative au placement des jeunes travailleurs. En Belgique, il y a, au sein de l'Office national de l'emploi, un service spécial de tutelle professionnelle de la jeunesse (Beroepsvoogdij voor de jeugd) qui possède des sections spéciales de placement dans tous les bureaux régionaux chargés du placement des jeunes de moins de 21 ans. Aux Pays-

Bas, depuis 1964, des services spéciaux s'occupent du placement des jeunes jusqu'à 22 ans, à moins qu'ils n'aient auparavant déterminé leur orientation professionnelle définitive. En Allemagne, la limite d'âge est généralement fixée à 18 ans; en outre, tous les jeunes travailleurs qui ont déjà achevé leur formation professionnelle, sont pris en charge par le service spécialisé compétent.

Dans tous les pays, les travailleurs sérieusement handicapés, physiquement ou moralement, bénéficient d'une certaine protection de l'emploi et d'une priorité dans le placement. On s'efforce d'accroître au préalable le rendement professionnel des handicapés en recourant éventuellement à des mesures spéciales, et de faciliter ainsi leur reclassement professionnel. Dans ces cas, le placement est donc souvent lié à des consultations particulièrement approfondies et à des mesures spéciales d'assistance. Le Luxembourg a rattaché à l'Office national du travail un office de placement et de rééducation professionnelle des travailleurs handicapés; aux Pays-Bas, chaque office possède un service spécial pour le placement des travailleurs à capacité de travail réduite (invalides partiels); en Allemagne, il existe un service de placement pour grands invalides, auquel incombent également les autres tâches dévolues aux services de main-d'oeuvre en vertu de la loi sur les grands invalides. En Italie, la majeure partie des handicapés relèvent des offices du travail; le placement des invalides et des orphelins de guerre incombe, toutefois, aux représentations provinciales de l'Oeuvre nationale de secours aux invalides de guerre.

Dans les bureaux néerlandais du travail, un organisme spécial doit s'efforcer de placer les demandeurs pour qui la section locale ne trouve pas d'emploi dans un délai raisonnable. Un « fonctionnaire chargé du programme de placement », sous l'autorité directe du directeur ou de son adjoint, procède à une étude approfondie des raisons qui, jusqu'ici, ont empêché le placement et cherche méthodiquement à éliminer les difficultés existantes en épuisant toutes les ressources que lui offrent le perfectionnement, la réadaptation ou d'autres mesures d'aide.

Dans les cas difficiles de placement, le concours de médecins prend une importance particulière. En Allemagne, l'Office fédéral du placement et de l'assurance-chômage possède, aux trois échelons de son appareil administratif, un service médical, assuré en partie par des médecins de l'administration et en partie par des médecins contractuels. Si un office du travail ne dispose pas d'un médecin attitré, c'est le médecin d'un office voisin, dénommé alors « point d'appui », qui se charge du service médical. En France, parallèlement à l'organisation de l'inspection du travail, il existe une inspection générale médicale et des médecins inspecteurs divisionnaires du travail et de la main-d'oeuvre. Auprès des directions départementales, des médecins sont désignés comme

médecins de main-d'oeuvre et rémunérés à la vacation pour procéder à l'examen de certains demandeurs d'emploi : notamment jeunes candidats à un stage de formation professionnelle. Aux Pays-Bas, la direction générale de l'emploi est dotée d'un service de médecine du travail. Le pays est divisé en une série de centres médicaux où opèrent un ou plusieurs médecins appartenant au service de la direction de l'emploi. Au besoin, il peut être fait appel à des médecins contractuels ou à des spécialistes pour examiner les demandeurs d'emploi. En Belgique, 6 centres médico-psychotechniques ont été créés qui procèdent à l'examen des jeunes demandeurs d'emploi, des candidats à une formation professionnelle accélérée ainsi que des handicapés et difficilement plaçables. Pour le reste, les services de main-d'oeuvre belges font examiner les demandeurs d'emploi par des médecins contractuels. En Italie, les services de main-d'oeuvre recourent aux services communaux de la santé. Au Luxembourg, ils font appel à la collaboration du médecin-inspecteur du ministère du travail et des médecins-contrôleurs des services de sécurité sociale, voire de médecins privés.

En Allemagne, l'orientation professionnelle et le placement des apprentis sont l'apanage exclusif de l'Office fédéral du placement et de l'assurance-chômage. Dans chaque office du travail, on trouve un service d'« orientation professionnelle et de placement des apprentis », qui comprend une section pour les hommes et une autre pour les femmes. L'orientation des bacheliers et des étudiants à l'université est assurée par des spécialistes qui, eux-mêmes, possèdent une formation universitaire. Les offices de moindre importance pour lesquels l'engagement d'un tel spécialiste ne se justifie pas, sont aidés dans l'accomplissement de cette tâche par un office voisin. De même, le « service psychologique » est assuré en partie selon le système des points d'appui, et même les placeurs ont de plus en plus tendance, dans les cas difficiles, à consulter les psychotechniciens et à solliciter leur avis. Au Luxembourg, il existe trois centres d'orientation professionnelle correspondant aux trois agences de l'Office national du travail. Aux Pays-Bas, l'orientation professionnelle est encore pratiquée dans une large mesure par des institutions communales, des associations et par des instituts psychologiques privés. Un service d'orientation professionnelle n'existe que dans un tiers à peu près des bureaux régionaux du travail, dont l'activité s'étend aux régions voisines où il n'y a pas de conseillers d'orientation professionnelle. Le service psychologique n'est que partiellement assuré par des spécialistes affectés aux offices de l'emploi des districts. A de nombreux centres d'orientation professionnelle sont adjoints, à titre d'experts, des psychologues indépendants. En France, la création d'échelons régionaux de l'emploi, commencée en 1962, à titre expérimental, a abouti à la mise en place de dix échelons auprès des inspecteurs divisionnaires des régions de plus

grande activité économique. Chacun de ces services comprend en particulier une équipe constituée de 2 ou 3 psychologues, un spécialiste des problèmes d'emploi, et parfois un psychotechnicien. Ils sont chargés de dispenser des « conseils professionnels » notamment à l'intention des jeunes candidats à un emploi, de rassembler et tenir à jour une documentation sur les professions, sur les possibilités de formation et sur les conditions d'accès aux différentes carrières. En Belgique aussi, l'orientation professionnelle est en cours de développement; il existe 6 centres médico-psychotechniques dont 2 dans la capitale et 4 en province. En Italie, le placement des apprentis est assuré par les services généraux de placement. Ceux-ci peuvent ordonner un examen psycho-médical dans un centre d'orientation professionnelle (Centro di orientamento professionale) agréé par le ministère du travail avant d'inscrire le postulant sur les listes de placement. Il existe 43 centres de ce genre, relevant de l'Institut national pour la prévention des accidents (Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni) et ne faisant donc pas partie des services de main-d'oeuvre au sens où on les entend dans cette étude.

La formation professionnelle occupe une place très différente dans les organigrammes des divers offices du travail. En Italie, la formation professionnelle et l'assistance sociale (addestramento professionale e assistenza sociale) sont groupées au sein de la division III des offices provinciaux du travail. L'office provincial établit le programme provincial des cours à subventionner et procède à la sélection des participants en accordant la priorité à la formation des jeunes. Les centres de formation professionnelle subventionnés, dont le nombre dépasse le millier, sont gérés par des organismes de types divers.

En France, les directions départementales du travail et de la main-d'oeuvre possèdent une section chargée de suivre les problèmes de formation professionnelle. On a vu que l'établissement des programmes de formation, les questions de pédagogie à l'intention des adultes relèvent de l'AFPA, association placée sous la tutelle du ministère du travail. De cette association dépend également l'organisation de la sélection des candidats en vue de leur admission en stage; la direction des services de sélection, disposant de 16 centres régionaux, est une des branches de cette association. Celle-ci est chargée en outre, par son Institut national de la formation des adultes, de la formation pédagogique des moniteurs. Le rôle des directions départementales est de recevoir les candidatures à un stage, d'assurer même une prospection en vue du recrutement de stagiaires, de suivre l'activité des centres, en particulier pour ses aspects administratifs, enfin, d'assurer le placement des stagiaires sortant des centres en faisant appel aux mécanismes en place pour la compensation des offres et des demandes d'emploi. Aux Pays-Bas, il existe 34 centres régionaux pour la formation professionnelle des adultes

(Centra voor vakopleiding van volwassenen), organismes publics ressortissant aux services de main-d'oeuvre. Tout comme les bureaux régionaux du travail, ils relèvent de l'inspecteur directeur principal de l'office de l'emploi du district. En Belgique, tous les bureaux régionaux d'une certaine importance comportent une section de formation professionnelle dans le cadre du service de placement; cependant, les autres bureaux traitent également de ce problème. On s'occupe en premier lieu de la formation accélérée des adultes. La formation s'effectue surtout dans des centres de formation créés par les services publics et dirigés par le bureau régional, mais aussi dans des établissements gérés par d'autres organismes et en collaboration avec des entreprises.

Dans les offices allemands et luxembourgeois du travail, la formation professionnelle ne ressort pas spécialement des programmes d'organisation. Dans ces pays, les mesures visant à encourager le perfectionnement et la réadaptation professionnels s'élaborent dans les services de placement au même titre que les autres mesures ressortissant à la politique de l'emploi.

En Allemagne, en France et en Belgique, l'assurance chômage représente une tâche à ce point importante que des services spéciaux ont été créés pour l'assurer. En Italie, la division III des offices provinciaux, déjà mentionnée plus haut, comprend une « section 3. », assistance générale aux travailleurs et contrôle des bureaux payeurs de la province (Assistenza in genere ai lavoratori i vigilanza sugli organi erogatori della provincia).

En Allemagne, il existe, au sein de la division assurance chômage-aide aux chômeurs, un service important : l'aide productive aux chômeurs. Le rôle de ce service est essentiellement de financer des travaux publics permettant la création d'emplois supplémentaires. Aux Pays-Bas, la préparation, la réglementation et le financement de tels travaux ont été confiés au directeur général de l'emploi.

Une particularité des services de main-d'oeuvre allemands est que l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage est chargé de l'octroi et du paiement des allocations familiales. Ce sont les services de l'assistance rattachés aux offices du travail qui reçoivent et examinent les demandes; il n'a pas été créé d'organisation spéciale à cet effet. Le paiement s'effectue par l'intermédiaire d'un organe central établi au siège de l'Office fédéral à Nuremberg.

Dans tous les pays, toutes les questions relatives au personnel, à la comptabilité etc. sont traitées par un service administratif des offices, qui fonctionne, en France, pour l'ensemble de l'inspection divisionnaire ou de la direction départementale.

En Allemagne, en Italie et en Belgique, les statistiques relèvent du service administratif, en France, du service chargé du placement et de la compensation;



au Luxembourg, il existe un service central groupant les statistiques et l'assistance aux chômeurs. Aux Pays-Bas, la direction générale déjà citée fournit beaucoup de données statistiques et autres à la direction de la politique générale de l'emploi.

En général, le contrôle des affaires courantes est assuré par les services de l'échelon supérieur. En Allemagne, au sein de l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage, il existe un service spécial de contrôle auprès de l'organe central et des offices du travail des Länder; il contrôle systématiquement les différents services à intervalles déterminés ou pour un motif particulier.

En France, l'inspection générale du travail et de la main-d'oeuvre placée sous l'autorité directe du directeur général, assume un rôle analogue. Aux Pays-Bas, le directeur général de l'emploi est, lui aussi, assisté d'une inspection générale. En Belgique, il existe, au sein de l'Office national de l'emploi, une direction « inspection générale », dirigée par un inspecteur général.

## B. BUDGET ET FINANCEMENT

Les règles et procédures suivies dans les six Etats en matière de budget et financement des services de main-d'oeuvre sont d'une grande diversité. Aussi, toute comparaison sur l'importance relative des budgets et de l'organisation respective des services se révèle-t-elle, à l'heure actuelle, impossible ou aléatoire.

Néanmoins, les données chiffrées qui ont pu être rassemblées sont fournies, ci-après, à titre indicatif.

En France, en Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas, le budget des services de main-d'oeuvre constitue un chapitre du budget du ministère du travail, c'est-à-dire du budget de l'Etat. Par contre, en Allemagne et en Belgique, le budget est divisé. Dans ces deux pays, l'essentiel des charges financières est assumé respectivement par l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage et par l'Office national de l'emploi qui, en tant qu'organismes de droit public, établissent leur propre budget.

En Belgique, c'est le comité de gestion de l'Office national de l'emploi qui établit annuellement les prévisions budgétaires qui sont vérifiées par le ministre de l'emploi et du travail et reprises dans le budget du département. En Allemagne, en raison de la structure à trois échelons de l'administration autonome, la procédure est plus longue. Le comité de gestion de chaque office du travail établit le budget de l'office et le soumet au comité de gestion de l'office du travail de son Land. Celui-ci examine les prévisions budgétaires des offices de son ressort, les modifie au besoin et inscrit les résultats dans l'état prévisionnel de l'office du travail du Land qui, à son tour, doit être soumis au comité directeur de l'Office fédéral. Le comité directeur établit le budget global de l'Office fédéral, en exerçant le droit de modifier

éventuellement les prévisions des offices du travail des Länder. Le conseil d'administration arrête le budget sans être tenu non plus par les prévisions du comité directeur et le soumet pour approbation au gouvernement fédéral. Celui-ci ne peut pas modifier directement certains postes, il ne peut que refuser son approbation et par là inviter le conseil d'administration à reconsidérer le budget.

Toutefois, dans le mode de financement, il y a, entre l'Office fédéral allemand et l'Office national de l'emploi belge, une différence capitale. L'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage est lui-même organisme assureur. A ce titre, l'Office fédéral doit assumer de plus grands risques financiers. Pour financer ses dépenses, il est essentiellement tributaire du produit des cotisations d'assurance chômage. Comme il faut toujours s'attendre à des fluctuations du niveau de l'emploi, il doit constituer une réserve, c'est-à-dire accumuler d'importants avoirs, afin de disposer de liquidités en cas de chômage massif. Par contre, en Belgique, l'Office national de sécurité sociale et le Fonds national de retraite des ouvriers mineurs versent, eux aussi, à l'Office national de l'emploi une part du produit des cotisations d'assurance des employeurs et des travailleurs, à laquelle s'ajoutent les subventions de l'Etat qui comblent le déficit. Celles-ci ne peuvent être inférieures à 2 % des salaires versée aux travailleurs assujettis au cours de l'antépénultième exercice.

En Allemagne, également, la loi oblige la Fédération à octroyer des subventions à l'Office fédéral si le produit des cotisations qu'il reçoit est insuffisant et si la réserve est épuisée. Le législateur a toutefois la faculté de parer à la menace de déficit en majorant les cotisations; inversement, au cours de ces dernières années, il a réduit à plusieurs reprises le taux des cotisations ou suspendu momentanément les versements parce qu'il jugeait inquiétant un nouvel accroissement de la réserve. En 1962, celle-ci atteignait 5,2 milliards de DM.

La Fédération allège toujours considérablement les charges de l'Office fédéral en allouant une aide aux chômeurs qui n'ont pas droit aux prestations de l'assurance chômage et, en outre, en prenant à sa charge toutes les dépenses afférentes aux mesures visant à favoriser la mise au travail de cette catégorie de chômeurs, à assurer leur formation professionnelle et à les employer à des travaux d'urgence. Les sommes importantes que l'Office fédéral verse à ce titre n'apparaissent pas dans son budget, mais, tout comme les paiements d'allocations familiales, par exemple, elles figurent dans un appendice au budget comme « recettes et dépenses courantes ». En Belgique, le budget qualifie ce genre de postes de « recettes pour ordre » et de « dépenses pour ordre ». La Fédération rembourse forfaitairement à l'Office fédéral les frais administratifs résultant des travaux dont celui-ci s'acquitte pour elle en se chargeant de

l'aide aux chômeurs et d'autres tâches effectuées sur ordre.

Indépendamment des disparités monétaires, la comparaison des budgets dans les différents pays se heurte à des difficultés considérables du fait que la dénomination et la délimitation des différents postes budgétaires varient d'un pays à l'autre. Les données figurant dans les monographies consacrées aux services de main-d'oeuvre des différents pays ne sont

pas suffisantes non plus. Dans ces conditions, cette étude ne devra porter que sur quelques exemples et sur quelques secteurs.

1. En ce qui concerne les recettes, la comparaison des postes principaux n'est intéressante que pour la Belgique et l'Allemagne; dans les autres pays, les faibles recettes des services de main-d'oeuvre provenant de la perception de droits de la vente de matériel usagé etc. sont sans importance.

*Répartition des recettes en 1965*  
Belgique et Allemagne

Recettes 1965	Belgique Office national de l'emploi (recettes effectives en FB)	Allemagne Office fédéral du placement et de l'assurance chômage (budget en DM)
Cotisations d'assurance	3 493 500 000	1 529 400 000
Subvention de l'Etat	1 725 000 000	—
Remboursement des frais administratifs par la Fédération	—	59 385 500
Revenus du patrimoine	170 000	223 100 000
Autres recettes (remboursement de prêts etc.)	293 330 000	90 352 900
Recettes pour ordre ou recettes courantes	658 642 000	48 957 100
<b>Total</b>	<b>6 170 642 000</b>	<b>1 951 195 500</b>

2. DEPENSES

En 1965, les dépenses atteignaient en Belgique 6 000 500 000 FB. L'exercice s'est donc soldé par un boni de 170 142 000 FB. Dans les prévisions budgétaires de l'Office fédéral du placement et d'assurance chômage, les dépenses s'élevaient à 1 894 407 000 DM; il en serait résulté un excédent de 7 831 000 DM. Par suite de l'évolution favorable du niveau de l'emploi, l'exercice s'est soldé par un excédent de plus de 458,4 millions de DM, qui a été incorporé au patrimoine de l'Office fédéral.

En matière de dépenses de personnel et de dépenses de fonctionnement, seules les données pour la Belgique, l'Allemagne et le Luxembourg sont assez comparables, parce qu'elles se rapportent à un champ d'activité à peu près identique. Pour la France, il n'est pas possible de fournir des indications précises sur les dépenses des services centraux s'occupant des questions de l'emploi; de même, pour les services extérieurs, ne sont exactement connues que les dépenses globales, qui englobent à la fois « main-d'oeuvre » et « travail ». Aux Pays-Bas, les dépenses des services centraux comprennent également celles affectées à l'emploi complémentaire.

En Belgique, les dépenses de personnel se sont élevées en 1965 à 457 204 000 FB. Les dépenses fonctionnelles (par domaine d'activité) au cours de la même année, se répartissent ainsi (en FB) :

— formation professionnelle	390 000 000
— reclassement des difficiles à placer	5 500 000
— mise au travail des chômeurs par les autorités publiques	313 500 000
— aide à l'industrie	36 000 000
— dépenses pour ordre	557 200 000
— publicité	848 000
— examens médicaux	4 600 000
<b>Total</b>	<b>1 307 648 000</b>

En Allemagne, d'après le budget 1965, les dépenses de personnel ont atteint, au total, 446 467 000 DM, dont 8 525 000 DM pour l'organe central et 437 942 000 DM pour les services extérieurs. Pour la même année, les dépenses fonctionnelles dans les principaux domaines d'activité se décomposent ainsi (en DM) :

— documentation, informations professionnelles	3 650 000
— formation professionnelle	50 000 000
— reclassement des handicapés	8 660 000
— mesures visant à favoriser la mise au travail	21 231 000
— travaux d'urgence	12 452 000
— développement de l'industrie —	
Construction en hiver	78 200 000
— construction de foyers d'hébergement	15 000 000
— publicité, relations publiques, etc.	1 700 000
— examens médicaux	2 000 000
<b>Total</b>	<b>192 893 000</b>

Il y a lieu de noter que, de 1957 à 1965, l'effectif global (fonctionnaires, employés, ouvriers) est tombé de 34 825 à 28 806. Toutefois, par suite du relèvement généralisé des traitements et du reclassement de plusieurs catégories d'agents spécialisés, les dépenses de personnel ont augmenté de 52 % en 1965 par rapport à l'exercice 1957.

En France, il est particulièrement difficile d'indiquer valablement le montant des dépenses de personnel ou de fonctionnement se rapportant en propre aux services de l'emploi.

Au niveau de l'administration centrale, le personnel de certains bureaux consacre la totalité de son activité à l'élaboration de directives générales ou à une gestion administrative ou financière qui concerne ces seuls bureaux. En revanche, d'autres services, comme les « services communs » de la direction générale du travail et de l'emploi, fonctionnent au profit de l'ensemble des services de l'inspection du travail et de ceux de l'emploi. Si l'on voulait être complet, il faudrait, en outre, inclure, dans l'évaluation des dépenses dont il s'agit, une partie de celles de la direction de l'administration générale et du personnel; or, il est impossible d'avancer des chiffres précis sur ce point. Cela dit, on peut estimer que les dépenses de personnel se rapportant à la part d'activité de la direction générale du travail et de l'emploi, orientée vers les services de l'emploi, se sont élevées approximativement à 7 564 000 FF pour 1965.

En ce qui concerne les services extérieurs du travail et de l'emploi, le total des dépenses de personnel pour 1965 s'élevait à 57 652 354 FF. Etant donné le rapport de trois quarts qui est admis quant à la part que représentent les services de l'emploi dans cet ensemble, on peut considérer que la rémunération des personnels de l'emploi se monte à 43 239 264 FF.

Quant aux indemnités prévues pour le remboursement des frais de déplacement des agents, en appliquant ce même rapport de trois quarts à la dotation budgétaire prévue à cet effet pour les services extérieurs du travail et de l'emploi, soit 1 820 725, on aboutit à un ordre de grandeur de 1 365 543 pour les services de l'emploi. Ce chiffre comporte un montant de crédits approximatif de 286 000 FF pour le remboursement de frais d'utilisation de véhicule automobile personnel par les agents.

Le remboursement d'indemnités aux membres de comités et commissions fonctionnant auprès de la direction générale du travail et de l'emploi et de ses services extérieurs était prévu en 1965 pour un total

de 50 000 FF. Là aussi, il conviendrait d'appliquer à ce chiffre le rapport précité, mais le résultat auquel on aboutit ne peut être tenu pour très significatif. Il convient de considérer cette indication comme très approximative.

Par ailleurs, afin de donner une vue d'ensemble des dépenses fonctionnelles, le tableau ci-après récapitule les dépenses effectuées au titre des actions ou les interventions principales des services de l'emploi. Quelques précisions doivent être notées à ce propos :

— en matière de documentation, la direction générale du travail et de l'emploi édite un certain nombre de revues ou de bulletins qui ne se rapportent pas exclusivement aux problèmes de l'emploi; par exemple, la « Revue française du Travail » concerne également les problèmes de travail, de médecine du travail, de sécurité sociale; cependant, il a paru préférable d'indiquer le total des dépenses dans ce domaine;

— pour la formation professionnelle des adultes, le dispositif en place se compose, pour l'essentiel, de centres gérés par une association (l'AFPA). Sur ce point également, il a paru préférable de mentionner ici le total des dépenses budgétaires à la charge du ministère du travail. On peut considérer, en effet, que dans une acception élargie du service public de l'emploi, celui-ci inclut la formation professionnelle des adultes. Cependant, on n'a retenu ici que les chiffres (en FF) concernant les dépenses de fonctionnement (les dépenses d'investissement au titre des centres de FPA se sont élevées à 91 000 FF, chiffre arrondi (autorisations de programme) :

— documentation professionnelle, information professionnelle	127 750
— formation professionnelle (dépenses de fonctionnement des centres)	214 998 820
— fonds national de l'emploi	
a) actions propres du FNE	21 643 574
b) Fonds de développement économique et social	34 351 467
— reclassement des handicapés	2 061 300
— amélioration des conditions de vie des travailleurs nord-africains	1 300 000
— foyers de jeunes travailleurs	182 000
— Fonds national de chômage	75 000 000

En Italie, pour l'exercice financier concernant l'année 1965, les prévisions de dépenses relatives aux offices du travail, aux centres d'émigration et aux sections communales et d'arrondissement sont les suivantes (en Lit.) :

Dépenses	Offices du travail et centres d'émigration	Sections communales et d'arrondissement
Dépenses de personnel	8 556 015 000	10 002 750 000
Dépenses de fonctionnement	944 350 000	155 900 000
Total	9 500 365 000	10 158 650 000

Les dépenses de personnel se sont élevées, au total, à 18 558 765 000 livres. Elles comprennent les traitements, rétributions et allocations, le paiement de compensations pour travaux extraordinaires, les indemnités et remboursements de frais de déplacements et de missions, les aides sociales en faveur du personnel. Au cours des dix dernières années, on note une augmentation notable des dépenses pour les services de main-d'oeuvre, due notamment à l'accroissement des effectifs, à l'extension des activités et à l'amélioration des traitements qui a intéressé tout le personnel des services publics.

Les dépenses de fonctionnement comprennent notamment la location, la réparation et l'aménagement des locaux et des installations, les dépenses postales et télégraphiques, les frais relatifs aux moyens de transport. Il convient de noter que ne sont pas comprises dans ces dépenses celles qui concernent la location des locaux des sections communales et de zone (plus de 8 000 offices).

Enfin, en ce qui concerne les dépenses fonctionnelles, il y a lieu d'indiquer que les importantes activités exercées par les offices du travail en matière d'orientation professionnelle, d'apprentissage, de formation professionnelle, de chantiers de travail, sont financées par des fonds divers dans les conditions qui seront précisées au chapitre VI.

Au Luxembourg, le montant global des dépenses inscrites au budget de 1965 s'élève à 12 712 000 Fl, soit une augmentation sensible par rapport au budget des années précédentes (pour 1955, budget global : 5 782 000). Ces chiffres ne comprennent pas les allocations de chômage.

Le montant total des dépenses de personnel pour 1965 est de 9 495 000 Fl. Celui des autres dépenses de fonctionnement pour la même année atteint 3 217 000, se décomposant ainsi (en Fl.) :

— indemnités commission administrative	42 000
— frais de route et de séjour	190 000
— orientation professionnelle	275 000
— frais de bureau et frais divers	508 000
— acquisition machines de bureau	100 000
— entretien voiture automobile	50 000
— loyer	210 000
— nettoyage et entretien des bureaux	142 000
— frais de rééducation et de reclassement des travailleurs handicapés	1 700 000
<b>Total</b>	<b>3 217 000</b>

Parmi les crédits afférents à des activités spécialisées, il y a lieu de mentionner notamment ceux qui concernent l'orientation professionnelle, comprenant : laboratoire psychotechnique (50 000), brochures, dépliant (40 000), achat de documentation (6 000), soirées d'information (179 000); en outre, ceux ayant trait à la rééducation et au reclassement des travailleurs handicapés, comprenant : indemnités aux membres des comités (100 000), examens médicaux (50 000), autres dépenses (1 550 000).

Aux Pays-Bas, les dépenses de personnel (budget 1965) ont atteint au total 27 654 000 florins, dont 4 981 000 pour les services centraux et 22 673 000 pour les services extérieurs. Les seuls services extérieurs pris en considération sont les offices de district et les bureaux régionaux. Les frais de personnel des bureaux extérieurs du Service national pour l'emploi complémentaire s'élèvent pour la même année à 1 207 000 florins et ceux des centres régionaux de formation professionnelle des adultes à 5 740 000 florins.

Parmi les autres dépenses de fonctionnement, on peut mentionner notamment : frais de déplacement (956 900 Fl.), automobiles (91 400 Fl.), indemnités allouées aux membres des comités (12 000 Fl.).

Les dépenses fonctionnelles enregistrées en 1965 dans les principaux domaines d'activité se répartissent ainsi (en Fl.) :

— documentation et informations professionnelles	2 161 000
— formation professionnelle	17 405 000
— emploi complémentaire	23 502 500
— service civil auxiliaire	272 000
— publicité, relations publiques, etc.	310 000
— examens médicaux	50 000
<b>Total</b>	<b>43 700 500</b>

Au cours de ces dernières années, les dépenses qui ont augmenté le plus fortement sont celles qui concernent les offices du travail et les centres régionaux de formation professionnelle.

Dans l'ensemble de la Communauté, on constate une tendance à l'expansion des crédits globaux affectés à l'organisation et aux activités des services de main-d'oeuvre, ce qui met en évidence la préoccupation générale de mener une politique de l'emploi plus active.

Cependant, dans certains pays, notamment en France, les effectifs ont peu varié au cours de ces dernières années.

Ainsi qu'il a été indiqué, il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de pousser la comparaison des données chiffrées concernant les dépenses dans les différents postes, en raison même de la structure hétérogène des budgets des services nationaux de main-d'oeuvre. C'est ainsi qu'il serait sans doute erroné d'établir un rapport entre la somme des dépenses fonctionnelles et les dépenses de personnel. Les premières sont loin de couvrir des domaines d'activité identiques. Par ailleurs, elles ne donnent aucune indication sur l'ampleur, l'intensité et le résultat de l'activité des offices du travail en matière d'orientation et de placement, qui, pourtant, représente l'essentiel de leur travail pratique. Elles ne fournissent que certains indices permettant d'apprécier l'ampleur de certaines mesures appliquées dans

les différents pays dans le domaine de la politique de l'emploi ou de la politique sociale. Au Luxembourg, le gouvernement est habilité à utiliser les ressources destinées à l'assistance aux chômeurs pour financer des travaux d'urgence, des mesures de formation ou de rééducation professionnelles et d'autres mesures ressortissant à la politique de l'emploi. Les « dépenses pour ordre » figurant dans le budget belge se rapportent à des prestations des services de main-d'oeuvre qui sont financées par d'autres organismes.

En Allemagne, les dépenses courantes sont réparties entre les différents postes. Enfin, dans ce dernier pays, une particularité importante des services de main-d'oeuvre doit être soulignée : l'Office fédéral, grâce à sa réserve, qui, à la fin 1965, dépassait 5,9 milliards de DM et ne figure pas dans le budget, dispose d'autres ressources lui permettant d'atteindre certains objectifs en matière de politique de l'emploi, par exemple, de financer le développement de régions défavorisées.



## CHAPITRE IV

### Organismes consultatifs

La convention n° 88 de l'Organisation internationale du travail, en date du 9 juillet 1948, concernant l'organisation du service de l'emploi, prescrit, en son article 4, la création de commissions consultatives en vue d'assurer la coopération des représentants des employeurs et des travailleurs à l'organisation et au fonctionnement du service de l'emploi ainsi qu'au développement de la politique de ce service. On trouve des commissions de ce genre dans les six Etats de la Communauté, mais leur organisation, leur compétence et leurs pouvoirs, de même que leur composition et leur mode de fonctionnement, diffèrent considérablement.

Les organismes mentionnés dans les monographies consacrées aux services de main-d'oeuvre des différents Etats, peuvent se répartir en quatre groupes :

1. Organismes à caractère général

2. Organismes spécialisés, institués uniquement pour étudier tel problème particulier ou pour s'occuper de certaines catégories de travailleurs, de certains secteurs économiques ou de certaines professions

3. Organismes dont l'activité porte sur les tâches dévolues aux services de main-d'oeuvre mais qui, organiquement, ne relèvent pas de ceux-ci

4. Autres organismes qui, tout en faisant organiquement partie des services de main-d'oeuvre, traitent de questions qui, normalement, n'entrent pas dans le champ d'activité de ceux-ci.

A l'intérieur de chaque groupe, il faut distinguer les organes institués à l'échelon national, appelés à préciser, pour tout le pays, les questions de principe et à établir les directives relatives aux mesures à appliquer; les organes créés à l'échelon régional et ceux qui sont institués auprès des services locaux.

#### 1. ORGANISMES À CARACTÈRE GÉNÉRAL

Pays	Echelon national	Echelon régional	Services locaux
Belgique	Conseil consultatif de l'emploi et de la main-d'oeuvre (21 membres) Comité de gestion de l'Office national de l'emploi (15 membres)		Commissions consultatives auprès des bureaux régionaux (11 membres)
Allemagne	Conseil d'administration de l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage (39 membres) Comité directeur de l'Office fédéral (9 membres)	Comités administratifs des offices du travail des Länder (15 membres au moins)	Comités administratifs des offices locaux du travail (9 membres au moins)
France	Comité supérieur de l'emploi (20 membres)	Commissions régionales consultatives de la main-d'oeuvre (14 membres)	Commissions départementales de main-d'oeuvre (18 membres)
Italie	Comité central pour la création d'emplois et l'aide aux chômeurs (23 membres)		Comités provinciaux de placement (16 membres)
Luxembourg	Commission administrative paritaire de l'Office national du travail (12 membres)		
Pays-Bas	Comité central consultatif du marché de l'emploi (30 membres) Comité central d'assistance et de consultation de l'Office national du travail (10 membres)		Comités consultatifs auprès des offices du travail et des sections locales (9 membres)

Tous ces organismes doivent s'efforcer d'obtenir des services de main-d'oeuvre que, dans l'exécution de leurs tâches, ils tiennent suffisamment compte des expériences et des avis des organisations professionnelles, des secteurs économiques, des catégories professionnelles, des pouvoirs publics etc., représentés par les différents membres. Les services de main-d'oeuvre ne peuvent s'acquitter de leurs tâches que si ces milieux économiques et les couches les plus larges de la population leur accordent leur confiance et, par conséquent, recourent à leurs services et font preuve de compréhension pour les mesures qu'ils décident d'appliquer. Ces organismes sont le lien entre les services de main-d'oeuvre, d'une part, les milieux économiques et la population active, d'autre part. Ils doivent accroître la confiance, mais aussi renforcer l'autorité des décisions des services de main-d'oeuvre du fait que ces décisions ont été prises avec le concours ou après consultation de représentants qualifiés des employeurs et des travailleurs et même, dans certains cas, de représentants d'autres administrations. L'importance qu'on attribue à ces organismes dans tous les services de main-d'oeuvre des Etats membres de la CEE est conforme au caractère fondamental de la démocratie sociale.

Dans certains pays, il existe, à l'échelon national, deux organes de caractère général. Cette dualité dans l'organisation correspond à la dualité des fonctions que de tels organismes peuvent, en principe, avoir à assumer : d'une part, une fonction consultative, consistant à aider le gouvernement à saisir et à apprécier correctement la situation et l'évolution du marché de l'emploi, à appliquer en temps opportun et de façon judicieuse les mesures requises pour la réalisation de l'emploi optimum; d'autre part, une collaboration dans l'application de ces mesures, c'est-à-dire une participation directe à l'administration. En Belgique, le comité de gestion de l'Office national de l'emploi assume une double fonction : fonction de gestion et fonction consultative. Le conseil consultatif de l'emploi et de la main-d'oeuvre a un rôle purement consultatif.

La fonction consultative prévaut dans les pays où, comme il a été exposé dans le chapitre précédent, les services de main-d'oeuvre font partie de l'administration générale de l'Etat. Les organismes consultatifs donnent leur avis sur les questions qui lui sont soumises par le ministère ou qu'ils jugent eux-mêmes opportun de discuter. Par contre, dans les pays où le service de l'emploi est détaché de l'administration générale de l'Etat et constitue un organisme autonome de droit public, ces comités deviennent des organes de l'administration autonome. Dans les limites de leur compétence définie par la loi, ils prennent des décisions de leur propre initiative et sous leur propre responsabilité, et exercent une influence déterminante sur la physiologie des services de main-d'oeuvre (organisation, finances, personnel), en particulier, sur l'exécution de toutes les tâches qui leur sont confiées. En Alle-

magne, fonctionne le conseil d'administration de l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage, dont l'activité, toutefois, ne se borne nullement à une fonction purement administrative, mais que le gouvernement consulte régulièrement pour toutes les mesures et projets de loi importants intéressant la politique de l'emploi, ou qui donne spontanément son avis. Parallèlement au conseil d'administration, l'Office fédéral a un deuxième organe d'administration autonome, le comité directeur, qui joue essentiellement le rôle d'exécutif.

Le conseil d'administration et le comité directeur de l'Office fédéral allemand présentent, on l'a vu, certaines analogies avec le comité de gestion de l'Office national de l'emploi belge. Toutefois, la Belgique a adopté une formule quelque peu différente en créant, en outre, auprès du ministère de l'emploi et du travail, un conseil consultatif de l'emploi et de la main-d'oeuvre.

En Italie, auprès du comité central pour la création d'emplois et l'aide aux chômeurs, fonctionne un comité consultatif en matière d'apprentissage et d'emploi des jeunes travailleurs, dont font partie, entre autres, des représentants des organisations, même non syndicales, qui s'occupent des problèmes de la jeunesse. En outre, a été constitué, au sein du comité central, un comité pour le placement et l'assistance économique aux chômeurs, ayant des tâches particulières, notamment en matière de classification professionnelle des travailleurs.

Aux Pays-Bas, le comité de caractère général qui existe auprès des services centraux, comporte deux commissions dont l'une se charge des tâches de l'ancien Office national du travail et l'autre des questions ayant trait à l'emploi complémentaire. Le comité central d'assistance et de consultation de l'Office national du travail, du fait qu'il se borne presque exclusivement à donner des avis, n'est pas comparable aux organes de l'administration autonome existant en Belgique et en Allemagne.

La commission administrative paritaire qui assiste le directeur de l'Office national du travail luxembourgeois est chargée d'une mission qui dépasse le cadre de la simple consultation. Si l'Office national du travail est une administration directe de l'Etat et s'il est placé sous l'autorité du ministre du travail, en revanche, la commission administrative paritaire peut exercer une grande influence sur l'organisation et le fonctionnement de l'Office national du travail. Elle établit, par exemple, les prévisions budgétaires de l'Office national du travail, elle est habilitée à infliger des amendes d'ordre et elle statue en dernier ressort sur tous les recours en matière d'octroi des indemnités de chômage.

A l'échelon intermédiaire, seules la république fédérale d'Allemagne et la France possèdent des organismes à caractère général, mais à l'échelon local, ce type d'organismes existe dans tous les pays, sauf au



Luxembourg. Il est intéressant de noter qu'en Allemagne, les comités administratifs des offices du travail des Länder et ceux des offices locaux du travail sont, eux aussi, constitués en organes de l'administration autonome. Par contre, en Belgique, on s'est borné à instituer des commissions consultatives auprès des bureaux régionaux de placement. La Belgique échappe ainsi aux difficultés que connaît l'Allemagne du fait des possibilités très réduites d'exercer une réelle autonomie administrative à l'échelon local, car les décisions des comités administratifs des offices locaux du travail peuvent à tout moment être amendées ou annulées par les « instances supérieures », c'est-à-dire soit par le comité administratif de l'office du travail du Land, soit par le conseil d'administration. Les « décisions » des comités administratifs, notamment en matière de budget et de personnel, ne sont pas obligatoires; elles n'ont vis-à-vis de l'instance supérieure que le caractère de propositions ou de recommandations.

En Italie, les comités provinciaux de placement, outre leur fonction générale d'organes consultatifs, sont également investis d'un pouvoir de décision en matière de classification professionnelle des travailleurs, d'inscription de ceux-ci sur les listes de placement et de réclamations provoquées par le refus de l'Office du travail de tenir compte de la demande nominative de travailleurs introduite par une entreprise. Toutefois, en cas de recours contre la décision du comité provincial, ce n'est pas le comité central, mais le ministre du travail qui statue; le comité central est simplement consulté.

Aux Pays-Bas, les comités consultatifs institués auprès des bureaux du travail donnent leur avis en cas de doutes quant à l'aptitude au travail ou à la volonté de travail des intéressés. Si le directeur de l'Office du travail estime injustifié le refus d'un emploi et s'il menace de suspendre l'assistance au chômeur, celui-ci peut introduire un recours que le directeur de l'Office du travail est tenu de soumettre au comité consultatif. Lorsque celui-ci adopte le point de vue du directeur, le chômeur est déchu de son droit à l'assistance s'il n'accepte pas l'emploi. Lorsque le comité ne partage pas l'avis du directeur de l'Office du travail, celui-ci soumet la question au directeur général qui statue. Ainsi, aux Pays-Bas également, la décision finale revient, non pas à un comité, mais à l'administration.

Dans la composition des organes consultatifs à caractère général, on relève une première différence capitale : certains comptent, parmi leurs membres, des fonctionnaires des services de main-d'oeuvre, d'autres pas. En France, en Italie et au Luxembourg, des représentants des services de main-d'oeuvre font partie des comités ou commissions et, en général, ils assument même la présidence lors des délibérations. En France, il faut tenir compte à ce propos de la réforme administrative résultant des décrets du 14 mars 1964. En matière d'emploi, la plupart des pouvoirs que

détenaient les directeurs départementaux ont été transférés aux préfets et les directeurs départementaux exercent désormais leurs attributions par voie de délégation de signature des préfets. Ces derniers président, non seulement la commission départementale de main-d'oeuvre qu'ils présidaient déjà mais, également, en tant que préfets de région, la commission régionale consultative de la main-d'oeuvre et les sous-commissions qui s'y rattachent. En Belgique, le directeur général de l'administration de l'emploi au ministère de l'emploi et du travail et le directeur général de l'Office national de l'emploi sont membres du conseil consultatif de l'emploi et de la main-d'oeuvre, et c'est le ministre de l'emploi et du travail qui en assume la présidence. Au sein des autres commissions belges, comme dans les comités des services de main-d'oeuvre allemands et néerlandais, les représentants de ces services peuvent participer aux réunions et intervenir dans les discussions, mais ils ne sont pas membres des comités et ils n'ont pas le droit de vote. Dans ces pays, les avis des comités sont donc rigoureusement indépendants des services de main-d'oeuvre.

La convention n° 88 de l'Organisation internationale du travail concernant l'organisation du service de l'emploi prévoit, ainsi qu'il a été rappelé, la création de commissions consultatives, afin que les représentants des employeurs et des travailleurs prêtent leur concours à ce service et assument leur part de responsabilité. De nombreux organismes bénéficient du concours d'un troisième groupe très important, constitué par les représentants des organismes publics. En Allemagne, la loi stipule, pour les comités des trois échelons, que ce troisième groupe doit être numériquement aussi important que celui des employeurs et celui des travailleurs. Il existe donc une triple parité. Ce troisième groupe se compose de représentants des communes dans les comités administratifs des offices locaux du travail et de représentants des associations intercommunales et des Länder dans les comités administratifs des offices du travail des Länder, au sein du conseil d'administration et du comité directeur de l'Office fédéral, il s'y ajoute des représentants des ministères fédéraux. L'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage, qui constitue, on l'a vu, une administration autonome, reste ainsi étroitement associé aux autres administrations fédérales et communales. Toutefois, les représentants des organismes publics n'interviennent pas dans le règlement des questions ressortissant à l'assurance chômage. Pour justifier cette restriction, on fait valoir que les travailleurs et les employeurs, en tant que représentants des cotisants, doivent pouvoir décider seuls dans les questions qui concernent ces derniers. En revanche, pour toutes les questions qui intéressent le placement, pour les mesures visant à prévenir et à résorber le chômage, y compris les mesures d'aide productive aux chômeurs, pour l'assistance aux chômeurs financée par la fédération, et surtout pour toutes les questions budgétaires, le

concours des représentants des organismes publics ne souffre aucune restriction.

Dans les autres pays, la participation des représentants des organismes publics, associés à ceux des employeurs et des travailleurs, n'est pas aussi généralisée. En Belgique, en Italie et aux Pays-Bas, les organismes consultatifs à l'échelon local ne comprennent, à part le président, que des employeurs et des travailleurs. Il en va de même en Belgique pour le comité de gestion de l'Office national de l'emploi. Pour les autres organismes à caractère général, le nombre des membres qui ne sont ni employeurs ni travailleurs, est spécialement fixé dans chaque cas par une loi ou un arrêté. En général, c'est au sein des organes créés à l'échelon national que ce nombre est le plus élevé. En Belgique, par exemple, le conseil consultatif de l'emploi et de la main-d'oeuvre compte 7 représentants des pouvoirs publics et 4 professeurs d'université, pour 3 représentants des employeurs et 3 représentants des travailleurs. En Italie, le comité central pour la création d'emplois et l'aide aux chômeurs comprend le ministre du travail et de la prévoyance sociale, 3 directeurs généraux de ce ministère, un représentant du ministère des finances, du ministère de l'agriculture et des forêts, du ministère de l'industrie et du commerce et du ministère de l'instruction publique, ainsi que le directeur général de l'Institut national de prévoyance sociale, soit au total 9 représentants des pouvoirs publics, pour 8 représentants des travailleurs et 4 représentants des employeurs, 1 représentant des dirigeants d'entreprises. Aux Pays-Bas, le comité central consultatif du marché de l'emploi comprend 23 représentants des employeurs et des travailleurs pour 7 autres membres. Leur choix est fonction, pour une part, de critères tout différents de ceux qu'on applique dans les autres pays.

Ces représentants sont les présidents ou les représentants du comité consultatif de l'emploi complémentaire et du comité chargé d'assurer les tâches de l'ancien Office national du travail, du comité consultatif pour le travail des femmes et des jeunes filles, de l'association des communes néerlandaises, du district de l'administration des eaux, ainsi qu'un expert en psychologie et en orientation professionnelle.

En France, les commissions sont constituées selon d'autres principes encore. Le comité supérieur de l'emploi compte 9 représentants des pouvoirs publics (deux représentants du ministre des affaires sociales, deux représentants du ministre des finances et des affaires économiques, un représentant du ministre de l'industrie, un représentant du ministre de l'agriculture, le commissaire général du plan d'équipement et de la productivité ou son représentant, le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ou son représentant, le délégué général à la promotion sociale ou son représentant), la commission régionale consultative de main-d'oeuvre en comprend

4 (l'inspecteur divisionnaire du travail et de la main-d'oeuvre, l'inspecteur général des affaires économiques, l'inspecteur divisionnaire des lois sociales en agriculture et le directeur régional de l'Institut national de la statistique et des études économiques). Par contre, au sein des commissions départementales de main-d'oeuvre, on compte 17 représentants des administrations publiques avec voix délibérative et 6 autres avec voix consultative, soit 23 au total, alors que le nombre des représentants des employeurs et des travailleurs varie entre 3 et 6 seulement. En France, c'est donc vers l'échelon local que s'est déplacé le centre de gravité de l'étroite collaboration existant entre les services de main-d'oeuvre et les autres administrations, et le rapport qui s'est ainsi établi entre le nombre de représentants de l'administration publique et le nombre de représentants des employeurs et des travailleurs semble a priori de nature à restreindre l'influence des partenaires sociaux.

Au Luxembourg, la commission administrative de l'Office national du travail se compose de 4 délégués gouvernementaux, dont le directeur de l'Office national du travail, de 4 représentants des employeurs et de 4 représentants des travailleurs.

La Belgique est particulièrement soucieuse de préserver la parité au sein des organismes. Si l'organisme consultatif est investi, en vertu d'une disposition législative, du pouvoir de décision dans une affaire, le président, avant de passer au vote, doit toujours établir la parité entre les représentants des employeurs et ceux des travailleurs en invitant les membres les plus récents du groupe qui serait le plus fortement représenté, à s'abstenir de voter.

Pour le travail pratique, il est très important de savoir qui assume la présidence au sein de l'organe et fixe, de ce fait, en premier lieu, les dates et l'ordre du jour des réunions et dirige les débats. En France, en Italie et au Luxembourg, c'est toujours le chef de l'administration pour laquelle la commission est convoquée qui assume la présidence. Cependant, pour la France, on doit noter, là aussi, les dispositions adoptées dans le cadre de la réforme administrative de 1964, qui confèrent, en principe, aux préfets les responsabilités principales. Le nombre des membres représentant les administrations publiques au sein des commissions départementales de main-d'oeuvre est réduit à 6 (le préfet, président de la commission, compris). Aux Pays-Bas, le président du comité central consultatif du marché de l'emploi et le président du comité central d'assistance et de consultation de l'Office national du travail sont désignés par le ministre des affaires sociales et de la santé publique. Au sein des comités consultatifs institués auprès des bureaux du travail, la présidence est assumée par le bourgmestre ou par un échevin (de préférence l'échevin des affaires sociales) de la commune où le bureau a son siège.

Dans l'administration allemande, conformément aux principes de l'autonomie administrative, le conseil d'administration, le comité directeur et les comités administratifs des offices du travail des Länder et des offices locaux du travail choisissent le président parmi leurs membres. Celui-ci, élu pour un an, est alternativement un représentant des employeurs et un représentant des travailleurs. Les représentants de l'administration publique ne peuvent prétendre à la présidence puisqu'ils ne jouissent pas du droit de vote dans toutes les matières.

En Belgique, la présidence du conseil consultatif de l'emploi et de la main-d'oeuvre est assumée par le ministre de l'emploi et du travail. Les présidents des commissions consultatives instituées auprès des bureaux régionaux sont élus par les membres. Il faut qu'il s'agisse d'une personnalité indépendante des associations interprofessionnelles des employeurs et des travailleurs. Si le vote ne donne pas de résultat, le président est nommé par le ministre de l'emploi et du travail.

Une particularité de la réglementation belge est que le président n'a généralement pas le droit de vote. En revanche, aux Pays-Bas, la voix du président est prépondérante puisque, en cas d'égalité de voix, c'est la sienne qui l'emporte.

Dans tous les pays, les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs ont le droit de proposer les candidats qui représenteront les employeurs et les travailleurs au sein des organismes. Les autres membres en font partie en vertu de leurs fonctions ou sont proposés par leurs administrations. Les membres des organismes nationaux sont généralement désignés officiellement par le ministre du travail; en Belgique, les membres du conseil consultatif de l'emploi et de la main-d'oeuvre le sont par le roi. En Belgique et aux Pays-Bas, les membres des organismes locaux sont, eux aussi, désignés par le ministre. En France et en Italie, ils le sont par le préfet et, en Allemagne, par le comité administratif de l'office du travail du Land, dont les membres sont désignés, à leur tour, par le comité directeur de l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage.

La durée du mandat des membres des organes consultatifs à caractère général est très variable. En Belgique, les membres du conseil consultatif de l'emploi et de la main-d'oeuvre sont mandatés pour six ans, ceux des comités néerlandais pour cinq ans, ceux des comités allemands pour quatre ans, ceux des autres commissions belges et ceux de la commission administrative paritaire du Luxembourg pour trois ans et enfin, en France, ceux des commissions départementales de main-d'oeuvre pour deux ans.

Les comités sont convoqués par le président. En général, il est prévu que les comités doivent se réunir au moins une fois par trimestre. En outre, les comités doivent être convoqués lorsqu'un certain nombre de membres, par exemple un tiers en Alle-

magne et en Italie, trois membres au moins aux Pays-Bas, en font la demande. En Belgique, le directeur général de l'Office national de l'emploi ou le représentant du ministre de l'emploi et du travail peuvent, eux aussi, faire en sorte que le président du comité de gestion de l'Office national de l'emploi convoque le comité. C'est là une nécessité qui découle du principe de l'autonomie administrative. La passivité du conseil d'administration pourrait paralyser toute l'administration du service de l'emploi.

En Allemagne, le législateur a obvié au même risque en prévoyant qu'en cas de défaillance d'un organisme, celui-ci peut être éliminé et que ses attributions peuvent être confiées à un organisme supérieur. D'autre part, le législateur allemand a également prévenu le risque d'un abus du pouvoir de décision dont les organes de l'administration autonome sont généralement investis. Le président de l'Office fédéral et les présidents des offices du travail des Länder qui, sans être eux-mêmes membres des organismes, ont néanmoins le droit de participer aux réunions, sont tenus de contester sans délai les décisions des comités administratifs et du comité directeur qui violeraient la loi ou les statuts. Si l'organisme n'amende pas la décision ainsi contestée, c'est l'instance immédiatement supérieure qui statue. Le recours est suspensif, c'est-à-dire qu'il rend la décision provisoirement nulle.

Une part importante du travail pratique est effectuée, non pas par les comités au complet, mais au sein de sous-comités composés par des membres des comités. On distingue les sous-comités permanents et les commissions ad hoc institués temporairement pour procéder à l'étude approfondie de certains problèmes d'actualité. Quand il s'agit de questions spéciales, il est admis et il arrive couramment que tous les comités recourent à des experts, qui, toutefois, n'interviennent pas dans la décision. Aux Pays-Bas, le comité central d'assistance et de consultation de l'Office national du travail et les comités consultatifs des bureaux du travail peuvent même admettre dans les sous-comités des membres extraordinaires, nommés par le président en accord avec le directeur général de l'emploi ou avec le directeur du bureau de travail.

## 2. ORGANISMES SPÉCIALISÉS

Avant la création de services publics de placement, il était fréquent de voir les organisations professionnelles ouvrières et patronales gérer des bureaux de placement, dont l'activité ne s'étendait qu'à certaines professions ou à un secteur économique déterminé. Pour renforcer la confiance dans le service public de placement, on institua donc, parallèlement aux organes consultatifs à caractère général, des comités techniques (ou commissions spécialisées) destinés à assister les services de placement spécialisés des offices de travail importants. En France, auprès du service départemental de la main-d'oeuvre et des sections locales de ce service peuvent être créées des commissions paritaires, composées d'un président, en

l'occurrence le directeur départemental du travail et de la main-d'oeuvre ou le chef de la section locale, de 3 représentants des employeurs et de 3 représentants des travailleurs au maximum, appartenant à la catégorie professionnelle intéressée. Ces commissions supervisent le placement et participent au contrôle des bénéficiaires de l'aide aux chômeurs. En Belgique, le ministre de l'emploi et du travail, sur proposition du comité de gestion de l'Office national de l'emploi, a créé cinq commissions consultatives nationales spécialisées, une pour l'agriculture, une pour l'industrie diamantaire, une pour l'industrie de la construction, une pour l'industrie des métaux et une pour la pêche maritime. Treize autres commissions consultatives spécialisées ont été instituées auprès des bureaux régionaux pour assister les services spécialisés dans le placement des dockers, des réparateurs de navires, du personnel hôtelier et des employés. La composition de ces commissions spécialisées est régie par les mêmes principes que celle des organes consultatifs à caractère général. Notons que le nombre de leurs membres peut être supérieur à celui des membres des commissions consultatives à caractère général. Pour que ces commissions spécialisées soient efficaces, il importe que toutes les associations professionnelles existantes y soient représentées. Aux Pays-Bas, on a institué, en 1962, un comité consultatif spécial pour le placement des universitaires. Ce comité ne peut se comparer aux commissions spécialisées évoquées plus haut. Sa première tâche est d'étudier, sous l'angle surtout du développement de la compensation internationale, la manière la plus judicieuse d'organiser le placement des universitaires, qui est encore assuré dans une large mesure par des institutions créées par les universités et les écoles de l'enseignement supérieur. La présidence de ce comité de 8 membres est assumée par le directeur de l'Organisation néerlandaise pour l'étude des principes de base, tandis que deux membres du comité d'assistance et de consultation assurent la liaison avec la direction générale de l'emploi.

Un deuxième groupe d'organes spécialisés s'occupe des problèmes particuliers posés par le reclassement professionnel des handicapés; il est appelé à assister les offices du travail dans l'accomplissement de cette tâche délicate. En Allemagne, en vertu de la loi sur les grands invalides, des comités consultatifs spéciaux ont été institués auprès du bureau central de l'Office fédéral de placement et de l'assurance chômage et auprès des offices du travail des Länder. Ces comités comprennent notamment de grands mutilés de guerre et des travailleurs accidentés. La présidence en est assumée alternativement et pour un an par un grand invalide ou par un employeur élu par le comité. Le comité institué auprès du bureau central compte 18 membres. Les comités créés auprès des offices du travail des Länder en ont 10.

En France, il existe un Conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs

handicapés, présidé par le ministre du travail ou par son représentant. Il compte 41 membres, dont 8 représentants de ministères, 2 représentants de l'Assemblée nationale, 2 du Sénat, 1 du Conseil économique et social, 1 membre du Conseil d'Etat, 6 représentants d'associations d'handicapés, 7 médecins etc. Ce Conseil supérieur constitue un organisme très imposant. En guise de sous-comité ou de groupe de travail, il a été institué une « section permanente » du Conseil supérieur, ne comprenant que 16 membres et que le Conseil supérieur peut notamment inviter à se prononcer sur des projets de règlements visant à accorder aux handicapés une priorité d'emploi et de placement. Auprès des inspections divisionnaires du travail et de la main-d'oeuvre, on a créé des « commissions consultatives d'emploi et de reclassement des travailleurs handicapés », présidées en fait par l'inspecteur divisionnaire. Il leur incombe notamment de fixer, pour tous les départements d'une même région, des taux uniformes pour le nombre d'emplois qui doivent être occupés par des travailleurs handicapés. Auprès des directions départementales du travail et de la main-d'oeuvre, il existe des « commissions d'orientation des infirmes », subdivisées en une section pour adultes et une section pour mineurs qui n'ont pas appris de métier. Ces commissions comptent, parmi leurs membres, outre les représentants de diverses administrations, principalement des médecins, des psychotechniciens et, dans chaque cas, une assistante sociale. Ces commissions donnent des « avis d'orientation » individuels, dont dépend, par exemple, l'octroi d'une aide sociale. Enfin, dans chaque département, il existe une commission qui statue sur certains recours des travailleurs handicapés concernant l'appréciation de leur handicap en liaison avec leur reclassement professionnel. La présidence de cette commission est assumée par un magistrat de l'ordre judiciaire. En font également partie l'inspecteur divisionnaire du travail et de la main-d'oeuvre, un médecin membre de la commission d'orientation des infirmes, un représentant des employeurs et un représentant des travailleurs désignés par le préfet parmi les membres de la commission départementale de main-d'oeuvre.

En Italie, il existe des comités provinciaux de placement pour les travailleurs accidentés et invalides, chargés de fixer la capacité de travail des handicapés en spécifiant la catégorie professionnelle correspondante et de veiller à leur reclassement professionnel. Chacun de ces comités est présidé par le directeur de l'Office du travail et comprend 2 représentants des invalides, 1 représentant des syndicats des travailleurs et 2 représentants des associations patronales. Un autre comité fonctionne dans chaque province pour assurer le reclassement professionnel des tuberculeux rétablis. Il est présidé par le directeur de l'Office du travail et comprend 2 médecins spécialistes; il est chargé non seulement d'assurer le placement judicieux des travailleurs qui ont quitté le sanatorium, mais aussi

de veiller à ce que leur emploi soit adapté à leur état physique. Le cas échéant, le comité peut ordonner un changement d'emploi. En outre, il est chargé de promouvoir toutes les mesures de reclassement en faveur des tuberculeux. Enfin, auprès des offices provinciaux du travail, fonctionnent aussi des commissions provinciales qui ont pour tâche, afin d'assurer le placement obligatoire des invalides civils, de déterminer le degré de déficience physique subie par chaque intéressé, la cause de l'invalidité et le degré de la capacité de travail restante.

Au Luxembourg, l'Office de placement et de rééducation professionnelle des travailleurs handicapés comprend un comité directeur qui se compose de 6 représentants gouvernementaux, de 3 représentants des employeurs et de 3 représentants des travailleurs. Ce comité est assisté d'une commission d'avis qui se compose d'un docteur en droit et de deux docteurs en médecine.

En Belgique, le service de tutelle professionnelle de la jeunesse placé, ainsi qu'on l'a vu, auprès de l'Office national de l'emploi, peut créer des sections régionales auprès des bureaux régionaux. Une commission nationale contrôle l'activité de ce service et le conseille principalement dans le domaine de la promotion professionnelle des jeunes travailleurs. La commission compte 14 membres possédant le droit de vote, à savoir, 5 représentants des employeurs, 5 représentants des travailleurs et 4 professeurs ou conseillers d'orientation professionnelle, qui élisent à l'unanimité comme président une personnalité indépendante des associations de travailleurs et d'employeurs. De plus, participent aux réunions de la commission, un représentant du ministre de l'éducation nationale et de la culture, un représentant du ministre des classes moyennes et un représentant du ministre de l'emploi et du travail ainsi que le directeur général de l'Office national de l'emploi et le directeur des services de placement spécialisés. En outre, la commission peut consulter des représentants des mouvements de jeunesse. Sur le modèle de la commission nationale, il peut être institué auprès des bureaux régionaux des commissions régionales spécialisées, pour la tutelle professionnelle de la jeunesse, dont la composition est identique à celle de la commission nationale et qui coopèrent notamment à l'application de mesures destinées à promouvoir la formation professionnelle et la réadaptation des jeunes travailleurs bénéficiaires d'allocations de chômage.

Aux Pays-Bas, ainsi qu'on l'a vu, l'orientation professionnelle est encore en cours de développement. L'Etat et des institutions privées opèrent parallèlement. Auprès de l'Office national du travail, il a été institué un comité consultatif chargé de rédiger un rapport circonstancié sur la manière dont l'orientation professionnelle peut être développée. Ce comité ne comprend pas uniquement des représentants des ministères, des organisations d'employeurs et de

travailleurs, mais aussi des représentants des centres d'apprentissage, des organismes privés d'orientation professionnelle, du comité des femmes, des communes, des associations de jeunes, des établissements de formation, du secteur économique etc. En vertu du rapport de ce comité, un conseil permanent d'organisation professionnelle a été créé le 30 mai 1963.

En Belgique, on a créé, auprès du ministre de l'emploi et du travail, un conseil consultatif de l'immigration qui a pour mission d'étudier et d'émettre des avis sur les problèmes sociaux, économiques et administratifs posés par l'immigration. Les président, vice-président, secrétaire et secrétaire-adjoint ainsi que les membres de ce Conseil sont nommés par le roi. Outre le président et le vice-président, le conseil comprend 5 représentants des travailleurs, 5 représentants des employeurs, 10 représentants des ministères, 1 représentant de l'Office national de l'emploi, 1 représentant du bureau de programmation économique, 1 représentant du directoire charbonnier, 4 membres présentés par quatre gouverneurs de province, 1 membre représentant chacun des conseils économiques.

Enfin, comme dernier groupe d'organes spécialisés, il convient de mentionner ceux qui interviennent dans les décisions relatives à des licenciements collectifs. En France, il existe dans chaque département une commission du contrôle de l'emploi. Elle comprend 2 représentants des syndicats d'employeurs et 2 représentants des syndicats de travailleurs. Elle se prononce sur les demandes d'autorisation de licenciements collectifs que le chef du service départemental de la main-d'oeuvre a rejetées et qui, dès lors, sont soumises en appel au directeur départemental du travail et de la main-d'oeuvre. En Allemagne, en cas de licenciement collectif, la décision de réduire le délai que la loi a fixé à un mois ou de la porter à deux mois, incombe généralement à l'office du travail du Land et doit être prise par un comité composé du président de l'office du travail du Land et de 2 représentants des employeurs, 2 représentants des travailleurs et 2 représentants des organismes publics. Pour les entreprises qui emploient moins de 100 travailleurs, la décision peut être confiée à l'office local du travail qui, dans ce cas, doit instituer à cet effet une commission pour les licenciements collectifs. Enfin, un comité de ce genre existe également auprès du bureau central de l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage, pour les entreprises qui relèvent de la compétence du ministre fédéral des transports ou du ministre fédéral des PTT. Ce comité est compétent quand les entreprises de ces secteurs décident de licencier plus de 500 travailleurs.

### 3. ORGANISMES EXTÉRIEURS AUX SERVICES DE MAIN-D'OEUVRE

Les monographies consacrées aux services de main-d'oeuvre des six Etats font encore état de plusieurs organismes consultatifs qui, organiquement, ne font pas partie des services de main-d'oeuvre au sens

strict, mais dont les tâches intéressent plus ou moins ces derniers.

En France, on s'efforce depuis 1947 d'organiser l'économie en fonction de plans successifs. Pour faire participer le plus largement possible à l'établissement des Plans, depuis 1962, les milieux professionnels intéressés, il a été créé 23 commissions qui ont étudié la situation des différentes branches d'activité économique. Cinq autres commissions sont chargées d'harmoniser les résultats. C'est en particulier la commission de la main-d'oeuvre, dont les travaux visent à déterminer les conditions du plein emploi ainsi que le maintien d'un équilibre satisfaisant sur le marché de l'emploi. Ces travaux revêtent donc une grande importance pour toutes les études et toutes les mesures intéressant la politique de l'emploi. La commission de la main-d'oeuvre, rattachée au commissariat général du Plan, compte 41 membres; le directeur général du travail et de la main-d'oeuvre en assume la vice-présidence.

En Belgique, le conseil national du travail, qui existe depuis 1952, constitue la première institution consultative en matière sociale. En principe, sa compétence s'étend également aux questions ressortissant à l'emploi et à la politique de l'emploi, mais jusqu'à présent, il s'est rarement occupé de ces problèmes.

Aux Pays-Bas, à la demande du ministre des affaires sociales et de la santé publique, les députations provinciales ont créé en 1950 des comités provinciaux de l'emploi qui se sont révélés extrêmement efficaces dans la lutte contre le chômage. Les projets relatifs à l'emploi complémentaire qu'ils étudient, sont soumis au comité central des travaux publics, présidé par le directeur général de l'emploi. Outre la préparation de programmes de travaux publics à long terme, ces comités remplissent une autre fonction importante, qui est de combattre le chômage saisonnier pendant les mois d'hiver.

En Allemagne, la même tâche est dévolue à des comités de coordination en matière de construction qui se sont constitués auprès de nombreux offices du travail, mais dont la création ne repose sur aucune base législative.

En France, on a institué, auprès de l'Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'oeuvre (actuellement: Association pour la formation professionnelle des adultes), des commissions nationales paritaires pour la formation professionnelle, soit, jusqu'ici, une pour les industries du bâtiment, une pour les industries des métaux et une pour les professions rattachées aux industries textiles et à la confection. Chaque commission comprend, en nombre égal, des représentants des employeurs et des travailleurs, en outre, les représentants du ministère du travail et des centres de formation participent aux travaux des Commissions. La tâche principale de ces commissions consiste à arrêter la position des organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs au sujet des

programmes visant à développer la formation professionnelle des adultes et la création des centres de formation. Ces commissions sont en rapport avec les commissions régionales consultatives de la main-d'oeuvre.

En Italie, il convient de mentionner, dans le cadre de la collaboration avec d'autres services économiques et sociaux, la participation des organes directeurs des offices de travail aux activités des comités provinciaux d'assistance et de bienfaisance, des comités provinciaux des prix et des consortiums provinciaux pour l'instruction technique.

Aux Pays-Bas, les comités consultatifs généraux des offices du travail dans le ressort desquels existe un centre régional de formation professionnelle des adultes étaient assistés jadis de sous-comités chargés de ces centres. Depuis 1953, ces sous-comités sont devenus des comités consultatifs autonomes pour les centres régionaux de formation professionnelle des adultes. La présidence en est assumée par un expert en matière de formation professionnelle. Le comité doit comprendre un nombre égal de représentants des employeurs et de représentants des travailleurs.

#### 4. AUTRES ORGANISMES INSTITUÉS AUPRÈS DES SERVICES DE MAIN-D'OEUVRE

En Allemagne, il est fait appel à l'appareil administratif bien organisé de l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage pour assurer l'octroi et le paiement des allocations familiales, bien que ces tâches ne ressortissent nullement aux services de main-d'oeuvre. Le comité directeur de l'Office fédéral est donc en même temps le comité directeur de la Caisse d'allocations familiales et le conseil d'administration de l'Office fédéral, élargi de 3 membres à désigner par le ministre fédéral de la famille et de la jeunesse, est en même temps le conseil d'administration de la Caisse d'allocations familiales.

En Italie, auprès des offices provinciaux du travail, ont été institués des comités provinciaux pour le contrôle du travail à domicile, pour la réglementation du travail du personnel domestique et pour la réglementation du travail des porteurs, présidés par le directeur de l'office. Auprès du ministre du travail et de la prévoyance sociale, il existe trois comités nationaux correspondants qui coordonnent le travail des comités provinciaux et se prononcent sur les recours introduits contre les décisions de ceux-ci. Ces comités s'occupent principalement de la réglementation des conditions du travail, de l'approbation d'accords en l'absence de conventions collectives, de l'établissement de dispositions en matière de législation du travail, et, de plus, en ce qui concerne les porteurs de bagages, de la conduite de négociations de conciliation en cas de conflits opposant les porteurs à leurs employeurs. Il s'agit donc essentiellement de tâches qui, normalement, ne relèvent pas de la compétence des offices du travail. L'existence de ces comités s'explique par l'évolution des services de main-d'oeuvre en Italie.

## CHAPITRE V

### Le personnel

#### 1. CATÉGORIES, EFFECTIFS, RÉPARTITION ET RÉMUNÉRATION

Dans tous les Etats de la Communauté, les catégories de personnel et les effectifs que les services de main-d'oeuvre peuvent employer pour s'acquitter de leurs tâches sont déterminés par les budgets. On distingue le personnel permanent, désigné avec précision dans des organigrammes et le personnel temporaire ou affecté aux tâches les plus simples, pour lequel les budgets n'indiquent parfois que des sommes globales. Toutes les administrations sont liées par ces organigrammes et par les crédits budgétaires et ne peuvent donc, au cours de l'exercice budgétaire, pratiquer leur politique du personnel que dans le cadre ainsi délimité.

Dans les six Etats, le statut du personnel des services de main-d'oeuvre correspond actuellement à celui des autres fonctionnaires et employés de l'Etat. En Belgique, la loi du 25 avril 1963 sur l'administration

des organismes d'utilité publique, de la sécurité sociale et de la prévoyance sociale constitue la base juridique de ce statut. En Allemagne, les fonctionnaires de l'Office fédéral sont entièrement assimilés aux fonctionnaires fédéraux; pour les employés et les ouvriers, le comité directeur de l'Office fédéral a conclu ses propres conventions collectives dont la teneur coïncide cependant avec celle des conventions collectives correspondantes du gouvernement fédéral. C'est à l'administration autonome qu'il incombe d'insérer judicieusement, dans le schéma de la convention, les fonctions qui ne se rencontrent que dans le cadre de l'Office fédéral, comme celles de placeur ou de conseiller d'orientation professionnelle. En Italie, on appliqua longtemps une réglementation spéciale aux placeurs communaux. La loi n° 1336 du 21 décembre 1961 a étendu à ces personnes les dispositions applicables aux autres agents de l'Etat. D'après les budgets 1965/66, les services de main-d'oeuvre disposent des effectifs suivants.

Répartition des effectifs des services de main-d'oeuvre

(en unités)

Pays	Total	Services centraux	Services extérieurs
Belgique <sup>(1)</sup>	2 500	660	1 840
Allemagne	23 955	339	23 616
France	3 635	135	3 500 <sup>(2)</sup>
Italie	14 816	880 <sup>(3)</sup>	13 936
Luxembourg <sup>(4)</sup>	51	51	—
Pays-Bas <sup>(5)</sup>	1 832	114	1 718
<b>Total</b>	<b>46 789</b>	<b>2 179</b>	<b>44 610</b>

<sup>(1)</sup> D'après l'organigramme officiel de l'Office national de l'emploi pour 1966 (non compris les 245 moniteurs des centres de formation professionnelle).

<sup>(2)</sup> L'effectif total des services extérieurs du travail et de l'emploi s'élève à 5 300 environ (non compris le personnel des centres de formation professionnelle des adultes).

<sup>(3)</sup> D'après l'organigramme officiel du ministère du travail en 1966; ces effectifs comprennent tout le personnel de l'administration centrale; ceux des services extérieurs se décomposent ainsi: 4 936 pour les offices du travail et 9 000 « placeurs communaux » (effectifs réels au 15-5-1966, respectivement 4 050 et 8 572, y compris les agents contractuels et correspondants locaux).

<sup>(4)</sup> Effectifs de l'Office national du travail en 1966.

<sup>(5)</sup> Effectifs en 1966, non compris le personnel des centres régionaux de formation professionnelle des adultes (environ 400).

Pour faciliter la comparaison, on n'a fait figurer dans ce tableau que les effectifs de l'Office national de l'emploi pour la Belgique et ceux de l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage pour l'Allemagne; pour ces deux pays, on n'a donc pas pris en considération les effectifs qui, au sein des ministères du travail, s'occupent des problèmes de l'emploi. Aux Pays-Bas, les centres régionaux de formation professionnelle des adultes font partie des services de main-d'oeuvre. Comme les autres pays ne possè-

dent pas d'institution identique dans le cadre des services de main-d'oeuvre, on n'a pas tenu compte de quelque 400 employés de ces centres. Aux fins de la comparaison avec les autres pays, il faut considérer que, en Italie et en France, les services de main-d'oeuvre participent à l'étude de certaines questions relatives à la protection du travail (questions d'apprentissage, de salaires, de conflits de travail). Il n'est pas possible d'isoler nettement ces fonctions parce que la compétence des cadres dirigeants par

exemple, de leurs secrétariats et des services administratifs s'étend à l'ensemble du champ d'activité. Pour la France, une enquête par sondage permet d'évaluer le pourcentage du personnel affecté au service de la main-d'oeuvre à 75 % environ. Le chiffre relatif aux effectifs employés dans les services allemands de main-d'oeuvre est d'environ 5 % supérieur au chiffre réel, du fait qu'il englobe le personnel chargé des tâches ressortissant à la Caisse d'allocations familiales.

Si l'on compare tour à tour l'effectif des services centraux et celui des services extérieurs à l'effectif global, on constate des écarts considérables d'un pays à l'autre.

*Répartition des effectifs  
des services de main-d'oeuvre*  
(en %)

Pays	Services centraux	Services extérieurs
Belgique	26	74
Allemagne	1,4	98,6
France	3,7	96,3
Italie	5,9	94,1
Pays-Bas	6,2	93,8

On est frappé par la centralisation des services belges de main-d'oeuvre. Elle ne s'explique qu'en partie par l'absence d'une instance intermédiaire. Les offices de district aux Pays-Bas, les inspections divisionnaires du travail et de la main-d'oeuvre en France et les offices du travail des Länder en Allemagne assument une partie des fonctions qui, en Belgique, sont centralisées à la direction générale de l'Office national de l'emploi. Toutefois, l'effectif employé à l'échelon intermédiaire ne représente que 8 % environ aux Pays-Bas, et à peine 8,7 % en Allemagne, même en groupant l'échelon national et l'échelon intermédiaire, on n'obtient que 14 % pour les Pays-Bas, 10,1 % pour l'Allemagne, contre 26 % pour la Belgique.

Par rapport au nombre d'habitants, on compte approximativement pour un agent des services de main-d'oeuvre :

— en France :	13 400 habitants
— aux Pays-Bas :	6 700 habitants
— au Luxembourg :	6 500 habitants
— en Belgique :	3 800 habitants
— en Italie :	3 500 habitants
— en Allemagne :	2 400 habitants

Les écarts entre les différents pays diminuent quelque peu lorsqu'on se réfère, non plus au nombre d'habitants, mais à la population active salariée (salariés et employés + chômeurs), c'est-à-dire aux personnes

qui recourent le plus aux institutions des services de main-d'oeuvre. Pour un agent des services de main-d'oeuvre, on compte :

— en France :	3 950 salariés occupés
— aux Pays-Bas :	2 030 salariés occupés
— au Luxembourg :	2 000 salariés occupés
— en Belgique :	1 160 salariés occupés
— en Allemagne :	800 salariés occupés
— en Italie :	820 salariés occupés

Les écarts sensibles constatés entre les pays s'expliquent en partie par les différences de délimitation du champ d'activité. Les chiffres relativement élevés enregistrés en Belgique et en Allemagne, par exemple, sont partiellement imputables au fait que, dans ces deux pays, les tâches relatives à l'assurance chômage et à l'aide aux chômeurs incombent exclusivement aux offices du travail. Toutefois, ces différences pourraient également, dans une large mesure, refléter la différence d'intensité qui, dans les différents pays, caractérise l'exécution des tâches, surtout à l'échelon local.

En général, l'effectif réel s'écarte peu du nombre des postes prévus à l'organigramme (Pays-Bas : 1,3 % et France : 2,8 % en 1962, Belgique : 8 % en janvier 1966), sauf dans les offices italiens où, au mois de mai 1966, on comptait 1 194 emplois permanents sans titulaires, représentant un pourcentage de 24 %. En France, pour certaines catégories d'agents, le déficit est très sensible; pour les contrôleurs du travail et de la main-d'oeuvre, il est de l'ordre de 250 unités en 1966.

Par rapport aux années précédentes, les effectifs accusent une nette augmentation en Italie et en Belgique. C'est ainsi que le nombre des emplois permanents dans les services extérieurs de ces administrations a augmenté

— en Italie, de 1955 à 1965, de 1 435 unités, soit 41 %,

— en Belgique, de 1958 à 1963, de 179 unités, soit 11 %.

Par contre, l'augmentation est très faible en France. En Belgique, le nombre d'emplois permanents des services centraux a augmenté, pour la même période, de 152 unités, soit 27 %, donc plus sensiblement que dans les services extérieurs. Au Luxembourg, l'Office national du travail a porté son effectif de 48 à 51 personnes, soit une augmentation de 6 %. En Allemagne, la nette régression du chômage enregistrée au cours de ces dernières années a entraîné une réduction du nombre d'emplois permanents : de 1958 à 1965, cette réduction a atteint 4 602 unités, soit 16 %, à l'Office fédéral allemand du placement et de l'assurance chômage. Aux Pays-Bas, le nombre des emplois permanents des services extérieurs a légèrement augmenté, passant, de 1950 à 1966, de



1 652 à 1 710, tandis qu'on n'a enregistré aucun changement notable dans les effectifs des services centraux (114 en 1966). En Italie, on note également une augmentation sensible des effectifs de l'administration centrale prévus à l'organigramme, qui sont

passés, de 1962 à 1966, de 606 à 880, soit une augmentation de 45 %.

D'après les données disponibles, la répartition du personnel par domaine d'activité n'est possible que pour quatre pays.

*Répartition des effectifs entre les principaux domaines d'activité*

Activités	Belgique		Allemagne		Luxembourg		Pays-Bas	
	en unités	en %	en unités	en %	en unités	en %	en unités	en %
Direction	60	2,5	324	1,5	1	2,0	145	7,0
Placement en général			10 249	48,6	32	62,7	900	43,5
Orientation professionnelle - services médico-psychotechniques	970	40,5	3 157	15	8	15,7	223	11,0
Formation professionnelle								
Service médical	—		244	1,2	—	—	24	1,5
Assurance-chômage-aide aux chômeurs (1)	670	28	3 275	15,5	5	9,8	—	—
Administration	700	29	3 839	18,2	5	9,8	336	16,0
Total	2 400	100	21 088	100	51	100	2 068	100

(1) Emplois permanents

Ce qui frappe dans ce tableau, c'est le pourcentage élevé des effectifs de l'administration en Belgique.

L'évaluation de l'effectif, c'est-à-dire la fixation du nombre de postes qu'il convient d'attribuer à chaque service pour qu'il puisse s'acquitter de ses tâches, s'est révélée jusqu'ici un problème très compliqué et épineux en raison de la multiplicité des tâches et des fréquentes fluctuations enregistrées dans le volume de travail incombant aux services de main-d'oeuvre qui ne bénéficient pas encore d'une longue tradition. En Allemagne, les organes de l'administration autonome se sont particulièrement attachés à mettre au point, pour l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage, un système permettant, lors des délibérations budgétaires annuelles, de faire passer les discussions concernant les effectifs réellement nécessaires et justifiables, du plan de l'appréciation subjective à celui des estimations objectives. A la demande de l'Office fédéral, un groupe d'experts, en recourant aux méthodes modernes appliquées en matière d'organisation scientifique du travail, a procédé à des études approfondies sur le volume de travail incombant aux services de main-d'oeuvre en commençant par les domaines du placement et de l'assurance chômage et sur les besoins correspondants en personnel. Des analyses minutieuses ont permis de calculer les « facteurs de charge » ou éléments

d'activité qui déterminent le travail à fournir à chaque poste et de les convertir en valeurs-temps. Avec l'appoint des statistiques, qui ont été quelque peu adaptées à cet effet afin qu'il soit possible d'évaluer toutes les tâches essentielles qui peuvent se présenter, on peut calculer, pour une période déterminée (trimestre, année), à l'aide de « facteurs de charge » et de valeurs-temps, le temps qu'il convient d'impartir à un service donné pour qu'il puisse s'acquitter normalement des travaux qui lui échoient. En comparant le temps ainsi calculé au nombre de collaborateurs disponibles, on voit s'il convient d'apporter une correction à l'organigramme, et, le cas échéant, laquelle. Un examen comparatif portant sur tous les services, effectué conformément à cette méthode, permet, dans une vaste administration, de déceler éventuellement les déficiences de l'organisation et les insuffisances numériques ou qualitatives de personnel, de systématiser et de rationaliser l'exécution des tâches et d'uniformiser le rendement de l'ensemble des services.

Outre l'effectif, les organigrammes fixent également ou prennent en considération les barèmes des traitements et le classement hiérarchique des agents. Comme les fonctionnaires et les employés des services de main-d'oeuvre de tous les États de la Communauté sont, directement ou indirectement,

agents de l'État, les règles qui leur sont applicables en matière de rémunération sont les mêmes que pour les autres services publics. Les monographies révèlent qu'au cours de ces dernières années, la rémunération et les principes régissant l'engagement du personnel se sont consolidés. Dans l'ensemble, les services de main-d'oeuvre récents se sont sans doute alignés sur les autres branches de l'administration qui possèdent une longue expérience et une réelle tradition. Néanmoins, indépendamment de la disparité monétaire et des différences dans le coût de la vie, la diversité qui existe dans les notions statutaires, la délimitation des fonctions, l'organisation des différents services et l'étendue des unités administratives fait qu'il est extrêmement difficile de comparer les conditions de travail, et notamment les rémunérations, dans les six Etats de la Communauté.

Dans tous les pays, le personnel est réparti en trois ou quatre grands groupes (catégories ou carrières) qui se distinguent en fonction du niveau général d'instruction et de la formation des agents. En Italie, ces catégories sont dénommées : « *carriera direttiva* », « *carriera di concetto* », « *carriera esecutiva* » et « *carriera ausiliaria* ». En France, elles se dénomment catégorie supérieure (fonctions de conception et de direction), personnel d'encadrement (corps de contrôle), personnel d'exécution et personnel subalterne d'exécution. En Allemagne, on parle de carrières du cadre supérieur (*höherer Dienst*), du cadre principal (*gehobener Dienst*), du cadre moyen (*mittlerer Dienst*), du cadre subalterne (*einfacher Dienst*). Les Pays-Bas se contentent de trois catégories en se bornant à délimiter le cadre supérieur vers le haut et le cadre subalterne vers le bas.

Répartition du personnel par catégories

Pays	Catégorie A		Catégorie B		Catégorie C		Catégorie D	
	en unités	en %	en unités	en %	en unités	en %	en unités	en %
Belgique (1)	194	9	1 216	54,5	654	29,5	73	3
Allemagne Office fédéral	985	4,1	8 767	36,6	14 168	59,1	35	0,2
France								
Services centraux	44	33	13	10	60	44	18	13
Services extérieurs (2)	270	7	978	27	803	23	1 466	43
Italie								
Services centraux	405	46	85	10	254	29	136	15
Services extérieurs (3)	845	17	1 110	23	2 430	49	551	11
Luxembourg Office national du travail	2	3,9	12	23,6	25	49	12	23,5
Pays-Bas Direction générale de l'emploi	80	4	1 434		76		576	20

(1) Figurent, en outre, dans la répartition, 93 agents, soit 4 %, appartenant à la catégorie du personnel de maîtrise, de métier et de service (ouvriers).

(2) Cette répartition n'a qu'un caractère approximatif (sur la base d'une proportion de ¾ de l'ensemble des effectifs du travail et de l'emploi).

(3) Non compris les 9 000 placeurs communaux pour lesquels cette répartition ne peut être faite.

Ce tableau révèle que, malgré la similitude des notions, les catégories n'en sont pas moins très différemment délimitées. En Italie, une proportion relativement élevée de fonctionnaires font partie de la « *carriera direttiva* ». Il en est de même en France pour les fonctionnaires de la catégorie A. En Allemagne et aux Pays-Bas, les critères de délimitation de la catégorie A semblent coïncider dans une large mesure. Le pourcentage un peu plus élevé enregistré en France dans cette catégorie, pour les services extérieurs, indique sans doute que l'exécution des tâches sur le plan local — on ne prendra comme exemple que l'orientation professionnelle — y est moins poussée qu'en Allemagne et aux Pays-Bas. Le pourcentage extraordinairement élevé en France du

personnel de la catégorie D, située au bas de la hiérarchie, pourrait s'expliquer en partie par des différences de délimitation, mais l'ampleur de cette catégorie d'agents donne à penser qu'au sein des services de main-d'oeuvre français, les activités du personnel d'exécution seraient moins bien cotées que dans d'autres pays.

Dans l'exécution des tâches techniques des services de main-d'oeuvre le placeur occupe une position particulièrement importante. Cette fonction n'existe qu'au sein des services de main-d'oeuvre. Alors que les comptables, les commissaires-vérificateurs, les administrateurs du service du personnel et du matériel etc. ont pu être classés dans l'échelle des rémunérations selon des normes fixes empruntées à

d'autres secteurs de l'administration, il a fallu trouver de nouveaux critères d'appréciation pour le placeur et le conseiller d'orientation professionnelle. Il s'est avéré nécessaire d'établir une différenciation plus poussée en fonction de l'importance variable des bureaux de placement et de la diversité des catégories de personnes dont le placeur a la charge (p. ex. : jeunes travailleurs, travailleurs handicapés, personnes exerçant des professions commerciales et techniques, ou des professions exigeant une formation universitaire).

En Italie, les services de main-d'oeuvre distinguent :

- le placeur de deuxième classe,
- le placeur de première classe,
- le premier placeur (primo collocatore),
- le placeur-en-chef (collocatore capo),
- le placeur supérieur (collocatore superiore).

Le placeur supérieur est assimilé, dans l'échelle des traitements, aux conseillers de première classe (consiglieri di 1<sup>a</sup> classe); il suit le « directeur ».

En Allemagne, la notion de « Hauptvermittler » (chef de bureau de placement) désigne le spécialiste qui, dans un bureau de placement, est habilité à exécuter de sa propre autorité des tâches mêmes compliquées et à contrôler et diriger le personnel auxiliaire qui lui est confié. Au besoin, le « Hauptvermittler » est assisté par des placeurs et des auxiliaires. Le « Hauptvermittler » appartient au cadre principal (gehobener Dienst) et, en général, son traitement correspond à celui du premier grade de ce cadre. S'il assure surtout le placement de personnes exerçant une profession d'un niveau élevé ou de grands mutilés, il passe au grade supérieur. Dans les organigrammes des autres pays, les placeurs ne sont pas désignés expressément et il n'est pas possible, par conséquent, de les isoler de l'ensemble. Ils se fondent sous des dénominations collectives, telles que « commis », « sous-chef de bureau », « contrôleur », qui englobent les spécialistes les plus divers.

En France, l'administration s'est attachée à définir les qualités de l'agent spécialisé dans la prospection et le placement. Des observations ont été faites en particulier dans le cadre d'une expérience de réorganisation des directions départementales entreprise dans douze départements pilotes. Les différents avis recueillis convergent pour attribuer les qualités suivantes à un bon agent chargé de ces fonctions :

- une certaine polyvalence en vue d'assurer, tantôt la prospection des offres d'emploi, tantôt le placement;
- une assez bonne culture générale;
- une bonne connaissance des métiers;
- les qualités psychologiques et humaines qui sont d'une importance primordiale.

En fonction de ces renseignements, l'administration essaie de déterminer la position statutaire que devrait avoir cette catégorie d'agents au sein de la fonction publique. En outre, le rôle de l'agent spécialisé dans la prospection et le placement étant reconnu primordial et ces agents étant en nombre très faible actuellement, un vaste effort de recrutement dans cette catégorie est reconnu indispensable dans le cadre du Ve Plan.

Il a été constaté qu'il est très difficile de comparer les traitements des agents dans les différents pays. Cependant, dans le tableau ci-dessous, on a pris comme base les appointements d'un sténo-dactylographe. On les a comparés au traitement d'un « Hauptvermittler » au sens où l'entend la réglementation allemande, ou d'un « premier placeur », conformément à la définition italienne, ainsi qu'au traitement du directeur d'un office du travail important. Dans la mesure où les rémunérations sont échelonnées en fonction de l'âge, on a basé le calcul sur la moyenne entre le taux le plus bas et le taux le plus élevé — allocations familiales etc. non comprises. On a obtenu les rapports suivants :

*Importance relative des traitements*

Pays	Sténo-dactylographe	Placeur	Directeur
Belgique	1	1,3	3
Allemagne	1	1,6	2,9
Italie	1	1,25	2,5
Luxembourg	1	1,3	2,8
Pays-Bas	1	1,5	3

On voit que c'est aux Pays-Bas, en Allemagne et au Luxembourg que les placeurs bénéficient du classement le plus avantageux. En Italie, le rapport placeur-directeur est identique à celui des Pays-Bas

et analogue à celui de l'Allemagne; mais, dans l'ensemble, la pyramide des rémunérations y est moins abrupte. Dans plusieurs Etats, il a été constaté que l'écart entre les traitements des agents de l'Etat et

ceux qu'obtient le personnel qui exerce des fonctions similaires dans le secteur privé, ne cesse de s'accroître et que l'intérêt porté à la fonction publique diminue en proportion.

## 2. PRINCIPES DU RECRUTEMENT

En général, c'est l'instance centrale qui prend les décisions concernant l'engagement des agents des services de main-d'oeuvre. Cependant, lorsqu'il s'agit de personnel subalterne, par exemple de dactylographes ou de simples employés de bureau, l'échelon local est habilité, dans d'étroites limites, à procéder lui-même au recrutement de ce personnel. La raison de cette centralisation poussée est que le personnel des services de main-d'oeuvre, en entrant au service de l'Etat, acquiert des droits correspondant à des obligations de l'Etat. La différence entre « fonctionnaires » et « employés » s'est considérablement amenuisée. Leurs traitements, en particulier, sont le plus souvent alignés et, à moins qu'il ne s'agisse d'un engagement limité, le licenciement n'est plus possible que pour des motifs spéciaux. L'Allemagne fait exception à cette règle. Il y subsiste une différence fondamentale entre le fonctionnaire, d'une part, qui est « nommé », dont la situation juridique est régie par les dispositions de la loi fédérale sur les fonctionnaires et dont la rémunération est fixée par la loi fédérale sur les traitements et l'employé, d'autre part, qui est engagé sous contrat de service de droit privé et dont les appointements sont déterminés par la convention collective que le comité directeur de l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage a conclue avec les syndicats des employés. Les employés sont assujettis à l'assurance sociale obligatoire, les fonctionnaires ont droit à la retraite et à la pension de survie. Il n'y a pas lieu actuellement de prévoir, comme dans les autres pays, la disparition de cette dualité qui est consacrée par la loi.

En vertu de la loi sur le placement et l'assurance chômage, l'Office fédéral limite les emplois de fonctionnaires au nombre requis pour l'exécution des tâches de « souveraineté ». La question de savoir ce qu'il convient de considérer comme « tâche de souveraineté » dans le vaste champ d'activité de l'Office fédéral est sujette à controverse. D'abord, les organes de l'administration autonome se sont arrêtés à une interprétation très étroite, en vertu de laquelle la qualité de fonctionnaire ne devrait être reconnue qu'à un septième seulement de l'effectif. En adoptant cette position de principe, les organes de l'administration autonome voulaient empêcher que les services de main-d'oeuvre se « bureaucratisent » et qu'un « fonctionnarisme » rigide n'entraîne un manque de souplesse et de dynamisme. Le revers de la médaille, c'est qu'en période de conjoncture favorable, le lien assez ténu qui lie les employés à l'administration favorise le départ de collaborateurs précieux et rend ainsi très difficile le recrutement de personnel.

Les services de main-d'oeuvre allemands, contrairement à ceux des autres pays; jouissent d'une indépendance totale pour l'engagement de personnel; ils ne sont donc pas liés par la politique de recrutement du ministère du travail ou des autres administrations publiques; en outre, dans l'intérêt d'une décentralisation de l'administration, le droit de procéder à des engagements et à des licenciements a été transféré, dans une large mesure, aux présidents des offices du travail des Länder et aux directeurs des bureaux locaux. Le comité directeur de l'Office fédéral s'est contenté de se réserver la décision pour le personnel du cadre supérieur, qui représente à peu près 4 % de l'effectif; pour quelque 10 % de l'effectif, c'est au président de l'Office fédéral qu'incombe la décision; pour 46 %, soit près de la moitié, ce pouvoir de décision appartient aux présidents des offices du travail des Länder, à l'échelon intermédiaire, et pour 40 %, soit pour une part importante de l'effectif du cadre subalterne et du cadre moyen, ce pouvoir appartient au directeur de l'office local du travail. Avant de statuer, les présidents des offices du travail des Länder et les directeurs des offices locaux doivent consulter leur comité administratif s'il s'agit d'agents du cadre principal ou d'agents du cadre moyen exerçant les fonctions de responsable d'un secteur déterminé.

En Italie, l'engagement au service de l'Etat se fonde sur une nomination publiée par arrêté ministériel. En France et au Luxembourg également, le droit de nomination est réservé au ministère du travail. Aux Pays-Bas, la décision en matière d'engagement relève du directeur général de l'emploi, sauf pour le poste d'administrateur et les fonctions plus élevées, dont les titulaires sont nommés par la couronne. Toutes les personnes de moins de 21 ans sont d'abord engagées sur la base de contrats de travail. Pour le reste, la politique de recrutement vise, autant que possible, à engager les agents en qualité de fonctionnaires dès leur entrée en fonction. L'engagement par contrat de travail de droit privé reste limité à quelques cas particuliers, clairement délimités. En Belgique, le personnel est nommé par le comité de gestion. Dans ce pays également, l'engagement sur la base d'un contrat de travail n'est prévu qu'à titre exceptionnel, pour l'exécution de certaines tâches extraordinaires dont la durée ne dépasse pas deux ans.

Il est de règle, dans tous les pays, que les postes vacants destinés à un personnel spécialisé, soient publiés, afin de permettre à tous les intéressés de poser leur candidature. En Allemagne, la publication de l'avis de vacance est obligatoire pour tous les postes du cadre supérieur et du cadre principal; aux Pays-Bas, cette obligation s'arrête à l'« adjunct commies », c'est-à-dire à un niveau un peu plus bas. En Belgique, les emplois conférés par voie de recrutement direct à l'Office national de l'emploi, sont obtenus à la suite d'un concours d'admission à l'essai. Les lauréats sont appelés en fonction d'après

la place qu'ils ont obtenue au concours et dans les limites des emplois mis en compétition. Les lauréats qui ne sont pas classés en ordre utile de nomination sont versés dans une réserve de recrutement dont la durée de validité expire le 31 décembre de l'année qui suit celle de la signature du procès-verbal de clôture des opérations de concours.

Aux Pays-Bas, il existe également un droit de priorité au bénéfice des candidats internes, c'est-à-dire que les postulants employés dans le département du même ministère jouissent toujours de la priorité en cas d'aptitude égale ou à peu près égale. Si un poste ne peut être pourvu dans le cadre du même ministère, il doit être notifié à l'organisme central chargé du recrutement du personnel de l'Etat, le Service psychologique national (« Rijkpsychologische dienst »). Celui-ci dispose d'un bureau chargé de la réaffectation des bénéficiaires d'indemnités de carence, qui vérifie s'il se trouve des candidats dans cette catégorie de personnes, et d'un bureau de recrutement du personnel de l'administration publique qui, le cas échéant, procède à la publication des postes vacants et qui, entre autres, tient un fichier des candidatures. Parmi les candidatures introduites, le bureau de recrutement procède à une présélection en sauvegardant particulièrement les intérêts des agents qui sont déjà au service de l'Etat et notamment ceux des bénéficiaires d'indemnités de carence. La décision incombe, ainsi qu'il a déjà été noté, au directeur général de l'emploi jusqu'au rang d'administrateur, mais avant de procéder au choix définitif, celui-ci peut éventuellement demander au bureau de recrutement d'organiser une épreuve psychologique de sélection. Il n'existe pas d'examen de recrutement.

Par contre, en Italie, le recrutement d'agents pour les services publics et, par conséquent, pour les services de main-d'oeuvre s'effectue généralement par voie de concours. Les points obtenus par les candidats aux épreuves écrites et orales sont portés sur une liste et c'est l'ordre du classement sur cette liste, à commencer par la note la plus élevée, qui détermine l'ordre de recrutement des agents, engagés d'abord à l'essai pour six mois. Au terme de cette période, le candidat, s'il a donné satisfaction, devient titulaire du poste et obtient sa nomination définitive. Ces concours sont organisés pour le recrutement des agents du cadre supérieur (grade initial : conseiller de 3<sup>e</sup> classe), des agents du cadre principal (grade initial : vice-segretario) et des agents du cadre moyen.

En France également, le recrutement du corps de l'inspection du travail et de la main-d'oeuvre est assuré par concours. Les inspecteurs sont nommés à la suite d'un stage d'un an au Central national de formation des inspecteurs du travail et de la main-d'oeuvre. Un concours est organisé pour l'admission à ce Centre. Par ailleurs, le recrutement pour le corps des contrôleurs du travail et de la main-

d'oeuvre s'effectue selon deux concours s'adressant pour 70 % des emplois à pourvoir, à des candidats âgés de 20 à 30 ans, titulaires du baccalauréat ou d'un diplôme équivalent, ou travailleurs qualifiés, agents de maîtrise etc., et pour 30 % des emplois aux agents du ministère du travail ayant 40 ans au plus et comptant au moins cinq années de service effectif dans ce ministère. Le candidat est engagé au grade de contrôleur après avoir subi avec succès les épreuves écrites et orales du concours. Au bout d'un an, il obtient sa nomination définitive, sur proposition du chef de service après avis de la commission paritaire compétente pour ce corps. Un poste vacant de contrôleur sur neuf peut être attribué à un agent des services ayant accompli au moins dix années de service effectif dans la catégorie C de l'administration publique, dont au moins six au ministère du travail. Ces candidats doivent être inscrits sur une liste d'aptitude spéciale établie par une commission administrative paritaire. Pour être admis dans la troisième catégorie, celle des commis et commis principaux, il faut également avoir réussi les épreuves d'un concours.

Au Luxembourg, le recrutement est opéré, en principe, parmi les candidats aux concours d'entrée aux services de l'Etat.

Les services de main-d'oeuvre allemands couvrent essentiellement leurs besoins en personnel par le recrutement et la formation méthodique de jeunes recrues. Les méthodes de sélection et de formation sont exposées au paragraphe suivant. Le recrutement des autres agents s'effectue en fonction de leurs aptitudes personnelles et techniques. Il n'existe pas d'examens spéciaux d'admission, ce qui n'exclut pas l'intervention occasionnelle dans la sélection du service psychologique, dont tout office du travail est doté. Il incombe à l'employeur de tenir dûment compte des candidatures de fonctionnaires ou d'employés qui sont déjà au service de l'Office fédéral. L'appartenance à l'Office fédéral ou l'ancienneté ne confèrent aucune priorité aux candidatures.

En matière d'avancement, les services de main-d'oeuvre allemands n'imposent pas à leurs agents l'obligation de passer des examens. Les agents qui embrassent la carrière de fonctionnaire doivent cependant subir certains examens ou produire certains diplômes avant de pouvoir être titularisés. Des employés ou d'autres candidats peuvent toutefois obtenir, eux aussi, le statut de fonctionnaire s'ils exercent des pouvoirs de « souveraineté » au poste qu'ils occupent, s'ils ont donné satisfaction au cours du stage et s'ils remplissent les autres conditions requises (nationalité, absence d'antécédents judiciaires, âge etc.). Conformément à la convention collective, l'employé a le droit de revendiquer le grade qui correspond à l'activité qu'il exerce réellement. L'Office fédéral ne peut donc rejeter de telles revendications en faisant valoir qu'il n'existe pas

d'emploi permanent adéquat. Après une préparation appropriée, les employés ont la faculté de se soumettre volontairement à une première et à une deuxième épreuve technique. Ces épreuves ne confèrent toutefois aucun droit à l'avancement et ne constituent pas non plus une condition requise pour celui-ci.

A la différence de la République fédérale et d'autres pays, l'administration italienne recourt volontiers aux examens. Après l'examen obligatoire auquel est subordonné l'accès au grade initial de toute catégorie, d'autres épreuves conditionnent l'avancement. Dans le cadre supérieur, le conseiller de troisième classe ne peut accéder au rang de conseiller de deuxième classe qu'au bout de deux ans au plus tôt, et ne peut être ensuite promu au rang de conseiller de première classe qu'au bout de trois ans, par la voie d'une sélection fondée sur le mérite comparé (scrutinio per merito comparativo), c'est-à-dire effectuée en fonction des services rendus et du mérite. La promotion au grade de directeur est subordonnée à un examen. On distingue le « concorso per merito distinto », concours fondé sur des mérites éminents et destiné aux candidats ayant au moins neuf années de service dans cette carrière, et les « esami di idoneità », examens d'aptitude destinés aux candidats ayant au moins onze années de service à leur actif. Le quart des emplois disponibles sont attribués sur la base du premier type d'épreuves, les autres sur la base du second. Pour le cinquième des emplois disponibles, la promotion au grade de directeur général s'effectue sur concours spécial, auquel peuvent participer les fonctionnaires qui, pendant un an au moins, ont occupé un poste de directeur. Les autres postes peuvent être attribués à des fonctionnaires éprouvés qui ont occupé un poste de directeur pendant trois ans au moins. Le concours spécial permet donc à des fonctionnaires particulièrement éminents et zélés d'accélérer leur avancement. Dans le cadre principal, la promotion est soumise à des règles analogues : pour le quart des postes disponibles, l'accession au grade de « primo segretario » est subordonnée à des « esami di merito distinto » et, pour les autres postes, à des « esami di idoneità ». Dans le cadre moyen, pour le tiers des postes disponibles, la promotion au grade de « premier greffier » est subordonnée à un examen. Des examens sont également prévus pour permettre d'accéder au grade de « premier placeur » et de « placeur-en-chef ».

En Belgique, la promotion des agents de l'Office national de l'emploi peut se faire par promotion à proprement parler, avancement et changement de grade.

Il y a promotion de grade lorsqu'un agent est nommé à un grade de la catégorie supérieure. Les emplois sont alors conférés par voie de concours d'accession. Le classement se fait d'après la place obtenue à ce concours.

Il y a avancement de grade lorsqu'un agent est nommé à un grade supérieur dans la même catégorie. Les emplois sont alors conférés à la suite d'un examen d'avancement de grade. Le classement des lauréats est fait d'après le signalement et, subsidiairement, d'après l'ancienneté dans leur dernier grade. En première catégorie, les emplois de promotion sont attribués sur la base du signalement, à signalement égal ou si les candidats ne sont plus soumis au signalement, après une délibération relative aux mérites respectifs des candidats.

Il y a changement de grade lorsqu'un agent passe d'un grade général à un grade spécial assimilé et vice versa; en dehors du cas où la technicité de la fonction l'exige, il n'y a pas d'examen.

Au Luxembourg également, pour de nombreux grades, la promotion des agents de l'Etat est subordonnée à la réussite d'un examen.

### 3. FORMATION ET PERFECTIONNEMENT

Il n'est pas toujours possible d'établir une nette distinction entre la formation et le perfectionnement du personnel. Par formation, on entend d'abord les mesures fixant à inculquer aux agents nouvellement engagés les connaissances qu'ils doivent posséder pour pouvoir exécuter de manière satisfaisante les tâches qui leur sont dévolues. Normalement, la formation concerne donc surtout de jeunes agents qui viennent d'accéder à la vie professionnelle. Toutefois, il arrive assez souvent que les services de main-d'oeuvre engagent des personnes plus âgées, qui ont déjà exercé une activité professionnelle pendant un certain temps et qui possèdent déjà une formation professionnelle complète, mais qu'il faut initier aux particularités de leurs nouvelles tâches, surtout lorsque celles-ci consistent dans l'orientation professionnelle et le placement, et qui, de ce fait, ont besoin d'une formation complémentaire. Le « perfectionnement » comprend ensuite les mesures destinées à approfondir les connaissances et à développer les aptitudes des agents qui ont déjà acquis une certaine pratique dans leur activité afin d'accroître leur rendement et, le cas échéant, de faciliter leur avancement professionnel. Les mesures de perfectionnement sont donc particulièrement importantes pour l'obtention de cadres compétents, surtout à l'échelon moyen (chefs de sections locales, chefs de service etc.).

3 a. Une formation approfondie suppose que le collaborateur nouvellement engagé ne soit pas seulement initié au travail pratique que comporte son emploi, mais qu'il soit méthodiquement informé de l'ensemble des tâches et de l'organisation des services de main-d'oeuvre et qu'un enseignement théorique vienne compléter l'initiation pratique. Il peut être fait appel, pour dispenser cet enseignement, à certains établissements scolaires existant en dehors des services de main-d'oeuvre. C'est surtout aux Pays-Bas que ce système est largement appliqué.

L'institut de formation sociologique de Haarlem est un institut officiel de formation de la direction générale de l'emploi. On y organise des cours de trois ans préparant au service social du cadre principal, suivis d'un cycle de trois ans préparatoire au service social du cadre supérieur. Ces deux cours se subdivisent en deux sections dont l'une porte plus spécialement sur l'assistance sociale et l'autre sur les tâches ressortissant au service de l'emploi. Pour être admis au premier de ces cours, il faut avoir 18 ans au moins et posséder une formation scolaire préparatoire correspondant au diplôme de fin d'études moyennes du premier degré. L'enseignement oral qui a lieu le soir est complété par la distribution de manuels en partie composés à la demande de l'institut et par la livraison gratuite de la revue « Assistance sociale », dont une rubrique répond à des questions et qui complète et approfondit la formation en dispensant une sorte de cours par correspondance. La formation s'achève par un examen sanctionné par la délivrance du diplôme de « Service social du cadre principal ». Pour être admis au cours du service social supérieur, il faut avoir 25 ans au moins et posséder un diplôme équivalant au diplôme de fin d'études moyennes du second degré. L'enseignement oral se donne le soir ou le samedi, dans un lieu qui peut varier en fonction de la possibilité de grouper un nombre suffisant de candidats. Le cours approfondit et élargit la matière enseignée au cours du premier cycle en dispensant une formation théorique de base et, au cours de la troisième année surtout, il est orienté vers les tâches à remplir en qualité de chef de service ou dans les relations avec le public. Le cours se termine par un examen sanctionné par l'octroi du diplôme du service social supérieur.

Le même institut organise des cours de trois ans pour la formation de conseillers d'orientation professionnelle. Conditions d'admission : être âgé de 21 ans au minimum et 45 ans au maximum et posséder un diplôme à peu près équivalent au diplôme de fin d'études moyennes du second degré. Les cours se donnent un samedi sur deux et sont complétés par des exercices écrits. Un examen, organisé au bout de la deuxième année, permet d'obtenir le diplôme de conseiller d'orientation professionnelle adjoint. Après trois années d'études, suivies de deux années de travail pratique dans le service d'orientation professionnelle, le candidat obtient un diplôme de « conseiller d'orientation professionnelle ». A noter qu'aux Pays-Bas, l'orientation professionnelle est également pratiquée en dehors des services de main-d'oeuvre.

Alors que les cours de l'institut de formation sociologique évoqués jusqu'ici s'adressent spécialement aux placeurs et aux conseillers d'orientation professionnelle, l'institut des sciences administratives a organisé, jusqu'en 1963, des cours nationaux préparant au service administratif du cadre principal,

qui s'adressent aux agents de toutes les administrations. Le ministère de l'enseignement et des sciences considère que ces cours font partie de l'enseignement moyen ou supérieur de pédagogie sociale et peuvent être en partie financés par ce ministère. Ces cours duraient deux ans et trois mois. L'examen qui sanctionne ces études permettait d'être nommé « adjoint-commis » (commis-adjoint) c'est-à-dire de devenir fonctionnaire du cadre moyen degré supérieur. Aux cours généraux pouvaient s'ajouter des cours spéciaux de comptabilité. A l'intention des agents occupant des postes relativement élevés, qui n'ont pas de formation universitaire, le même institut organisait des cours préparant au service administratif du cadre supérieur. Pendant le premier cycle, qui dure deux ans et demi, des cours de droit, de sciences sociales et d'économie sont donnés une fois par semaine. Au cours du second cycle, qui dure environ deux ans, les participants pouvaient choisir des cours à option, c'est-à-dire orienter leurs études vers le domaine dans lequel ils exercent leur activité. A l'heure actuelle, on envisage le remplacement de ces cours.

Une formation spéciale de statisticien peut être acquise à l'Institut néerlandais de statistique : celui-ci organise divers cours qui dispensent une formation allant jusqu'aux méthodes scientifiques modernes d'analyse du marché et d'étude de la conjoncture. Une autre formation spécialisée peut s'acquérir au séminaire de documentation administrative, qui organise des cours sanctionnés par le diplôme d'archiviste de catégorie A.

Les participants aux cours mentionnés jusqu'ici doivent acquitter des droits d'inscription. Comme la direction générale de l'emploi a tout intérêt à voir ses agents user des possibilités de formation professionnelle qui leur sont offertes, elle leur octroie des allocations d'études. Les frais de déplacement que ces études entraînent sont intégralement remboursés, de sorte que les agents qui habitent dans de petites communes ne sont pas défavorisés. Les droits d'inscription et les dépenses de matériel didactique sont supportés jusqu'à concurrence de 75 % par le ministère pour les cours de formation sociologique et de 50 % pour la formation de conseiller orienteur.

En Italie, un décret du président de la République en date du 29 mai 1962, a créé une Ecole supérieure de l'administration publique. Le programme stipule que la participation à un des cours organisés par cette Ecole, est obligatoire pour les agents nouvellement engagés à partir d'un certain grade. Ces cours durent trois mois, tous les élèves sont internes. L'administration à laquelle appartiennent les participants exerce une certaine influence sur l'établissement du programme. Les cours sont sanctionnés par un examen écrit et oral.

En Allemagne, l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage encourage ses agents à fré-

quenter les facultés de sciences administratives et économiques en leur accordant des congés et indemnités, mais cette pratique ne présente pas un élément essentiel du système de formation, qui s'inspire d'autres principes.

Par rapport aux institutions évoquées jusqu'ici, qui forment des agents appartenant à différentes administrations, le Centre national de formation des inspecteurs du travail, en France, occupe une place à part; en effet, il s'adresse à une catégorie d'agents qui, sauf exceptions très limitées, ne consacrent qu'une partie de leur temps aux activités des services de main-d'oeuvre. L'administration de ce Centre comporte notamment un conseil de perfectionnement groupant, entre autres, des universitaires et des syndicalistes. On ne peut le considérer que partiellement comme une institution du service d'emploi. Pour y être admis, il faut avoir 24 ans au moins et 30 ou 35 ans au plus; des dérogations sont toutefois possibles. En outre, il faut justifier d'une certaine formation préparatoire ou d'un nombre minimum d'années de service et subir un examen d'entrée. L'enseignement se donne à temps plein et dure un an; il s'étend notamment à la protection du travail, à la prévention des accidents et aux connaissances techniques spéciales requises dans ces domaines. La formation s'achève par des épreuves écrites et orales qu'il faut réussir pour pouvoir être nommé inspecteur du travail et de la main-d'oeuvre.

Pour les autres agents, ceux qui exercent à temps plein leurs activités dans les services de main-d'oeuvre français, la formation s'acquiert, jusqu'à présent, sur le tas. Récemment, le ministère du travail a étudié un large projet tendant à la réalisation d'un système de formation s'attachant non seulement à la préparation initiale des différents agents à leur métier, mais également à leur formation permanente. Le dispositif envisagé s'articule autour d'une solide organisation régionale. Cependant, certains stages au niveau central ne sont pas exclus. Deux principes paraissent devoir dominer la conception retenue :

— pour la formation et le perfectionnement de ces agents, il est fait appel à des volontaires des différents corps des services régionaux et départementaux du travail et de l'emploi auxquels il est donné une initiation pédagogique;

— en ce qui concerne les méthodes de formation, il doit être fait appel le plus largement possible à l'observation du concret, à des travaux pratiques, à des visites d'entreprises.

Quoiqu'ils aient adopté un système qui fasse largement usage des écoles gérées par d'autres organismes, les services de main-d'oeuvre néerlandais consacrent également beaucoup de soin à la formation acquise dans l'exercice des fonctions. Le directeur général de l'emploi a institué un comité consultatif composé de fonctionnaires de l'Office national du travail et spécialement chargé de cette question. Depuis 1962, il

est stipulé que tout nouvel agent doit suivre un cours de formation. Cette disposition s'applique même, en partie, aux agents qui sont affectés à un nouveau secteur d'activité. La durée de la formation dépend de la nature du travail à exécuter. Elle atteint deux ou trois mois pour les agents qui doivent être affectés au service de placement. L'enseignement se donne dans certains offices désignés par le directeur de la direction générale de l'emploi et ce sont des fonctionnaires spécialement choisis, expérimentés et pédagogiquement qualifiés, appelés « mentors », qui en assument la direction.

On a prévu une formation spéciale à l'intention des jeunes universitaires, au recrutement desquels la direction générale de l'emploi attache un intérêt tout particulier puisqu'il doit permettre d'assurer le renouvellement des fonctionnaires occupant des postes de direction du cadre supérieur. Ils sont engagés à titre de rapporteurs adjoints et, pendant un an, ils sont placés sous le contrôle d'un conseiller et affectés, comme stagiaires, à différents services. S'ils sont jugés aptes, ils sont promus rapporteurs de deuxième classe et affectés au cadre supérieur; pendant les premières années, on continue à consacrer beaucoup de soin à leur perfectionnement. La direction générale de l'emploi a créé une commission d'études qui examine si et comment on pourrait organiser de façon analogue la formation des fonctionnaires du cadre principal.

En Allemagne, l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage a adopté systématiquement une politique lui permettant de renouveler ses cadres en organisant lui-même la formation méthodique et à long terme des agents de toutes les catégories. L'évolution de ces dernières années l'a affirmé dans cette politique. En raison de la pénurie de main-d'oeuvre qui se manifeste dans tous les secteurs, il devient de plus en plus aléatoire de trouver, en cas de besoin, de bons collaborateurs. Le seul moyen de faire face à cette situation est de prendre la précaution de recruter des jeunes gens auxquels les services de main-d'oeuvre offriront une bonne formation et de bonnes perspectives professionnelles.

Le directeur de l'Office du travail peut conclure un contrat d'apprentissage de trois ans avec des jeunes gens dont l'âge ne dépasse pas 17 ans, soit, en général, avec des élèves ayant un bon certificat d'études primaires. La formation s'effectue selon un programme établi par écrit et elle comprend essentiellement un cours spécial, organisé sous forme de séminaire, et des stages annuels, d'une durée de trois à quatre semaines dans un internat dépendant de l'office du travail du Land. La formation s'achève par un examen; en cas de succès, le candidat accède aux grades du cadre moyen. Par la suite, s'il donne satisfaction, l'employé peut accéder au cadre principal, éventuellement après une deuxième épreuve technique.



Dans les domaines de l'orientation professionnelle et du placement, il n'est guère possible de recourir à la collaboration de jeunes gens. Il est d'ailleurs souhaitable que les spécialistes de l'orientation professionnelle et du placement jouissent d'une formation scolaire supérieure à celle qu'on exige des apprentis, ou bien qu'ils aient déjà fait leurs preuves et acquis la maturité requise en exerçant une autre activité professionnelle. Quand il s'agit de candidats plus âgés qui répondent à ces exigences, le président de l'office du travail du Land peut conclure avec eux un contrat et les engager en qualité de « Fachanwärter » (surnuméraires). La formation, qui dure deux ans au total, se subdivise en une formation de base qui initie le candidat à toutes les activités de l'office du travail et en une formation technique, appropriée à son affectation ultérieure. Dès le stade de la formation technique, le candidat reçoit des appointements correspondant au grade le plus élevé du cadre moyen. La formation se termine par un cycle de cours, qui n'est toutefois pas sanctionné par un examen. Une appréciation sur chaque candidat doit être soumise à l'administration centrale de l'Office fédéral. Après les deux années de formation, le stagiaire est affecté au premier poste vacant et il s'initie au travail pratique que comporte ce poste sous le contrôle et la responsabilité d'un spécialiste expérimenté.

Les fonctionnaires surnuméraires qui accèdent aux carrières du cadre principal et du cadre supérieur reçoivent une formation appropriée. Pour pouvoir être engagé comme surnuméraire du cadre principal, il faut être porteur du certificat de fin d'études moyennes du premier ou du second degré et avoir 18 ans au minimum et 30 ans au maximum. Le stage qui, comme les types de formation déjà décrits, s'appuie sur des séminaires et des cours centralisés, se termine au bout de trois ans par un examen; s'il réussit, le candidat est nommé inspecteur d'administration à l'essai. En principe, il est titularisé au bout de trois ans. Dans le cadre supérieur, les candidats qui ont passé le deuxième examen d'Etat en droit (2. juristisches Staatsexamen) peuvent être nommés « Verwaltungsassessor » dès leur entrée en fonction et obtenir le statut de fonctionnaire à l'essai. Au cours des trois années du stage, le candidat s'initie méthodiquement aux tâches de l'Office fédéral tout en suivant des cours. S'il donne satisfaction, le stagiaire est nommé au grade de « Verwaltungsrat » (conseiller d'administration) et titularisé. Les candidats qui ont achevé leurs études de sciences économiques, financières et sociales peuvent être recrutés par l'Office fédéral comme stagiaires; mais jusqu'ici, ce type de formation est resté insignifiant.

3 b. Dans tous les pays, le perfectionnement du personnel s'effectue principalement sous forme de journées d'études ou de cycles de cours qui durent une ou deux semaines et qui sont organisés par les services de l'échelon moyen ou central. Depuis quelques années, les services de main-d'oeuvre français

pratiquent cette forme de perfectionnement. Auprès d'un certain nombre de directions départementales, ont été créés des services spéciaux, appelés « pilotes », qui sont chargés de développer les méthodes d'instruction. Le ministère du travail a publié des manuels spéciaux pour la préparation des cours. Il existe un programme pour la formation administrative, un autre pour la formation psychologique et un troisième pour la formation technique et la documentation professionnelle. Le premier prévoit une instruction de base et un cours de perfectionnement. La formation psychologique comprend trois cours; le troisième traite principalement de cas concrets empruntés à la pratique du placement. La formation technique et la documentation professionnelle sont toujours adaptées à la structure économique de la région intéressée. En outre, certaines sections locales organisent, sur la base d'un programme annuel ou semestriel, des séances hebdomadaires, contrôlées par les services « pilotes » départementaux.

En Belgique, l'essentiel des mesures de perfectionnement consiste dans l'organisation de cours hebdomadaires au sein de l'Office national de l'emploi (en 1965 : 4 cycles pour 125 participants environ). Les programmes sont toujours adaptés aux participants. La méthode d'enseignement qui, au début, était surtout axée sur les conférences, fait actuellement davantage appel à une participation plus active des agents grâce à des colloques ou à des exercices pratiques permettant d'illustrer les cas traités, notamment pour les thèmes psychologiques. Des séminaires consacrés à la « langue maternelle », destinés à améliorer l'aptitude des agents à s'exprimer correctement, clairement et brièvement, par écrit et oralement, ont connu un succès tout particulier. A l'heure actuelle, des cours pour la seconde langue sont également organisés. Récemment, les services de main-d'oeuvre belges ont commencé à organiser des journées d'études dans les bureaux régionaux, pour traiter de thèmes administratifs, psychologiques et culturels. A cet effet, certains agents ont été initiés à la manière de diriger des colloques et de présenter des conférences sur les thèmes de l'instruction.

Les candidats placeurs doivent faire un stage d'un an pendant lequel ils reçoivent une formation tant théorique que pratique. Par ailleurs, en collaboration avec le BIT, l'Office national de l'emploi a créé un Centre national de formation et d'études pédagogiques dans le but de dispenser une formation pédagogique aux moniteurs qui sont chargés d'enseigner les métiers dans les centres de formation professionnelle pour adultes.

L'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage possède en propre deux écoles d'administration; en outre, les offices du travail des Länder louent des internats pour y organiser leurs stages. Les stages de perfectionnement sont essentiellement des stages techniques, c'est-à-dire qu'ils s'adressent à

une catégorie de spécialistes, et ils durent une ou deux semaines (en 1965, 396 stages ont été organisés pour 9 620 participants). Pour la formation et le perfectionnement, chaque école d'administration et chaque office du travail de « Land » disposent d'une bibliothèque spéciale, d'appareils de projection de films et de diapositives ainsi que de magnétophones, afin de rendre l'enseignement aussi clair et vivant que possible. Tous les stages destinés aux agents des services du placement et de l'orientation professionnelle s'accompagnent, dans la mesure du possible, d'une visite d'entreprise, méthodiquement préparée, puis systématiquement commentée au cours.

Aux Pays-Bas, les cours organisés pour servir au perfectionnement du personnel sont qualifiés de « applicatie cursussen », cours d'application. Ces cours sont parfois étalés sur plusieurs semaines ou plusieurs mois, à raison d'une journée de cours par semaine. C'est surtout le perfectionnement des conseillers d'orientation professionnelle qu'on s'attache à organiser systématiquement. Chaque année, un tiers d'entre eux participent à un stage consacré à la psychologie, à la sociologie et à l'analyse des tâches, qui s'étend sur vingt-neuf semaines.

En Italie, les services de main-d'oeuvre se trouvent dans une situation particulièrement difficile, du fait qu'un nombre considérable d'agents, en tant que placeurs communaux, sont éparpillés dans tous le pays, dans des milliers de communes. De plus, le niveau de formation de ces nombreux placeurs, presque entièrement livrés à eux-mêmes, est très disparate, ce qui complique l'application de mesures de formation centralisées. En 1959/60, trois offices

régionaux ont organisé des stages de perfectionnement à l'intention des placeurs communaux, sur la base de programmes établis par le ministère du travail. Les expériences recueillies au cours de ces stages seront exploitées pour déterminer les mesures de formation qu'il conviendra d'appliquer ultérieurement. Pour les autres agents, plusieurs offices ont organisé des cours de type traditionnel. Des cours d'une durée de un ou deux ans visent à améliorer la connaissance des langues étrangères (français, anglais, allemand). La connaissance des langues étrangères est particulièrement précieuse pour la collaboration avec les agents recruteurs des services de main-d'oeuvre des autres pays. Les cours de législation du travail, de droit administratif et de comptabilité publique, qui ont été organisés depuis quelques années avec la participation de professeurs d'université, s'adressent sans doute essentiellement aux cadres dirigeants.

En dehors de ces cours de type traditionnel, on étudie actuellement la possibilité d'organiser, au profit des agents des offices du travail et des placeurs communaux, des cours correspondant à la qualification de travailleurs sociaux.

Il convient de souligner que, dans la plupart des Etats membres, la situation économique est telle que le niveau élevé de l'emploi rend de plus en plus difficile le recrutement de jeunes agents pour les services de main-d'oeuvre. Cette constatation incite à consacrer davantage encore de soin à la formation et au perfectionnement du personnel, afin d'accroître le rendement de chaque collaborateur et de parvenir à un niveau de productivité aussi élevé que possible, gage d'une revalorisation de la fonction.

## Méthodes de fonctionnement

Au fur et à mesure du développement de leurs tâches et de leurs moyens d'action, les services de main-d'oeuvre ont perfectionné leurs méthodes de travail, s'efforçant de les adapter aux exigences de chacune des fonctions qu'ils exercent. Afin de compléter les dispositions fondamentales qui ont été passées en revue au chapitre II, des instructions plus précises ont été données dans tous les Etats membres à ces services, parfois sous la forme de manuels très complets, en vue de régler les modalités administratives et techniques de leurs activités spécialisées et de rendre leur action générale de plus en plus efficace.

Dans la présente synthèse, il n'est pas possible d'approfondir l'examen de tous les aspects fonctionnels. Pour en donner une vue d'ensemble faisant ressortir, autant que possible, les analogies et les divergences existant entre eux, on a suivi l'ordre général des principales fonctions exercées dans l'ensemble des Etats. En outre, les opérations effectuées dans le cadre de chacune d'elles ont été généralement décrites dans leur succession chronologique.

On a vu, au chapitre II, que les problèmes et la politique de l'emploi ont pris d'année en année plus d'importance dans la législation des différents Etats; l'étude de ces problèmes et la recherche méthodique de leurs solutions occupent désormais la première place dans les activités des services de main-d'oeuvre. Ces derniers ne se limitent pas à inscrire les chômeurs, à leur attribuer les avantages auxquels ils ont droit, en outre, à confronter par une simple procédure administrative, les demandes et les offres d'emploi qui leur sont parvenues spontanément.

Appliquant délibérément les méthodes souples et dynamiques, qui ont fait leurs preuves notamment dans le domaine privé, les agents de ces services multiplient désormais les contacts avec les milieux extérieurs pour suivre constamment les mouvements de main-d'oeuvre dans leur circonscription, en fonction des fluctuations économiques et des données démographiques, et pour apprécier à tout moment les possibilités d'assurer un meilleur équilibre du marché de l'emploi. Ces agents vont assez souvent sur place prospecter auprès des entreprises des informations sur les activités de l'établissement, ses transformations, l'incidence de l'évolution du carnet de commandes sur le volume et la répartition des effectifs, sur l'état actuel et prévisible des vacances d'emploi ainsi que sur l'opportunité d'envisager, le cas échéant, la rééducation ou le reclassement d'une partie du personnel ou, au contraire, de faire appel à la main-d'oeuvre étrangère.

Au reste, ces services s'occupent désormais de l'ensemble des catégories de travailleurs, quelle que soit la nature des professions exercées ou le niveau de

leurs qualifications, y compris celles des techniciens et des cadres. Une illustration de cette tendance sera fournie par l'examen des activités relatives aux placements concernant les différentes catégories de personnes et aux programmes de formation, de réadaptation et de rééducation professionnelles. De plus en plus, les emplois vacants concernent des travailleurs spécialisés, qualifiés, hautement qualifiés et des cadres; et l'expérience montre qu'il n'est pas possible d'atteindre un haut degré d'emploi sans une proportion satisfaisante de ces travailleurs.

Aussi, les services de main-d'oeuvre s'efforcent-ils, en général, d'orienter les demandeurs d'emploi vers une qualification plus poussée correspondant à leurs aptitudes et de développer les moyens d'assurer leur promotion.

Enfin, il faut noter, sur un plan plus large, qu'en raison de la complexité croissante de la vie économique et sociale, les services de main-d'oeuvre ont été conduits à renforcer leur rôle d'information et d'avis auprès d'autres services et organismes qui les consultent désormais, notamment pour l'établissement de programmes de développement économique et social. C'est ce qui explique l'essor de la fonction analysée au paragraphe suivant.

### 1. ÉTUDE DES PROBLÈMES DE L'EMPLOI - STATISTIQUES

Cette étude permet de recueillir, de classer et d'exploiter des données diverses, statistique et autres. Ces données ont une utilité primordiale, car, par nature, elles éclairent et facilitent l'exercice des différentes fonctions. C'est pourquoi l'activité d'information et de recherche est la préoccupation constante des services de main-d'oeuvre aux différents échelons. Ils ont besoin de connaître de nombreux éléments parmi lesquels figurent notamment: l'évolution des techniques industrielles et les caractéristiques essentielles des professions, métiers ou emplois pour lesquels ils doivent proposer de la main-d'oeuvre disponible; la répartition des effectifs notamment par branche d'activité, profession et région; l'évolution du marché de l'emploi dans leur propre secteur territorial, dans les secteurs voisins ou plus éloignés, dans le pays tout entier, voire même dans les pays voisins.

D'autre part, les gouvernements ont un besoin absolu de connaître périodiquement l'évolution de la situation de la main-d'oeuvre pour établir et modifier leur politique économique: décentralisation industrielle, aide à l'industrie, immigration, émigration, pour ne citer que quelques points essentiels.

C'est à l'aide de la documentation et des renseignements statistiques recueillis au cours de leurs diverses enquêtes, que les services de main-d'oeuvre fournis-

sent des avis autorisés sur ces questions et coopèrent avec les services intéressés, notamment dans l'élaboration des plans de développement économique et dans l'établissement des budgets relatifs à la main-d'oeuvre.

A la base, il s'agit d'enregistrer les mouvements de main-d'oeuvre, d'évaluer les ressources et les besoins en travailleurs, immédiats et à terme, et de transmettre les données ainsi recueillies aux services nationaux et étrangers intéressés. On verra plus loin les documents de base constitués par les services de main-d'oeuvre.

Cependant, il y a lieu de noter que, dans la plupart des pays, il est fait appel à la contribution d'autres services pour étendre et diversifier les recherches, notamment par des enquêtes approfondies dans diverses branches d'activité, afin de compléter et de tenir à jour les renseignements en matière d'emploi.

Outre les instituts nationaux de la statistique qui, en dehors de la centralisation et de l'exploitation systématiques des données, effectuent un certain nombre d'enquêtes spécifiques sur l'emploi et le chômage, une contribution est apportée par certains organismes de sécurité sociale (offices nationaux ou caisses de sécurité sociale) ainsi que par des instituts de recherches ou de programmation, par des groupements professionnels concernant les principales branches d'activité.

Les états statistiques et rapports établis par les services de main-d'oeuvre sont très divers. Un aperçu en est fourni, ci-après, selon leur périodicité.

#### 1 a. *Etats mensuels*

Dans les pays de la Communauté, les bureaux de main-d'oeuvre relèvent, en principe chaque mois, les résultats de leur activité, notamment :

- nombre de demandeurs d'emploi inscrits au cours du mois,
- nombre de demandes non satisfaites à la fin du mois,
- nombre de chômeurs secourus,
- nombre d'offres d'emploi enregistrées au cours du mois,
- nombre d'offres non satisfaites à la fin du mois,
- nombre de placements effectués.

Cependant, ces renseignements d'ordre statistique ne sont pas fournis dans tous les Etats selon les mêmes normes; en outre, certains Etats relèvent et fournissent des renseignements d'une autre nature.

C'est pourquoi, il y a lieu de mentionner les états mensuels ou éventuellement hebdomadaires, fournis dans chacun des six pays.

En Belgique, il est tout d'abord établi un communiqué hebdomadaire du chômage; y sont relevés les nombres des chômeurs totaux et partiels par sexe avec une moyenne journalière par bureau régional. Cependant, comme un certain nombre de chômeurs complets ne

sont pas contrôlés, ce document n'a qu'une valeur administrative.

L'Office national de l'emploi établit un communiqué mensuel (lui aussi purement administratif) relatif aux chômeurs complets contrôlés et aux chômeurs partiels, les chômeurs complets étant classés en trois catégories selon leur aptitude :

- activité normale en distinguant trois niveaux de qualification et les apprentis,
- aptitude partielle — nombre de chômeurs mis au travail par les pouvoirs publics,
- aptitude très réduite — tous répartis par bureau régional — puis d'après leur groupe professionnel.

Les chômeurs partiels sont répartis par sexe et par bureau régional, par branche d'activité, par perspective d'activité.

L'Office national publie une statistique des emplois offerts et des placements effectués, des offres non satisfaites, d'après la nature des emplois avec trois degrés de qualification : manoeuvres, ouvriers spécialisés, ouvriers qualifiés; les employés et les artistes sont recensés à part. Des tableaux plus détaillés sont établis en ce qui concerne :

- les offres reçues dans le mois, non satisfaites à la fin du mois, par bureau régional et par profession;
- les placements effectués dans le mois, ventilés par chômeurs secourus et non secourus, par la nature de placement, en compensation ordinaire, interrégionale ou nationale, à l'étranger ou dans les services publics.

L'Office national publie également chaque mois des études concernant l'évolution récente du marché de l'emploi et celle de la conjoncture internationale, notamment aux USA, puis dans les Etats membres de la CEE et en Belgique, la production et les transactions, le marché financier et monétaire.

Le ministère de l'emploi et du travail, de son côté, dresse certaines statistiques :

- des indices de l'emploi dans l'industrie, sur renseignements fournis par l'office national de sécurité sociale; sont relevés les ouvriers et les employés, globalement et séparément, par comparaison avec l'année 1958; des indices pondérés sont établis, un indice séparé pour chacune des branches et classes de l'activité économique; le ministère utilise pour ce faire la nomenclature type par industries préconisée par les Nations unies; ces renseignements sont publiés mensuellement, dans la Revue du Travail et dans des bulletins statistiques de l'Institut national de sécurité, mais avec trois ou quatre mois de retard environ;
- des estimations mensuelles de main-d'oeuvre occupée dans l'industrie et assujettie à la sécurité sociale; il est effectué des opérations compliquées portant sur les comparaisons et les pourcentages. Toutes ces données sont néanmoins insuffisantes pour avoir un aperçu sur l'évolution récente du marché de l'emploi.

En Allemagne, il est procédé mensuellement à des relevés dans les bureaux de main-d'oeuvre. Les demandeurs d'emploi inscrits sont répartis d'abord dans chacun des 35 groupes professionnels en comptant à part les mineurs et les cuisiniers et en distinguant les chômeurs de ceux qui ne le sont pas, et aussi les travailleurs à domicile en quête d'un emploi.

Les offres d'emploi sont recensées par catégories professionnelles. Les placements sont relevés en distinguant ceux qui sont seulement à court terme, la main-d'oeuvre étrangère à placement « définitif » ou de longue durée présumée, enfin, les grands invalides pourvus d'un emploi permanent.

La statistique mensuelle de l'assurance chômage fait ressortir les totaux respectifs des chômeurs recevant des prestations de l'assurance chômage et de l'assistance chômage, ventilés selon la durée de l'indemnisation. Une statistique mensuelle relative aux prestations en cas de travail à temps partiel indique dans quelles branches et dans quelle mesure les horaires de travail ont été réduits.

Mensuellement sont, en outre, relevés les grèves et les lock-out, les travaux d'urgence pour une aide productive aux chômeurs ainsi que les permis de travail délivrés pour la première fois à des travailleurs étrangers.

Des rapports mensuels sont établis sur la situation du marché de l'emploi, en commentant les statistiques et en dégagant les tendances de l'évolution.

A noter que chaque office du travail dispose d'un statisticien qualifié qui établit des statistiques et des rapports qui sont contrôlés et centralisés par l'office du Land. Le préposé aux statistiques de l'office du Land appartient au service supérieur; il forme et dirige les statisticiens des offices du travail.

L'Office fédéral publie les rapports et leurs conclusions, mais hésite à émettre des pronostics.

En France, une étude mensuelle porte sur l'évolution constatée du marché du travail et du chômage secouru. Elle inclut l'examen des opérations effectuées par les services de main-d'oeuvre sous les aspects suivants :

- offres d'emploi enregistrées et restant à satisfaire;
- demandes d'emploi enregistrées et restant à satisfaire;
- placements effectués;
- chômage secouru.

La division de la statistique recueille ces trois premières séries de renseignements au moyen d'un imprimé intitulé « état des fluctuations du marché du travail ». Les offres d'emploi sont réparties par branches d'activité (au total 26 branches). Les demandes d'emploi sont ventilées par groupes de métiers (au total 30 groupes). Une distinction est faite entre 5 qualifications professionnelles (manoeuvres ordinaires, ma-

noeuvres spécialisés, personnel spécialisé, personnel qualifié, cadres techniques).

Les opérations de placement réalisées sont classées, d'une part, selon les 30 groupes de métiers et, d'autre part, selon les 26 branches d'activité évoquées ci-dessus. L'imprimé, intitulé « état des fluctuations du marché du travail » comprend un code mécanographique permettant l'exploitation par la division de la statistique.

Au début de chaque mois, cette division regroupe également les informations permettant d'avoir une vue d'ensemble :

- de l'activité des centres de formation professionnelle subventionnés par le ministère du travail
- des mouvements de main-d'oeuvre étrangère au cours du mois précédent.

En Italie, la statistique mensuelle la plus importante concerne le chômage. Elle est effectuée par les offices du travail au moyen de fiches mécanographiques sur lesquelles sont reportées les données récapitulatives par province concernant le recensement des travailleurs inscrits sur les listes de placement, de ceux qui ont été placés par les offices, de ceux dont la candidature a été rayée des listes, soit parce qu'ils ont été placés, soit parce qu'ils ont émigré à l'intérieur ou à l'extérieur, soit enfin parce qu'ils ne se sont pas présentés pour justifier chaque mois de leur état de chômage. En outre, les chômeurs sont classés par secteur d'activité économique, par catégorie professionnelle, par sexe, et selon qu'il s'agit de chômeurs qui ont été déjà occupés, de jeunes de moins de 21 ans ou d'autres travailleurs à la recherche d'un premier emploi, de ménagères cherchant un premier emploi, de pensionnés désireux d'être employés ou de travailleurs occupés désirant changer d'activité.

Par ailleurs, sont effectués les relevés mensuels, ci-après, concernant :

- les pénuries de main-d'oeuvre; les besoins en travailleurs auxquels il n'a pu être possible de satisfaire dans chacune des provinces font l'objet d'un relevé établi par les offices régionaux; les données sont groupées par catégorie et profession type; sont également enregistrées les pénuries satisfaites par des travailleurs en provenance d'autres provinces;
- les chômeurs pouvant être transférés dans d'autres régions en Italie, dans d'autres pays de la CEE ou dans des pays tiers;
- les travailleurs émigrés; les données sont réparties selon qu'il s'agit d'émigration permanente ou saisonnière ou bien d'émigration « assistée » par le ministère du travail;
- l'activité sur les chantiers de travail et de reboisement et, en particulier, sur le coût des travaux à exécuter, la charge de l'Etat, le nombre des journées de travail effectuées par les travailleurs et les instructeurs;

— les cours de formation professionnelle : répartition par type, nombre des inscrits, nombre des journées et heures de présence, résultats des examens.

Au Luxembourg, sont mensuellement diffusées les données ayant trait au nombre des offres d'emploi reçues, des demandes d'emploi enregistrées et des placements effectués, au nombre des offres et des demandes d'emploi non satisfaites, au nombre des chômeurs indemnisés et au volume du chômage complet et partiel.

En outre, est établie une série statistique sur les autorisations de travail, délivrées en première demande à des travailleurs étrangers.

Toutes ces données sont ventilées d'après 25 groupes de professions et par sexe; d'autres répartitions (nationalité, durée d'inscription, qualification professionnelle) sont effectuées suivant les besoins du service.

Aux Pays-Bas, la statistique mensuelle des demandeurs d'emploi ajoute aux renseignements habituels l'indication précise de l'origine du demandeur sortant de classe, ayant déjà travaillé, sortant d'un centre de formation professionnelle des adultes, ayant accompli le service militaire, désireux d'améliorer sa situation.

Est, en outre, recensée mensuellement l'activité des ateliers régionaux de formation professionnelle des adultes. Les stagiaires sont classés par profession; on distingue les stagiaires ayant terminé leur stage au cours du mois, ceux ayant cessé prématurément, avec le motif, le nombre de personnes inscrites sur les listes d'attente et ne pouvant être admises dans les quatre semaines suivantes.

La statistique concernant l'orientation professionnelle répartit les consultants par région et par district. On détermine notamment le nombre de demandes d'orientation professionnelle retenues, annulées et qui, à la fin du mois, n'ont pas encore été examinées. L'émigration donne lieu à des états mensuels : nombre de demandes reçues, classées par secteur de domicile et par pays demandé, nombre de départs réels, par secteur et par pays, avec indication de l'organisme d'inscription.

Mensuellement, sont, par ailleurs, relevées les heures de travail non effectuées en raison de la réduction de l'activité, par groupes d'entreprises touchées par le chômage partiel, en faisant ressortir les effectifs masculins, féminins et totaux, le nombre de travailleurs en chômage partiel, le nombre d'heures non effectuées par les hommes et par les femmes.

Sont également recensés chaque mois, les étrangers ayant été autorisés à travailler ou à continuer à travailler (prorogations), avec l'indication du pays d'origine, classés par majeurs et mineurs ainsi que du type d'entreprise dans laquelle ils exercent leur activité.

D'autres statistiques mensuelles concernent les chiffres réels et prévisionnels de main-d'oeuvre disponible

pour l'emploi complémentaire, qui englobent tant les travailleurs intellectuels que les travailleurs manuels.

Enfin, il convient de souligner que, dans leurs rapports mensuels destinés à la direction générale de l'emploi au ministère du travail, les chefs des bureaux de placement régionaux relatent les faits et tendances qui influent sur l'état du marché de l'emploi, suivent l'évolution du chômage, relèvent les anomalies et leurs causes, l'ampleur et la nature des excédents et déficits de main-d'oeuvre existants ou à prévoir et préconisent des mesures à prendre.

#### 1 b. *Etats trimestriels*

Les états fournis chaque trimestre varient également suivant les pays.

Dans la République fédérale, sont recensés les grands invalides demandeurs d'emploi.

En France, chaque trimestre, les inspecteurs divisionnaires du travail et de la main-d'oeuvre, s'appuyant sur les échelons régionaux de l'emploi, adressent à l'administration centrale des informations permettant à celle-ci d'établir un rapport de synthèse sur l'évolution de la situation de l'emploi. Elle est décrite dans un bulletin édité par le Fonds national de l'emploi; on s'attache, d'une part, sous forme de tableaux et de cartes, à regrouper les renseignements chiffrés établis par les services régionaux et départementaux; d'autre part, est présentée une analyse qualitative de la situation de l'emploi. Les indications quantitatives et qualitatives sont regroupées à la fois par branches industrielles et par régions. En outre, chaque trimestre, la division de la statistique effectue une enquête sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'oeuvre; un questionnaire est adressé directement aux employeurs intéressés. L'enquête couvre l'ensemble des activités collectives, à l'exclusion de l'agriculture et des administrations publiques. Elle inclut les Houillères, les Mines de Fer, la SNCF, la régie autonome des transports parisiens, le Gaz de France, l'Electricité de France; cependant, les renseignements sur les taux de salaires, qui sont compris dans le questionnaire, ne sont pas recueillis auprès des secteurs nationalisés.

L'échantillon des établissements touchés par l'enquête a été déterminé à partir du fichier de la division de la statistique, constitué initialement à l'aide des informations recueillies par les inspecteurs du travail, complété ensuite par communication des renseignements du fichier des établissements de l'Institut national de la statistique et des études économiques. L'enquête touche régulièrement 35 000 établissements comprenant la totalité des établissements occupant plus de 50 salariés, 25 à 30 % occupant de 25 à 50 salariés, 15 % des établissements occupant 10 à 20 salariés. Au total, elle intéresse approximativement 80 % de l'effectif du personnel travaillant dans les établissements de plus de 10 salariés relevant des secteurs

professionnels indiqués ci-dessus, c'est-à-dire plus de 4 200 000 personnes.

En Italie, les données concernant l'apprentissage font l'objet d'un relevé trimestriel. Une première statistique a trait aux cours complémentaires pour apprentis occupés dans une entreprise, soit artisanale, soit non artisanale (nombre de cours, nombre d'inscrits, nombre d'heures de présence etc.). La seconde statistique est relative aux apprentis ayant obtenu la qualification professionnelle et à ceux ne l'ayant pas obtenue, répartis par catégorie professionnelle et par profession type.

Par ailleurs, les offices du travail effectuent un relevé trimestriel relatif à la mobilité territoriale des travailleurs qui sont inscrits sur les listes établies par ces offices par suite d'un changement de résidence.

Au Luxembourg, sont récapitulés chaque trimestre les états mensuels courants concernant les demandes et les offres d'emploi, les chômeurs et les placements, ce qui permet d'établir un aperçu trimestriel sur la situation de l'emploi. D'autre part, sont établies trimestriellement des données statistiques détaillées concernant les travailleurs étrangers nouvellement introduits dans le pays.

Aux Pays-Bas, sont établis de nombreux états trimestriels.

Quatre fois par an, il est donné un aperçu de la pyramide des âges, de la durée d'inscription des chômeurs et des travailleurs occupant un emploi complémentaire. Tous les intéressés sont répartis par groupes professionnels et par groupes d'âge: moins de 19 ans, de 19 à 24 ans, de 25 à 39 ans, de 40 à 49 ans, de 50 à 64 ans. Dans chaque groupe, il est réalisé des subdivisions d'après la durée de l'inscription: moins de 1 mois, de un à deux mois, de deux à trois mois, de trois à six mois, de six à douze mois, de plus de douze mois.

En outre, est établi trimestriellement un aperçu général sur le nombre des demandeurs d'emploi inscrits et des emplois vacants par communes de 25 000 habitants au moins et par groupes professionnels. Pour les communes de moins de 25 000 habitants, il n'y a pas de répartition par groupes professionnels, on se borne à fournir des totaux en ce qui concerne les demandeurs d'emploi non chômeurs, par sexe, les personnes occupées à des travaux complémentaires, les chômeurs de ces trois catégories ainsi que le nombre des adolescents et celui des personnes à qui est versée une allocation pour réduction de la durée du travail.

On indique ensuite le nombre de demandes présentées par les employeurs ainsi que le nombre d'emplois destinés à des adolescents. Chaque trimestre est fourni également un état sur le placement interrégional par secteur d'office du travail et des placements effectués dans le cadre du BENELUX.

Les résultats du placement des artistes et des musiciens donnent lieu à un état trimestriel. Ils sont répar-

tis en deux groupes: les professionnels et les semi-professionnels. Sont recensés les engagements avec le nombre de jours d'emploi; les engagements réalisés par les bureaux de placement ou au moins après une intervention de ces bureaux entrent seuls en ligne de compte.

Il existe, en outre, des statistiques trimestrielles concernant le nombre de demandes de démission qui ont été introduites, de même que la suite qui leur a été donnée, des statistiques sur les informations en matière de professions fournies par les services de main-d'oeuvre ou en collaboration avec eux; enfin, des statistiques relatives à l'accroissement du personnel permanent dans le cadre de la promotion de l'industrialisation.

Par ailleurs, les activités de la construction de bâtiments et de travaux publics donnent lieu à des statistiques détaillées, quatre fois par an à des dates fixées par la direction générale de l'emploi; elles visent le nombre de projets en cours d'exécution, le stade auquel est arrivée l'exécution, les effectifs occupés et les besoins directs en main-d'oeuvre.

Les projets recensés sont subdivisés d'après leur nature: habitations, bâtiments industriels, bâtiments pour le commerce et les transports, les autres bâtiments (écoles, églises etc.), projets de construction de chemins de fer, de routes d'hydraulique.

Par catégorie de projets, est indiqué le moment auquel le projet sera terminé: un mois, un à trois mois, trois à six mois, plus de six mois, l'effectif total au travail avec l'indication du nombre des travailleurs appartenant aux principales professions: poseurs d'armatures métalliques (ferrailleurs), cimentiers, charpentiers à béton, maçons, plafonneurs (plâtriers), peintres, électriciens, plombiers-zingueurs, et des besoins directs en personnel des principales professions.

Tous ces renseignements sont groupés par districts à l'exception de ceux concernant les villes d'Amsterdam, de Rotterdam et de La Haye qui font l'objet d'un traitement particulier.

En ce qui concerne la formation professionnelle, sont recensés tous les trimestres les candidats s'étant fait inscrire mais n'ayant pas reçu la formation avec l'indication de l'âge et des motifs de cette situation; en outre, tous ceux qui ont commencé leur stage de formation en distinguant ceux qui l'ont terminé de ceux qui ne l'ont pas mené à bonne fin, avec l'indication du niveau de la formation et de la catégorie professionnelle.

Les renseignements et avis donnés en matière d'orientation professionnelle par les bureaux de placement régionaux sont également recensés par trimestre et par secteur; ils sont divisés, d'une part, selon la manière dont les renseignements ont été donnés: exposition professionnelle, orientation professionnelle à l'école, visites d'entreprises, soirées organisées à l'intention des parents d'élèves, et autres réunions accom-

pagnées ou non de colloques etc.; et, d'autre part, d'après la catégorie d'établissements scolaires où l'orientation professionnelle est pratiquée.

Par trimestre, sont aussi recensées les visites médicales effectuées par les médecins conseils des bureaux de placement au moyen des rapports hebdomadaires transmis par ces médecins : nombre de visites par secteur et par catégorie (placement, admission à l'atelier de formation professionnelle des adultes, licenciement et démission etc.).

Pour l'émigration, sont établis deux tableaux, l'un indiquant le nombre d'émigrants partis, par secteur d'origine et par pays de destination, l'autre où ils sont classés par secteur et organisme d'inscription. Quant à l'immigration, elle donne lieu à des états dans lesquels figurent le nombre des autorisations délivrées, par sexe, nationalité d'origine et branches d'industrie. Sont relevés également, les changements d'employeurs et les prorogations accordées. On distingue également les frontaliers, les stagiaires, les autres personnes séjournant temporairement aux Pays-Bas, les personnes déplacées ou réfugiées et autres personnes séjournant à titre permanent aux Pays-Bas.

L'évolution de l'intégration de la main-d'oeuvre étrangère attirée aux Pays-Bas dans le cadre des campagnes de recrutement est l'objet de statistiques trimestrielles. Ces statistiques dans lesquelles il est fait une distinction entre personnes du sexe masculin et féminin, et qui sont fournies par nationalité, permettent de se rendre compte du nombre de travailleurs qui ont été attirés dans une branche d'industrie déterminée durant le trimestre considéré, les uns venus de l'étranger, et les autres d'autres branches, du nombre de ceux qui sont repartis au cours du trimestre considéré vers leur pays d'origine, les uns au cours de leur stage, les autres après celui-ci, mais avant l'expiration du contrat ou après, de ceux qui sont passés au cours du trimestre considéré dans une autre branche d'industrie, les intéressés étant repartis de la même manière que pour les autres catégories, puis de ceux qui étaient au service de la branche d'industrie à la fin du trimestre considéré.

Enfin, les mouvements de main-d'oeuvre subventionnés par le ministère des affaires sociales sont repris trimestriellement en indiquant le nombre de personnes ayant accepté de travailler ailleurs sous engagement du ministère des affaires sociales d'intervenir dans les frais de voyage, de pension et de déménagement. Sont notées les personnes ayant déménagé avec l'indication de la province d'origine et de celle de destination, par catégories professionnelles.

#### 1 c. *Etats semestriels*

En ce qui concerne les états fournis chaque semestre, les indications recueillies ne sont pas complètes. Les précisions fournies pour quatre Etats montrent la diversité des documents établis.

Dans la République fédérale, grâce au fichier des travailleurs occupés tenu à jour jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1964, grâce aux avis obligatoires d'embauchage et de licenciement fournis par les employeurs, il a été établi un état semestriel de la main-d'oeuvre active répartie en 9 branches et 97 secteurs économiques. Il n'a pas été possible de procéder à un recensement par groupes professionnels parce que les fiches des travailleurs ne révèlent pas clairement l'appartenance professionnelle; les changements d'ordre professionnel intervenant en cours d'emploi et résultant de la spécialisation, de la réadaptation, ou de la promotion professionnelle, ne sont pas portés à la connaissance de l'Office du travail qui n'est renseigné sur la qualification qu'au moment de l'embauchage.

Cet inconvénient et le coût important de constitution et de mise à jour de ce fichier (il concerne environ 21 millions de travailleurs) ont incité à ne maintenir ce fichier que pour les travailleurs dont le nom commence par la lettre G, soit 5 % environ des travailleurs, à titre d'échantillonnage pouvant permettre une extrapolation.

Outre le sexe, le recensement peut constater l'âge des travailleurs; on a ainsi en 1961 recensé séparément le nombre de jeunes travailleurs de moins de 18 ans.

Deux fois par an également, les 31 mars et 30 septembre, en raison de leur importance croissante, les travailleurs étrangers occupés en Allemagne sont recensés d'après leur nationalité, le type du permis de travail octroyé (carte de travail de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, autorisation pour travailleurs effectuant un séjour, permis de travail provisoire, permis limité à certaines régions, permis de durée indéterminée) et d'après 17 secteurs ou groupes économiques dans lesquels les étrangers travaillent.

Deux fois par an aussi, jusqu'en 1964, les statistiques couvraient séparément les travailleurs frontaliers, c'est-à-dire à la fois ceux qui, de l'étranger, viennent travailler sur le territoire fédéral ou inversement. Dans les deux cas, les intéressés doivent retourner chez eux chaque jour ou au moins chaque semaine. Ils sont repartis d'après leur sexe et les 9 secteurs économiques dans lesquels ils sont occupés, et les Etats desquels ils proviennent ou dans lesquels ils vont travailler.

En France, deux études sont effectuées semestriellement en vue d'approfondir l'analyse de la situation du marché du travail :

— au 1<sup>er</sup> avril et au 1<sup>er</sup> octobre de chaque année, la division de la statistique examine spécialement la situation du marché du travail des jeunes âgés de moins de 18 ans;

— la division de la statistique consacre une étude aux mêmes dates à la structure des offres et des demandes d'emploi disponibles dans les services de main-d'oeuvre.



Les offres et les demandes sont réparties par métiers à l'intérieur des 30 groupes de métiers utilisés pour la détermination par mois des fluctuations du marché du travail.

Aux Pays-Bas, il existe une collaboration étroite entre la direction générale de l'emploi et les associations professionnelles qui sont chargées d'octroyer des allocations d'attente et de chômage. Sur la base des renseignements qu'ils recueillent, les services de main-d'oeuvre décident si un chômeur peut prétendre à l'octroi d'une allocation d'attente ou de chômage. Le chômeur peut interjeter appel contre les décisions de suspension ou de suppression de l'allocation.

Chaque semestre, est élaborée une liste de marins placés par les services de main-d'oeuvre à Amsterdam, Rotterdam et Groningue, qui est transmise au Bureau international du travail.

Par ailleurs, une étude est effectuée chaque semestre, qui met en valeur la coopération entre les bureaux de placement régionaux et les associations professionnelles (patronales et ouvrières). Il est fait état du nombre des réclamations parvenues aux bureaux avec le nombre des décisions intervenues : indemnités de chômage accordées, indemnités mises en attente, notifications envoyées.

En Italie, des états semestriels sont fournis sur la situation des conflits du travail, des controverses individuelles ou collectives, à l'échelon de la province, des conciliations réalisées par les offices du travail, des conflits portés devant d'autres administrations, avec l'indication des sommes liquidées pour mettre fin aux conflits.

Par ailleurs, est établi un relevé semestriel des personnes inscrites sur les listes de placement, réparties notamment en cinq classes, ainsi qu'il a été indiqué à propos de la statistique mensuelle correspondante concernant le chômage.

#### 1 d. *Etats annuels*

Enfin, dans tous les Etats de la Communauté, sont établis des rapports annuels sur l'ensemble de l'activité des services de main-d'oeuvre au cours de l'année écoulée : travaux d'information et de documentation professionnelle — statistiques — placements réalisés, tant par les bureaux publics que par les bureaux privés; introduction de main-d'oeuvre étrangère, formation professionnelle etc., en résumé, le récolement de tous les renseignements fournis périodiquement en cours d'année sur les secteurs d'activité des bureaux de main-d'oeuvre.

En outre, il faut noter des états particuliers fournis dans quelques Etats :

En Belgique, il s'agit du recensement annuel effectué fin juin des demandeurs d'emploi, chômeurs complets, répartis dans 11 catégories différentes :

— par sexe, âge, durée du chômage et aptitude;

— par bureau régional, sexe et aptitude;

— par bureau régional, sexe et durée du chômage;

— par bureau régional, sexe et classe d'âge;

— chômeurs normalement aptes par bureau, sexe et groupe de professions;

— chômeurs à aptitude réduite par bureau, sexe et groupe de professions;

— par bureau, sexe et état civil;

— par sexe, d'après l'arrondissement des domiciles et celui du dernier lieu de travail;

— par sexe, d'après le groupe de professions et la durée du chômage;

— par sexe, d'après le groupe de professions et les classes d'âge;

— par branche d'activité du dernier emploi et par sexe.

Dans la République fédérale, les services de main-d'oeuvre procèdent à des recensements annuels particuliers :

— en fin d'année, en matière d'orientation professionnelle, le nombre de personnes ayant consulté les services, réparties selon la nature de leur demande et celle des emplois envisagés : apprentissage ou spécialisation;

— au 30 avril et en vue de la reprise printanière, les effectifs des chômeurs et les emplois vacants, le tout par groupes professionnels (35) parmi les 142 classes et 22 professions;

— en outre, au 15 octobre, chaque année, les chômeurs inscrits sont répartis par catégories d'âge : de moins de 45 ans, de 45 à 65 ans et de plus de 65 ans, en distinguant ceux qui sont sans emploi depuis au moins deux ans.

En Italie, les statistiques annuelles concernent :

— les chômeurs implaçables, demeurés longtemps inoccupés pour divers motifs, classés en trois groupes;

— les migrations internes saisonnières;

— les apprentis occupés, répartis par activité économique et par sexe.

Au Luxembourg, des tableaux statistiques sont établis annuellement afin de récapituler les données concernant la situation de l'emploi. Ces tableaux sont reproduits dans le rapport annuel de l'Office national du travail. En outre, sont réunies chaque année, des données globales ayant trait à la main-d'oeuvre salariée, à la main-d'oeuvre étrangère recrutée et à la main-d'oeuvre étrangère occupée dans le pays.

Aux Pays-Bas, est établie chaque année une liste synoptique relative au placement privé.

#### 2. ORIENTATION PROFESSIONNELLE

Il paraît logique de donner un aperçu du fonctionnement de l'orientation professionnelle avant de considérer les demandes et les offres d'emploi; l'orientation des jeunes commence au cours même de leur scola-

rité, c'est-à-dire, en général, avant qu'ils ne soient effectivement demandeurs d'emploi.

Ce domaine d'activité présente, selon les Etats, une grande diversité, non seulement dans l'étendue des tâches dévolues aux services de main-d'oeuvre, mais encore dans les méthodes d'action.

En Belgique, on a vu que le service de tutelle professionnelle des jeunes a pour mission d'informer et d'aider à la fois les jeunes et leurs employeurs éventuels, d'assister les directeurs de bureau de main-d'oeuvre dans l'examen des cas particuliers des jeunes chômeurs âgés de moins de 21 ans. Il est possible de créer des commissions régionales et un personnel spécialisé dans les bureaux régionaux (si possible un placeur féminin pour les jeunes filles). Ce personnel est autant que possible sélectionné parmi les agents en fonction de l'Office national de l'emploi; à défaut, il peut être recruté sur examen ouvert en principe aux instituteurs, aux conseillers d'orientation professionnelle, aux moniteurs d'apprentissage et de mouvements de jeunesse ayant suivi des cours de perfectionnement depuis plusieurs années.

L'agent spécialisé du service de tutelle effectue d'abord une présélection : il établit une analyse biographique détaillée du sujet à l'aide d'un entretien qui le met en confiance. Cette analyse constitue la pièce fondamentale du dossier. Le jeune reçoit un carnet-guide de jeune travailleur qui lui donne des indications sur le service, l'instruit de ses principaux droits et devoirs découlant des lois sociales en vigueur, comporte l'indication de l'identité de l'intéressé, des études qu'il a effectuées, de ses diplômes, du résultat de l'examen d'orientation qu'il a subi dans un centre médico-psychotechnique d'orientation et de présélection si possible. L'Office national de l'emploi possède actuellement six centres médico-psychotechniques. A défaut, le jeune fait néanmoins l'objet d'un examen individuel attentif.

Le centre d'observation d'Aarschot constitue une innovation dans ce domaine. Il a été installé dans une région caractérisée par un manque considérable de qualification de la main-d'oeuvre. Après l'examen de présélection mentionné ci-dessus, les jeunes de 17 à 25 ans sont observés durant trois mois pendant l'exécution de tâches diverses appartenant à 8 professions différentes pour lesquelles il y a pénurie de personnel; ils sont ensuite admis dans un centre de réadaptation, pour la profession à l'égard de laquelle ils ont manifesté le plus d'habileté et d'intérêt. Dans les deux tiers des cas, les avis de la présélection ont été confirmés par les résultats de l'observation; dans 7 % des cas, cette observation a permis d'éviter de diriger le jeune sur une profession qui s'est révélée contre-indiquée; dans le restant des cas, on a décelé des goûts et une aptitude plus accentués pour une autre profession. Ce centre n'a malheureusement qu'une portée restreinte. D'autres centres de ce genre ont été créés au profit de mineurs licenciés par suite de la fermeture de charbonnages.

Le service de tutelle professionnelle des jeunes s'occupe lui-même si possible du placement des jeunes et apprentis de moins de 21 ans. Le placement est parfois provisoire si l'employeur et le jeune peuvent attendre.

Ce service a des contacts fréquents avec les établissements d'enseignement; il s'efforce de faire suivre aux jeunes des cours techniques de plein exercice ou, à défaut, le soir. Il se préoccupe dès la fin juin d'obtenir la liste des élèves devant quitter l'école. Il suit le jeune après son placement sauf s'il est titulaire d'un C.A.P., ou s'il est manoeuvre de plus de 18 ans et ne veut pas être aidé. Si les premiers résultats du placement ne sont pas satisfaisants, le placeur dispose d'environ cinq mois pour améliorer la situation.

En Allemagne, l'orientation professionnelle fait partie du domaine propre des bureaux de main-d'oeuvre. Au service de l'orientation professionnelle incombe également le placement en apprentissage complet ou formation professionnelle accélérée.

La formation est généralement assurée par l'entreprise. Elle s'acquiert dans une profession nettement définie d'après un programme de formation et elle s'achève par un examen. L'examen réussi, l'apprenti artisan obtient le brevet de compagnon, l'apprenti de l'industrie le certificat d'aptitude professionnelle et l'apprenti du commerce le brevet de commis. La définition de la profession à enseigner, les exigences en matière d'aptitudes professionnelles, et les exigences en matière d'examens sont arrêtées par les organisations économiques et techniques régionales avec le concours des syndicats. Les « professions de formation » et les moyens d'organiser la formation professionnelle au sein de l'entreprise sont reconnus par l'Etat par le truchement du ministre fédéral de l'économie en accord avec le ministre fédéral du travail et des affaires sociales. Cette reconnaissance par l'Etat garantit l'égalité du niveau de la formation professionnelle au sein des entreprises dans les différentes professions ainsi que son uniformité pour l'ensemble du territoire fédéral. Notons qu'en 1961, il y eut :

- dans l'artisanat, 124 professions d'apprentissage et 13 professions à spécialisation (formation rapide);
- dans le commerce, 31 professions d'apprentissage et 5 professions à spécialisation (formation rapide);
- dans l'industrie, 324 professions d'apprentissage et 131 professions à spécialisation (formation rapide).

Une réglementation analogue existe aussi dans l'agriculture, l'économie forestière et les autres branches économiques.

Le placement en apprentissage est assuré par des placeurs ayant une maturité suffisante, une aptitude pédagogique et une expérience pratique au service des jeunes. Il est précédé autant que possible d'un examen psychotechnique et parfois médical.

Le placeur agit en relation très étroite avec le conseiller d'orientation professionnelle. Ils s'efforcent de

décèler si le jeune qui désire obtenir un emploi d'aide, ou qui a déjà travaillé en cette qualité, a les aptitudes nécessaires pour recevoir une formation de travailleur qualifié. Ils apprécient également l'opportunité de changer de profession. Le placeur collabore ainsi avec le conseiller d'orientation professionnelle qui connaît l'ensemble des possibilités d'orientation et de formation.

En outre, en cas de besoin, il peut être fait appel au concours d'un psychologue professionnel et d'un médecin qui participent au « travail d'équipe ».

Les psychologues professionnels, qui font partie du personnel qualifié du service d'orientation professionnelle, pratiquent des examens et donnent des conseils par écrit qui ont un caractère confidentiel.

Les psychologues contribuent également à la formation du personnel des services de placement. Les placeurs doivent avoir une bonne formation psychologique pour l'exécution correcte de leur tâche, étant donné qu'ils sont en contact permanent avec les demandeurs d'emploi et les employeurs.

L'étroite collaboration qui est établie entre les centres d'orientation professionnelle et les placeurs leur permet de réaliser un échange suivi d'informations. Il importe que les centres d'orientation soient toujours bien informés de l'évolution du marché de l'emploi et des perspectives d'avenir de chaque branche d'activité et profession ainsi que des changements dus à l'évolution du progrès technique et de la conjoncture.

En France, l'orientation professionnelle des jeunes est du ressort du ministère de l'éducation nationale. Le double souci d'orienter les jeunes vers les études qui les conduiront à l'exercice de professions économiquement intéressantes et de les guider à cet effet en fonction de leurs goûts et de leurs aptitudes, en leur ménageant des possibilités de changements notamment avec les études de second cycle, est l'un des principes qui ont inspiré la réorganisation de l'enseignement au cours des dernières années. Mais, en outre, le ministère de l'éducation nationale dispose organiquement du « service de l'orientation scolaire et professionnelle » dont la mission est, pour l'essentiel, de décèler les aptitudes des jeunes durant leur scolarité et au moment où ils vont quitter l'école et d'informer de leurs observations les maîtres et les familles

De création récente, les services de « conseils professionnels » fonctionnant dans le cadre des échelons régionaux de l'emploi s'adressent aux adultes (en principe plus de 17 ans), auxquels ils ont pour mission d'apporter un ensemble d'informations sur les activités professionnelles ainsi que sur les moyens de formation proposés. Les renseignements fournis doivent s'appuyer sur une connaissance aussi large et aussi précise que possible de la situation de l'emploi et de son évolution prévisible, sur une analyse des métiers, voire des postes de travail dans les diverses branches de l'industrie et du commerce. Des mono-

graphies de métiers établies par l'administration centrale sont progressivement mises à la disposition de ces services pour qu'ils puissent les remettre aux consultants. Les conseillers professionnels doivent s'attacher, d'autre part, à analyser, au cours d'un entretien prolongé avec le jeune demandeur d'emploi ou avec le travailleur en quête d'une réorientation, les capacités professionnelles de l'intéressé. Il s'agit d'essayer ainsi de déterminer les réelles possibilités qui s'offrent à lui et de le mettre en mesure d'exercer ses choix en pleine connaissance de cause. Cette conception implique à la fois que les informations données soient attentivement adaptées à chaque cas particulier et que soit proposé à chaque consultant, non une seule solution à ses problèmes, mais un éventail de moyens appropriés.

En dehors de l'institution des conseils professionnels, un service d'orientation professionnelle et de placement des jeunes a été organisé à Paris. Son originalité est d'associer en une coopération constante, dans des locaux communs, des représentants du « service d'orientation scolaire et professionnelle », des spécialistes du placement, des médecins de main-d'oeuvre et des assistantes sociales.

En Italie, la loi de 1955 a confié au ministère du travail la réglementation et l'organisation de l'apprentissage. Les données ci-après montrent le développement pris par l'apprentissage après la promulgation de la loi : en 1955, on dénombrait 172 918 apprentis dont 62 786 dans les entreprises artisanales; au 31 mars 1965, on comptait 770 884 apprentis dont 374 408 dans ces entreprises. Cette loi confirme que, dans les localités où il existe des centres d'orientation professionnelle reconnus par le ministère du travail, l'embauchage de l'apprenti peut être précédé d'un examen psycho-physiologique, prévu par le bureau de placement, le résultat de cet examen est simplement communiqué de façon « réservée et exclusive » à l'aspirant apprenti; il ne doit figurer sur aucun document de travail et il est gratuit. Cette orientation professionnelle est assurée, sous la surveillance du ministère du travail, par l'Institut national pour la prévention des accidents ENPI, personne juridique publique siégeant à Rome et possédant une organisation à la fois centrale et périphérique. L'ENPI a maintenant un service central de psychologie du travail qui opère en liaison avec le service sanitaire et 43 centres de psychologie du travail dans 41 chefs-lieux de province et 2 villes de grande importance industrielle. Ces centres sont en fait les seuls centres d'orientation professionnelle reconnus par le ministère du travail pour les services psycho-physiologiques relatifs à l'orientation professionnelle des apprentis. En 1965, il a été procédé dans ces centres à 135 230 examens pour les apprentis (les examens pour les jeunes travailleurs se sont élevés à 40 369).

Les chiffres ci-après font clairement ressortir le rôle croissant des offices du travail dans l'organisation des

cours pour les apprentis. Pour l'exercice financier 1956/57, on comptait 3 620 cours autorisés, 95 760 apprentis et une dépense s'élevant à 854 641 000 livres. Pour l'exercice financier 1964/65, ces chiffres ont été respectivement de 16 088, 417 950 et 4 788 863 000 livres.

Au Luxembourg, l'orientation professionnelle est intégrée dans les attributions et le cadre administratif de l'Office national du travail. La mission des centres d'orientation professionnelle consiste à conseiller aux jeunes une profession conforme à leurs goûts, à leurs intérêts et à leurs aptitudes et qui, en même temps, est susceptible de leur procurer une entière satisfaction quant à leur avenir, tout en répondant aux besoins professionnels de la collectivité. Dans le cadre de cette mission, il appartient à l'orientation professionnelle d'examiner, quant à leurs aptitudes, et de placer en apprentissage les candidats à une formation professionnelle qualifiée de l'industrie, de l'artisanat ou du commerce.

A ces fins, les services d'orientation professionnelle procèdent à l'étude des différents métiers et professions, collaborent étroitement avec les milieux publics et privés qui ont pour tâche l'éducation et la formation des jeunes, se tiennent au courant des progrès de l'orientation scolaire et professionnelle, organisent des soirées d'information professionnelle et diffusent annuellement une brochure d'information aux enfants des classes terminales des écoles primaires.

Le recours aux services d'orientation professionnelle de l'Office national est obligatoire en matière de mise en apprentissage.

Aux Pays-Bas, la direction générale de l'emploi fournit des renseignements sur les diverses professions aux enfants, aux parents, à d'autres personnes et notamment aux associations. Elle organise des expositions dans les écoles, dans certains groupements d'adultes, ainsi que des conférences avec projections de diapositives et de films. Organe central de contact et d'information, elle dresse l'inventaire des professions (26 fascicules) <sup>(1)</sup>, elle procède à une étude analytique de chaque profession, des conditions à remplir, intellectuelles et physiques, et de la formation nécessaire.

Les professions diverses sont classées en 7 catégories selon les aptitudes intellectuelles requises, puis en familles selon leurs « aspects » : 6 structurels, 7 accessoires et ensuite 3 autres par rapport à une profession ou à une famille de professions : aspects primaire (principal), secondaire et tertiaire. Elles sont classées également selon le degré d'effort physique nécessaire en 3 catégories : facile, difficile, très difficile.

Il existe un cours de formation d'expert en matière professionnelle auprès de la direction générale de l'emploi. Les conseillers d'orientation professionnelle sont compétents et l'on utilise surtout le concours de placeurs.

Le service central fournit des renseignements aux sections d'orientation professionnelle des bureaux régionaux de placement, aux bureaux communaux d'orientation professionnelle, aux bureaux spéciaux d'orientation professionnelle, confessionnels ou non, aux instituts privés de psychologie, au centre de consultation en matière d'orientation professionnelle de l'armée néerlandaise.

Les conseillers d'orientation professionnelle sont répartis dans 36 bureaux de placement régionaux. Ils opèrent sous le contrôle du directeur du bureau mais reçoivent leurs directives du service central. Ils ont une triple tâche : donner des avis pour l'orientation professionnelle et le choix des études aux usagers du bureau de placement; examiner les dossiers des demandeurs d'emploi inscrits pour déterminer la profession qui leur convient le mieux; vérifier l'aptitude des candidats à la formation professionnelle des adultes.

Moyennant une taxe dont le montant est fonction de leurs revenus, ils donnent aussi des avis à des écoliers ou des particuliers qui ne sont pas inscrits au bureau de placement.

Il existe une centaine de conseillers qualifiés qui peuvent faire appel à des conseillers médicaux. En outre, la section d'orientation professionnelle de la direction générale de l'emploi comprend plusieurs psychologues dont 11 à temps plein, notamment pour élaborer les directives à donner aux conseillers et assister les conseillers orienteurs dans leur travail.

L'examen comporte une épreuve écrite et un entretien individuel ainsi que des tests psychologiques simples. Sont effectués aussi des examens scolaires collectifs.

Les bureaux privés d'orientation professionnelle peuvent recevoir des subventions.

Au total, 185 000 jeunes ont été admis au travail en 1964. L'accroissement net de la population active s'élevait cette année-là à 79 000 hommes et femmes. Des sections spéciales sont constituées autant que possible dans les bureaux de placement; on y recherche les entreprises susceptibles de former des jeunes. Si le bureau est important, il est subdivisé en sections selon la nature des industries et le niveau d'éducation des jeunes. Le principe est de former des apprentis sous contrat et de s'efforcer d'entraîner le jeune à s'engager dans une certaine profession par vocation profonde (autant que possible avec l'accord des parents).

Le service s'occupe du jeune après le placement, généralement au bout de trois mois. Il convient alors de vérifier la situation réelle et parfois de réorienter le jeune. Le placeur ne peut toutefois modifier l'avis du conseiller sans son accord. Une discussion à ce sujet est nécessaire. Le service a des contacts avec les organisations de jeunesse, les établissements d'enseigne-

<sup>(1)</sup> Une nouvelle édition améliorée comprendra 14 parties.

ment primaire ou professionnel qui forment des apprentis et, bien sûr, avec les employeurs et les travailleurs.

De larges subventions sont accordées par l'Etat aux institutions, associations ou communes qui réalisent l'apprentissage. Au 1<sup>er</sup> janvier 1965, on comptait 71 000 apprentis sous contrat. En dehors de la formation pratique, l'apprenti doit suivre des cours généraux et des cours spécialisés; les professions visées sont celles de l'industrie, de l'artisanat et quelques autres comme les cuisiniers. Une loi nouvelle vise d'autres professions. Lorsque l'apprentissage est terminé, le service s'efforce de donner à l'apprenti un emploi correspondant à sa formation.

En 1964, on a créé, dans les services de main-d'oeuvre néerlandais, la fonction de conseiller de l'emploi pour les jeunes. Après une sélection rigoureuse, un cours a permis de former un certain nombre d'agents en vue d'exercer cette activité. Le travail dans les usines ou les bureaux est complexe et la vie professionnelle difficilement accessible, au point qu'il devient indispensable d'aider l'individu à trouver une fonction à sa mesure. Le conseiller de l'emploi pour les jeunes pose les problèmes et indique des voies et des possibilités. Par l'information collective et individuelle, il aide le jeune à prendre une décision dans le choix d'une profession, en outre, à trouver une fonction dans l'entreprise, qui lui offre les chances maximales d'épanouissement.

### 3. PLACEMENT

Fonction essentielle des services de main-d'oeuvre, le placement nécessite un travail administratif extrêmement important qui exige un matériel et des formules appropriés pour assurer l'inscription et l'enregistrement des demandes et des offres d'emploi ainsi que la transmission rapide des documents établis aux autorités, bureaux et personnes intéressés.

Les formules utilisées sont uniformisées à l'intérieur d'un même pays pour tous les services compétents et l'on tend même à les uniformiser entre les Etats de la Communauté en vue de faciliter les échanges d'informations et les mouvements de travailleurs.

#### 3 a. Demandes d'emploi

Les demandeurs d'emploi auprès des services de main-d'oeuvre appartiennent à diverses catégories, notamment aux suivantes : tout d'abord, les travailleurs en chômage qui, pour bénéficier des allocations de chômage, sont tenus de s'inscrire comme demandeurs d'emploi et de se présenter personnellement et dans un délai très bref (généralement dans les 3 jours) au bureau de main-d'oeuvre dont dépend leur commune de résidence; ensuite, ceux qui, mis en chômage, ne peuvent bénéficier des allocations mais désirent retrouver un emploi; puis ceux qui exercent effectivement un emploi mais désirent en trouver un autre qui soit plus qualifié, plus rémunérateur, ou

encore plus accessible à partir de leur domicile; enfin, ceux qui n'ont jamais exercé d'emploi salarié ou qui n'en exercent plus depuis un temps plus ou moins long.

De façon générale, les Etats de la Communauté ont perfectionné depuis nombre d'années les techniques du placement en vue notamment de coordonner les tâches et de rendre leur exécution plus précise et plus rapide; elles varient selon les caractéristiques de chacun des demandeurs d'emploi, mais donnent toujours lieu à des opérations nettement définies dont les principales sont énumérées ci-après : la réception du demandeur d'emploi lors d'un entretien individuel; son inscription et le classement de sa demande; la sélection des demandeurs; la diffusion de certaines demandes; la présentation du demandeur à un employeur et la vérification des suites de cet essai de placement.

#### Réception - entretien

Pour assurer le déroulement convenable des opérations de placement, il importe de faciliter les contacts du demandeur d'emploi avec le service — et tout spécialement les premiers contacts — de manière à créer rapidement une atmosphère de confiance indispensable au succès de ces opérations.

Les entretiens doivent garder un caractère simple, direct et confidentiel. L'entretien individuel se déroule généralement dans un petit bureau réservé à cet effet.

Outre ces facteurs matériels (cadre de la réception, confort et mobilier), il est généralement admis que les facteurs psychologiques jouent à l'occasion de tous les contacts un très grand rôle.

En fait, les multiples rapports que les Services de main-d'oeuvre entretiennent avec leurs usagers, absorbent une proportion importante de leur activité et conditionnent en grande partie leur efficacité. Aussi, doivent-ils être méthodiquement organisés et adaptés dans chaque cas d'espèce pour tenir compte notamment de la nature des questions à traiter et des exigences d'ordre psychologique.

C'est surtout au cours de ces dernières années que les services de main-d'oeuvre ont pris nettement conscience de la nécessité de réaliser des progrès systématiques dans la conduite de l'entretien — ou des entretiens successifs — depuis l'accueil proprement dit jusqu'à la conclusion définitive.

Cette conduite peut être considérée comme un art; mais on admet généralement qu'elle relève aussi d'une technique fondée sur des principes de portée générale. Dans la plupart des Etats, on s'est efforcé, dans un souci de rendement optimum, de les dégager et de former le personnel des services de main-d'oeuvre aux méthodes rationnelles de conduite de l'entretien. L'action éducative comporte notamment des séances d'initiation et de perfectionnement avec enregistrements,

projections et démonstrations vivantes. Elle utilise aussi des guides pour l'entretien et le contrôle de ses résultats.

Dans le même ordre d'idées, il faut souligner, sur le plan international, les efforts tendant à l'établissement de manuels consacrés à l'entretien, à l'usage du personnel ou des instructeurs du personnel des services de l'emploi, par exemple celui adopté sous l'égide de l'OCDE (1).

Le but à obtenir est que, grâce à une méthode appropriée, le demandeur d'emploi soit dès que possible mis à l'aise et puisse exposer sans réticences au placeur sa situation, ses aptitudes, ses goûts et intérêts, ses difficultés et ses préoccupations quelles qu'elles soient afin que le problème d'emploi qui se pose à lui puisse être examiné en toute connaissance de cause.

### Inscription

Lorsque l'intéressé se présente pour la première fois dans un bureau de main-d'oeuvre, il fait l'objet d'une inscription sur les contrôles du bureau.

Il est alors établie une fiche individuelle détaillée comportant, outre tous les renseignements d'état-civil indispensables, des renseignements d'ordre professionnel : diplômes éventuels, formation professionnelle acquise, aptitudes particulières, aptitude physique (parfois un examen médical sera effectué par le médecin-conseil du bureau et aux frais du service), emploi précédemment occupés (dans certains pays comme en Belgique, la qualification professionnelle peut être vérifiée par une épreuve), désirs, goûts et intérêts : profession, localité, acquisition d'une qualification supérieure etc.

Lorsque l'intéressé a déjà occupé un emploi, il doit justifier de la rupture du contrat de travail ou de sa suspension. S'il a déjà fait l'objet d'une fiche, celle-ci est complétée en conséquence.

Pour les professions qualifiées, en Allemagne, sont établis, outre les fiches de demandeurs d'emploi, des formulaires de candidature spéciaux destinés à être directement soumis aux employeurs.

### Classement

Généralement, lors d'une première demande d'emploi, l'intéressé est d'abord inscrit au fichier alphabétique où il sera aisé de le retrouver lors des visites ultérieures.

La fiche d'inscription est rangée dans le fichier de la profession de l'intéressé par lettre alphabétique et par sexe.

Lorsqu'il s'agit d'un chômeur qui sera secouru, une fiche sommaire est adressée au maire du domicile pour constitution du fichier communal de contrôle. Il y a lieu de noter quelques particularités selon les pays.

En Belgique, la classification des professions utilisée est basée sur celle du Bureau international du travail.

L'Office national de l'emploi a mis au point et publié sa classification des professions, qui comprend le répertoire de plus de 3 300 professions pratiquées en Belgique. Chaque profession a reçu un code; elles ont été rangées d'après un système qui tient compte à la fois de la nature des emplois et des nécessités du placement et des recensements statistiques. Les professions sont réparties entre un certain nombre de grands groupes, sous-groupes et groupes de base professionnels. La liste systématique des métiers est complétée par une liste alphabétique. Outre des codes et des dénominations, la codification comprend aussi les définitions.

En Allemagne, en France et en Italie, les demandes d'emploi sont annulées lorsque l'intéressé a été quatre semaines sans se présenter au bureau. Aux Pays-Bas, ce délai est d'un mois.

En France, les fiches établies sont ainsi réparties : le fichier général ou index alphabétique, et le fichier des disponibles; dans celui-ci, trois cases particulières : fiches établies dans la semaine en cours, dans la semaine précédente, travailleurs pour lesquels des essais de placement sont en cours.

En Italie, lors de l'inscription d'un demandeur d'emploi en vertu d'une loi de 1935 toujours en vigueur, il est établi un livret obligatoire de travail. Ce livret, qui demeure déposé au bureau de main-d'oeuvre tant que dure la disponibilité ou le chômage de l'intéressé, est remis à l'employeur lors de l'embauchage et suit le travailleur chez ses employeurs successifs.

Les demandeurs d'emploi, chômeurs ou non, sont rangés parmi 27 catégories professionnelles, 255 professions types selon le code dit « des 3 nombres ». Sur les fiches individuelles et le livret de travail sont reportées la catégorie professionnelle de l'intéressé, sa profession type et son métier. En plus des fiches professionnelles, il est établi une « carte du noyau familial » dans laquelle viennent s'insérer éventuellement les documents concernant la composition du foyer ou autres documents prouvant un état de besoin.

Au Luxembourg, les demandeurs d'emploi sont tenus de se faire inscrire aux bureaux de placement compétents, qu'ils touchent ou non des indemnités de chômage. Les fichiers sont subdivisés d'après 25 groupes de professions correspondant à la classification recommandée par le Bureau international du travail.

### Diffusion

Si la demande d'emploi ne peut être satisfaite par le bureau qui l'a enregistrée, elle est diffusée auprès des autres bureaux, d'abord sur le plan interlocal ou régional, puis national et, le cas échéant, international. Cette diffusion peut être assurée par différentes voies : téléphone, télex, bulletins, radio.

(1) Conférence internationale tenue à Nuremberg en juin 1959

## Sélection

Compte tenu du nombre des demandes enregistrées, susceptibles de répondre à un même emploi vacant, les demandes font l'objet d'un examen comparatif qui aboutit à une sélection ou tout au moins à une présélection, la sélection définitive pouvant être faite par l'employeur ou son service d'embauchage parmi les candidats présélectionnés par le bureau de main-d'oeuvre.

Cette sélection ou présélection, selon le cas, peut se fonder sur des tests ou même sur de véritables essais professionnels organisés, par exemple, dans des ateliers ou des centres de formation.

## Contrôle des suites

Les suites données aux demandes d'emploi font l'objet, en principe, d'une vérification dont les résultats sont transcrits sur la fiche du demandeur, ainsi qu'il sera indiqué ci-dessous à propos des essais de placement. Cette vérification concerne, non seulement le résultat immédiat de la présentation du candidat, mais aussi celui de son adaptation progressive au travail qui lui est proposé jusqu'à ce qu'elle puisse être considérée comme définitive. Cette vérification peut donc s'échelonner sur plusieurs semaines ou éventuellement plusieurs mois. En cas d'échec, il importe d'en connaître les motifs afin d'envisager en connaissance de cause une nouvelle tentative de placement.

### 3 b. Offres d'emploi

Les offres d'emploi donnent lieu, comme les demandes, à une suite d'opérations distinctes : prospection, inscription, classement, diffusion, sélection, vérification des suites.

## Prospection

Le temps n'est plus où les bureaux de placement desservait des circonscriptions étendues avec des moyens très limités et où leurs agents, peu nombreux, devaient se contenter d'enregistrer les offres d'emploi qui leur étaient communiquées spontanément et sans pouvoir les susciter.

Les Etats de la Communauté ayant augmenté le nombre des services de main-d'oeuvre et parallèlement celui de leurs agents, ces derniers peuvent effectuer une véritable prospection auprès des entreprises.

A l'occasion, notamment, d'enquêtes systématiques sur les conditions du marché de l'emploi, ils manifestent leur existence auprès des chefs d'entreprise, leur faisant connaître leurs disponibilités en main-d'oeuvre. Ils tentent, le cas échéant, d'effectuer des placements et, en tout cas, entretiennent des relations de service régulières avec les employeurs; ces derniers sont invités en toute occasion à recourir à ces services pour les aider à résoudre leurs problèmes de main-d'oeuvre.

De façon générale, l'offre d'emploi peut être simple (limitée à un salarié) ou collective. Elle peut être

faite verbalement et directement au bureau de main-d'oeuvre, par téléphone ou par écrit. Elle doit être détaillée, comporter le plus possible de précisions sur la nature exacte de l'emploi offert, la qualification professionnelle requise, le lieu et les conditions de travail, la durée journalière ou hebdomadaire de travail, la rémunération offerte, le cas échéant, les avantages accessoires attachés à l'emploi, logement etc.; l'offre est parfois nominative; sinon, elle est dite anonyme.

En Italie, la loi du 29 avril 1949 a imposé à l'employeur qui désire engager des travailleurs d'en faire la demande expresse au bureau de main-d'oeuvre. Cette loi prévoit des exceptions à cette règle, en faveur de catégories de personnes déterminées.

En règle générale et conformément à cette loi, les offres d'emploi doivent être « numériques », par catégories professionnelles.

Cependant, il est possible d'adresser une demande nominative dans certains cas déterminés :

— pour des travailleurs destinés à des entreprises qui emploient de façon stable 5 personnes au plus, et pour les travailleurs destinés à d'autres entreprises dans la limite d'un dixième de travailleurs réclamés, à la condition que l'offre porte sur plus de 9 travailleurs;

— pour les cadres et les travailleurs ayant des spécialisations particulières précisées par cinq décrets ministériels (promulgués de 1939 à 1942);

— pour le personnel destiné à des postes de confiance se rapportant à la garde et à la surveillance d'usines, de chantiers, ou de tout autre bien d'une entreprise.

Dans tous les pays, les employeurs ont plus ou moins tendance à couvrir leurs besoins par voie d'annonces dans les quotidiens. Ainsi, au Luxembourg, où la déclaration des postes vacants à l'Office du travail est en principe obligatoire et où des annonces sous code chiffré ne peuvent être publiées qu'avec l'accord de cet Office, les services de placement délivrent annuellement plus de 1 000 dispenses pour annonces chiffrées.

En France, les services de main-d'oeuvre ont tenté en 1945/46, en application de l'Ordonnance du 24 mai 1945, d'interdire aux employeurs la publication d'annonces d'offres d'emploi dans la presse sans y avoir été autorisés par le service de main-d'oeuvre compétent. La presse de province, avec plus ou moins de réticences, s'était conformée à cette prescription légale, mais la presse parisienne a rapidement débordé les limites fixées et la presse provinciale l'a suivie.

Aux Pays-Bas, l'employeur est libre de faire connaître ses besoins en main-d'oeuvre par voie d'annonce. Ce procédé est couramment employé dans les quotidiens, les hebdomadaires et les publications spécialisées pour offres d'emploi.

### Inscription - classement

L'offre d'emploi, parvenue par l'une des voies indiquées au bureau de main-d'oeuvre, est examinée soigneusement, notamment pour s'assurer qu'elle contient bien tous les renseignements désirables et que le salaire offert correspond bien aux normes légales ou réglementaires ou aux usagers. Dans le cas contraire, le service s'efforce de la faire rectifier ou compléter. Elle est alors inscrite sur un registre spécial et classée dans un dossier ou un fichier d'offres en instance.

L'offre d'emploi est aussi généralement transcrite sur une fiche d'employeur, conservée en instance par le placeur tant qu'elle n'a pas été satisfaite et sur laquelle sont mentionnées les visites et présentations de candidats successifs.

La fiche d'employeur ou d'entreprise comporte, entre autres éléments, autant que possible l'indication des effectifs occupés en permanence ou de façon saisonnière, répartis selon le sexe et la qualification : manoeuvres, ouvriers spécialisés et qualifiés, apprentis, contremaîtres, cadres.

### Diffusion

Il arrive que l'offre d'emploi excède les disponibilités de main-d'oeuvre du bureau qui la reçoit. Dans ce cas, elle fait l'objet d'une diffusion plus ou moins large par les mêmes moyens que ceux indiqués pour les demandes d'emploi; toutefois, il est indispensable qu'existent sur place des possibilités de logement pour les candidats éventuels venant de l'extérieur et dont l'éloignement de leur résidence ne leur permettrait pas de rentrer chez eux quotidiennement.

A intervalles réguliers, en principe, chaque mois, la validité des offres diffusées fait l'objet d'un contrôle.

### Contrôle des suites

De même qu'en ce qui concerne les demandes, les bureaux de main-d'oeuvre s'efforcent d'exercer un contrôle systématique des suites données aux offres d'emploi. Dans la plupart des pays, l'employeur est tenu, de façon plus ou moins impérative, de faire connaître au bureau local sa décision d'embauchage ou son refus — en principe motivé — en retournant à ce bureau un volet de la carte de présentation ou la carte elle-même. Toutefois, aux Pays-Bas, l'employeur est totalement libre de fournir ou non cette information.

La vérification complète des résultats définitifs des essais de placement peut, seule, révéler au service la satisfaction ou l'insatisfaction de l'employeur, la nature des difficultés qui se sont éventuellement produites et dont il importe de tirer profit pour redresser les erreurs commises, le cas échéant, ou en éviter le retour. A ce titre, cette vérification est reconnue indispensable; elle sert de critère d'appréciation de la qualité des services rendus; elle permet d'établir des corrélations entre les initiatives prises (p. ex. : conseils donnés, décision de présentation des deman-

deurs) et les résultats atteints. C'est pourquoi, les services de main-d'oeuvre accordent, en général, beaucoup d'importance à cette vérification systématique des résultats qui leur fournit le moyen d'améliorer leur propre activité.

### 3 c. Placement en général

L'offre d'emploi doit donner lieu dans les plus brefs délais à une tentative de placement. Le placeur doit connaître le mieux possible les conditions de travail techniques, physiques, psychologiques, des emplois offerts et l'évolution des branches industrielles. Il lui appartient de trouver, parmi les demandeurs d'emploi dont il s'occupe, celui qui est le plus apte à donner satisfaction. Il lui arrive de proposer un emploi d'attente inférieur à la qualification du demandeur s'il n'en a pas d'autre disponible ou si cet emploi est de nature à permettre à ce dernier d'obtenir ensuite un emploi supérieur, notamment en augmentant l'ensemble de ses connaissances professionnelles.

Les services observent généralement une certaine priorité pour l'envoi d'un demandeur d'emploi au travail en faisant un choix parmi ceux qui sont aptes à remplir l'emploi offert. Ces priorités déterminées par les circonstances et les usages sont parfois, comme en Italie, fixées par la loi au profit : des travailleurs licenciés par compression du personnel par une entreprise, lorsque celle-ci embauche dans l'année suivant ce licenciement; des travailleurs qui résident sur les lieux du travail ou à proximité; des travailleurs qui ont suivi des cours de qualification ou de spécialisation professionnelles organisés par le ministère du travail; des demandeurs d'emploi en fonction de l'état de besoin et de l'ancienneté sur les listes de chômage.

Le demandeur d'emploi choisi par le service est alors muni d'une carte de présentation destinée à être remise à l'employeur qui la retourne au service après avoir mentionné si le demandeur présenté a été agréé; dans la négative, il doit, en principe, indiquer le motif du refus et préciser s'il demande encore de la main-d'oeuvre. Comme déjà noté, aux Pays-Bas, aucune obligation de l'employeur n'existe à cet égard. Par contre, en Italie, il y a lieu de rappeler que l'employeur est tenu, dans le cas d'offre « numérique », d'accepter les candidats présentés par le bureau de placement, ainsi qu'il a été précisé au chapitre II, paragraphe 4. La carte de présentation est, dans la plupart des cas, conservée par le service aux fins de contrôles ultérieurs. Dans le dernier pays cité, le document utilisé pour la présentation du demandeur d'emploi est rédigé en cinq exemplaires destinés respectivement à l'employeur, à l'Institut national de sécurité sociale, au Service national d'assurance accidents, au Service national d'assurance maladie, le cinquième demeurant au bureau de placement.

### 3 d. Placements spéciaux

Des services de placement spécialisés sont organisés : — d'une part, pour des professions déterminées telle



que celles du spectacle (artistes, musiciens etc.), de l'hôtellerie, de la boulangerie, les professions domestiques etc.;

— d'autre part, pour des catégories de personnes déterminées, quelle que soit la nature de leur activité : mutilés et pensionnés de guerre, infirmes civils, diminués physiques et mentaux, personnes âgées.

En Belgique, les offres d'emploi pour employés et techniciens sur-qualifiés sont transmises immédiatement au bureau régional à Bruxelles qui assure, avec les services centraux de placement de l'Office national de l'emploi, la compensation sur tout le territoire. Un bulletin périodique d'information est édité et expédié aux employeurs et aux organisations professionnelles.

En Allemagne, est institué un service fédéral spécial à Francfort pour les artistes et les employés qualifiés. Ce service se réserve le placement des titulaires de professions universitaires, ainsi que le recrutement d'étudiants des universités et des écoles supérieures. A Munich ainsi qu'à Hambourg, Hannover, Gelsenkirchen, Kassel, Heidelberg et Berlin existent des services de placement spécialisés pour les musiciens, orchestres, artistes et comparses.

En Italie, il existe des catégories de travailleurs dont l'admission au travail fait l'objet d'une réglementation particulière, différente de celle s'appliquant à la majorité des travailleurs, l'office du travail demeurant toutefois compétent en matière de placement. Pour certaines autres catégories, cette fonction est attribuée à des offices spéciaux du ministère du travail (certaines catégories de travailleurs du spectacle) ou à des organismes publics différents de ceux dépendant du ministère du travail (p.ex., pour les gens de mer, les travailleurs des ports).

Parmi les dispositions réglementaires particulières, il y a lieu de noter celles qui visent le placement des travailleurs de la boulangerie, de l'hôtellerie, des travailleurs à domicile, de certaines catégories de travailleurs saisonniers ou employés à des travaux de courte durée.

Il convient de remarquer que le placement des travailleurs, qui donne lieu à des phénomènes de migration temporaire des localités les plus diverses et parfois très éloignées du lieu de travail, a rendu nécessaire l'adoption de formes particulières d'assistance avec l'intervention du ministère du travail et de ses organes périphériques dans le but d'améliorer les conditions de travail des intéressés (en général, il s'agit de femmes) employés à des occupations saisonnières.

Pour les travailleurs du spectacle, des normes particulières concernent notamment la répartition des compétences entre l'office spécial du spectacle, organe du ministère du travail et les bureaux de placement normaux. Le premier, siégeant à Rome, avec des sections à Milan et à Naples, est chargé du placement, dans le cadre national, des artistes et des techniciens de la production cinématographique, des spectacles

théâtraux et des maisons de jeux municipales, à l'exception de ceux qui occupent des fonctions de direction et qui peuvent être engagés directement par les entreprises. Auprès de cet office spécial, est constituée une commission consultative chargée d'exprimer des avis sur la classification des travailleurs, sur les contestations qui pourraient être formulées par les commissions provinciales pour le placement des travailleurs du spectacle, qui est assuré par les bureaux de placement normaux, ainsi que sur tout conflit éventuel en matière d'inscription sur les listes de chômage et d'envoi au travail.

Au Luxembourg, les demandeurs d'emploi physiquement diminués sont tenus de s'inscrire à l'Office national du travail. Lorsque la réduction de la capacité de travail dépasse 30 %, l'Office de placement et de rééducation professionnelle des travailleurs handicapés intervient dans le placement et, si nécessaire, dans la rééducation professionnelle.

Aux Pays-Bas, pour certaines branches d'activité ou groupes de professions, il a été créé un « point central » et des « points régionaux » en vue de la centralisation des opérations. C'est ainsi que pour les musiciens et les artistes existe un point central auprès de l'office du travail à Amsterdam avec 9 points régionaux. Ces organismes fournissent aux autres bureaux de placement régionaux toute la documentation nécessaire, y compris les photographies des intéressés; ils suivent le calendrier des engagements. Inversement, les bureaux de placement régionaux saisis directement de l'offre placent eux-mêmes ou la transmettent au point central. Il y a communication des résultats obtenus. Les offres et demandes d'emploi à échelon national demeurent valables pendant deux mois au maximum.

#### Personnes âgées

Leur placement présente en général de grosses difficultés. Les employeurs conservent souvent leur personnel âgé, mais lorsqu'il se trouve sans emploi, il est difficile de le remettre dans le circuit du travail. C'est déjà vers 45 ans que les futurs employeurs considèrent les travailleurs comme trop âgés en dépit de leurs connaissances professionnelles et de leur expérience, même s'ils n'ont aucune inaptitude physique.

En Belgique, au sein du conseil consultatif de l'emploi et de la main-d'oeuvre, un sous-comité a été créé, pour étudier les problèmes « âge et emploi »; en plus, des études à ce sujet ont été confiées à des organismes de recherche scientifique.

En Allemagne, grâce à la situation particulièrement favorable du marché de l'emploi, il est souvent possible de reclasser des travailleurs âgés ayant perdu leur occupation. Dans les cas où les connaissances professionnelles de ces demandeurs d'emploi ne sont pas suffisantes, on s'efforce d'assurer l'adaptation professionnelle de ces travailleurs aux exigences variées de l'économie par l'octroi d'allocations de rééducation ou par des mesures de reclassement.

En France, les inspecteurs du travail s'efforcent de les exclure des licenciements collectifs n'affectant qu'une partie de l'entreprise et prononcés pour des raisons économiques. La possibilité de leur réadaptation est examinée avec soin par les services de main-d'oeuvre avec les médecins de main-d'oeuvre. En 1961, il a été créé, auprès du premier ministre, une commission d'étude des problèmes de la vieillesse (commission Laroque, du nom de son président) dont la mission était d'étudier et de proposer les mesures à prendre en faveur des personnes âgées au cours des vingt années à venir. Le rapport déposé par la Commission en janvier 1962 constitue le document fondamental d'inspiration de l'action des pouvoirs publics à l'intention de cette catégorie de population. En matière d'emploi, les recommandations formulées tendent notamment à :

- favoriser l'emploi des travailleurs âgés au-delà de l'âge d'ouverture du droit à liquidation de la pension de retraite,
- développer l'aptitude aux changements d'activité professionnelle en assurant, dans la plus large mesure possible, une éducation de base générale et une formation professionnelle polyvalente des travailleurs,
- instituer un système de recyclage pour certaines catégories et, d'une façon générale, l'éducation permanente du personnel des entreprises,
- organiser un appareil administratif d'information, de formation et de placement apte à prendre en charge les travailleurs aux différentes étapes de leur carrière professionnelle et spécialement en cas de difficulté de maintien à l'emploi.

#### Travailleurs handicapés

Avec les personnes âgées, les travailleurs à capacité physique réduite, appelés souvent travailleurs handicapés, posent des problèmes ardues pour leur placement.

Dans le chapitre II, a été étudiée la législation relative à l'emploi obligatoire des mutilés et invalides de guerre. En France, en application de la loi de 1924 sur l'emploi obligatoire des mutilés et invalides de guerre, les services compétents ont reçu, en 1961, 82 402 déclarations d'employeurs occupant au total 5 891 435 salariés dont 489 742 bénéficiaires de la loi précitée, parmi lesquels se trouvaient 127 749 mutilés et invalides de guerre, les autres bénéficiaires étant des victimes d'accidents du travail survenus dans l'établissement et assimilés aux précédents pour l'application de la loi.

La conférence internationale du travail a formulé, en 1941, une série de recommandations visant au reclassement complet des travailleurs handicapés. Dans certains pays, il a donné lieu à l'adoption de lois, ainsi qu'il a été précisé au chapitre II. Il y a lieu de rappeler : la loi de 1947 intervenue aux Pays-Bas et qui semble avoir donné le départ; en France, la loi du 23 novembre 1957. Au Luxembourg, l'Office de placement et de rééducation professionnelle des tra-

vailleurs handicapés a été créé en 1959. En Allemagne, a été adoptée la loi de 1961. En Italie, diverses lois réglementent le placement des handicapés. Enfin, en Belgique, le 16 avril 1963, est intervenue la loi relative au reclassement social des handicapés.

D'une manière générale, dans chacun des Etats de la Communauté et qu'il y ait ou non une loi spéciale de protection des travailleurs handicapés, les services de main-d'oeuvre déploient de grands efforts pour assurer leur placement dans les meilleures conditions possibles.

Ils recherchent, et notamment avec l'aide de médecins (médecins des services de main-d'oeuvre et médecins du travail ou d'entreprises), des catégories d'emplois susceptibles d'être tenus par des travailleurs diminués physiques. Ils recueillent, lors de l'inscription du demandeur d'emploi, le plus de précisions possible sur la formation professionnelle reçue, les qualifications réellement acquises, l'ensemble du passé professionnel et le milieu où a évolué l'intéressé.

Ils s'entourent des avis des médecins et psychologues attachés au service et qui ont pris contact avec le demandeur; ils entrent en relation avec le ou les employeurs précédents, les organismes de reclassement; ils sollicitent des employeurs susceptibles d'occuper ces travailleurs, accompagnent parfois ces derniers lors de leur présentation et les suivent pendant un certain temps; souvent, ils dirigent les intéressés sur un établissement de rééducation, un centre de formation professionnelle des adultes ou un employeur qui acceptera avec un contrat particulier et, souvent, une aide pécuniaire, de le rééduquer.

En Allemagne, par exemple, il existe, en principe, une section spécialisée s'occupant du placement des grands invalides, handicapés et assimilés. Les demandeurs d'emploi de cette catégorie ont besoin d'informations et de conseils professionnels étendus, approfondis et individuels. Le placeur spécialisé a recours, dans son activité consultative, à des orienteurs, médecins, psychologues et conseillers techniques (ingénieurs). Une grande importance est accordée à des contacts étroits avec les entreprises qui sont tenues à pourvoir par des handicapés une partie de leurs postes de travail. Très souvent, le placement de cette catégorie de demandeurs d'emploi n'est possible que si leurs connaissances professionnelles sont mises à jour et complétées ou si une requalification a eu lieu par des mesures spéciales de formation professionnelle (réhabilitation).

Dans certains cas, avec l'aide, si nécessaire, de l'inspection du travail, sont mis en place des dispositifs particuliers de travail sur certaines machines, ces dernières étant parfois munies d'appareils spéciaux de protection. C'est notamment le cas pour les aveugles à qui on doit, d'autre part, remettre des instructions en « braille ».

Quelques données numériques peuvent être fournies. En Allemagne, en huit ans, les services de main-

d'oeuvre ont placé 393 750 grands invalides et, pour la seule année 1965, plus de 54 200 personnes handicapées. En France, le recensement de 1946 avait permis de dénombrer 425 539 infirmes dont 409 532 se trouvaient dans leur famille et 16 007 dans les établissements spécialisés. Environ 172 000 avaient une activité professionnelle. En Italie, au 31 décembre 1965, étaient occupés, après avoir été placés par les offices du travail, les travailleurs handicapés ci-après : 12 850 personnes ayant une invalidité acquise en service, 35 129 invalides du travail, 3 728 anciens tuberculeux, 1 733 sourds-muets et 18 435 invalides civils. En outre, 338 188 invalides de guerre étaient occupés, dont 54 375 auprès de l'administration publique et 283 813 auprès d'entreprises privées. Au Luxembourg, l'Office des travailleurs handicapés a pu réaliser 64 placements et 39 mises en rééducation professionnelle en 1965.

Dans certains pays, il a été institué une procédure pour déterminer la notion de « travailleur handicapé ». En France, ce sont les commissions départementales des infirmes qui en sont chargées. Présidées par l'inspecteur divisionnaire du travail et de la main-d'oeuvre, elles comprennent notamment plusieurs médecins. Au Luxembourg, c'est la tâche d'une commission d'avis siégeant à l'Office de placement et de rééducation professionnelle des travailleurs handicapés et qui est composée d'un juriste et de deux médecins. Un recours contre ses décisions peut être porté devant le conseil arbitral des assurances sociales. Il faut que le travailleur handicapé ait subi une diminution de sa capacité de travail d'au moins 30 %. En Belgique, c'est le Fonds national de reclassement social des handicapés qui assure l'enregistrement des handicapés.

Aux Pays-Bas, dans le but d'améliorer le placement des personnes handicapées, on forme actuellement, par un cours intérieur, un certain nombre de conseillers en vue d'opérer ces placements particuliers. Leur tâche consiste essentiellement à analyser les capacités de travail, les qualifications professionnelles et les possibilités de placement des handicapés inscrits à la recherche d'un emploi ainsi que d'examiner leurs possibilités d'accroître ces capacités par la formation, l'entraînement et/ou l'étude. En outre, cette tâche consiste également à réaliser ces diverses possibilités en collaborant avec des personnes, organismes et institutions intéressés par la rééducation au sens large.

### 3 e. *Compensation régionale, nationale, internationale*

La compensation des offres et des demandes d'emploi s'exerce aux différents échelons territoriaux; elle a pour objet et pour résultat de réduire les déséquilibres plus ou moins accusés qui existent sur le marché de l'emploi considéré successivement dans le cadre local, régional, national et international.

La notion de compensation implique un ajustement réciproque, à la fois quantitatif et qualitatif, de l'ensemble des disponibilités et des besoins de main-

d'oeuvre existant dans un cadre géographique donné. Déjà, sur le plan local, une compensation s'effectue partiellement du fait que se réalisent, ainsi qu'on l'a vu dans les paragraphes précédents, un certain nombre de placements qui, réussis, constituent autant d'opérations individuelles de compensation.

Mais, lorsque subsistent, sur le plan local, des offres et/ou des demandes d'emploi qui, selon toute probabilité, ne pourront y être satisfaites dans un délai raisonnable, il importe d'élargir progressivement le champ d'action du placement, ce qui entraîne la mise en oeuvre d'une procédure systématique de compensation. Celle-ci est fondée sur le principe suivant : plus le rayon géographique de la compensation s'étend, plus s'accroissent les chances de trouver les travailleurs disponibles et/ou les emplois vacants et d'assurer du même coup un meilleur équilibre général du marché de l'emploi.

Dans les six Etats, la mise en oeuvre de cette procédure fait appel à des moyens techniques importants de communication rapide : bulletins spécialisés, quotidiens ou hebdomadaires, téléphone, télex, émissions par radio, communiqués de presse ou insertions d'annonces, projections dans les salles de cinéma et affichage rapide dans des endroits appropriés.

Il y a lieu de souligner que le développement de ces moyens marque un stade d'évolution des services de main-d'oeuvre pour lesquels la compensation représente une tâche importante et délicate. Cette action à distance doit s'entourer, en effet, de garanties : des renseignements incomplets ou erronés, notamment sur la qualification des demandeurs et des emplois à pourvoir, conduisent vite à un échec de la tentative de placement, d'autant plus lourd de conséquences que la perte de temps et les frais de déplacements et de logement sont plus élevés. La célérité et la précision jouent un rôle capital dans l'action de compensation qui exige un personnel qualifié, même sur le plan interlocal où tous les éléments nécessaires peuvent être plus facilement réunis, a fortiori aux échelons territoriaux plus élevés.

Il est certain que les méthodes modernes de compensation permettent de réaliser des placements qui, sans leur intervention, n'auraient que peu de chances d'aboutir; il est non moins exact que, dans la pratique, pour diverses raisons, le nombre de placements effectifs dus à la compensation, entendue dans son sens large, est relativement très réduit par rapport à l'ensemble des offres et des demandes d'emploi diffusées par les diverses voies. Sans doute, ces résultats limités concordent-ils avec la nature même de cette action à distance qui vise un transfert de la main-d'oeuvre et suppose donc une mobilité professionnelle et géographique suffisante de celle-ci alors qu'en fait elle demeure généralement restreinte.

Cependant, la communication aux divers bureaux de placement du pays des offres et des demandes d'emploi non satisfaites localement et la diffusion de ces

offres et demandes, par télex et radio notamment, donnent, en général, des résultats nettement supérieurs à ceux que permettaient d'obtenir les anciens procédés utilisés pour la recherche de main-d'oeuvre en dehors de la région; seuls les services officiels dont le réseau couvre tout le pays et qui ont la connaissance de presque toutes les demandes d'emploi et d'une proportion appréciable des emplois disponibles disposent de moyens d'action pour réaliser la compensation et, par elle, sont à même :

- de recruter au loin les travailleurs indispensables aux diverses industries déficitaires en main-d'oeuvre;
- de résorber en partie, à court terme, le chômage des régions excédentaires en main-d'oeuvre;
- de limiter au minimum indispensable l'introduction de travailleurs de pays éloignés;
- enfin, de rendre totalement ou partiellement sans objet les demandes de dérogation à la loi sur la durée du travail (recours aux heures supplémentaires ou éventuellement travail de nuit ou du dimanche).

En Belgique, par exemple, les préposés au placement ont pour première tâche d'opérer un choix entre les offres non satisfaites, afin de ne retenir, pour la compensation, que celles que l'on présume ne pouvoir en définitive satisfaire localement et dont les conditions justifient le déplacement des travailleurs; ils utilisent ensuite les relevés statistiques périodiques des industries importantes (métallurgie et construction notamment), afin de déceler les bureaux de placement qui disposent de réserve de main-d'oeuvre et de prendre immédiatement avec eux les contacts nécessaires.

D'autre part, il leur faut tenir compte des lieux d'habitation, des réserves de main-d'oeuvre connues par rapport au lieu de travail, des avantages en nature, des desiderata patronaux etc..

Avant de faire appel à la compensation interrégionale ou nationale, il sera généralement utile de demander l'accord formel de l'employeur.

Les offres d'emploi transmises en compensation doivent comporter le maximum de renseignements permettant de définir en détail l'emploi offert et ses caractéristiques, même s'il s'agit d'un emploi de manoeuvre et de déterminer avec exactitude les conditions de rémunération et les avantages de toute nature adjoints au salaire.

Avant d'envoyer un candidat à un poste situé dans une autre région, le bureau intéressé se met généralement en rapport avec le bureau du lieu de travail, afin notamment de s'assurer que l'emploi est toujours vacant.

En Allemagne, pour assurer la compensation, plusieurs offices de travail ou bureaux auxiliaires collaborent de façon directe ou indirecte — par les sections de compensation existant auprès des services régionaux ou en recourant à l'Office central de placement à Francfort — à la mise en contact des offres et des demandes d'emploi. Ils communiquent à ces

instances les demandes et les offres d'emploi qu'ils ne sont pas à même de pourvoir dans leurs circonscriptions respectives. Les sections régionales ou l'Office central s'efforcent d'ajuster les vacances et les candidatures et informent les offices de travail intéressés qui se mettent ensuite directement en rapport les uns avec les autres. Les offres ou les demandes qui ne peuvent pas être « compensées » directement sont publiées dans des listes ou par radio. Pour les spécialistes de certaines professions pour lesquelles des perspectives d'emploi n'existent que dans un ou plusieurs districts déterminés, par exemple pour les facteurs d'instruments de musique, pour les souffleurs de verre, le personnel de la pêche fluviale, des efforts de compensation sont spécialement entrepris.

En 1965, les services de main-d'oeuvre allemands ont placé, dans des emplois permanents, par la voie de la compensation régionale, plus de 168 000 travailleurs. Dans la majorité de ces cas (54,1 %) il s'agissait d'un placement dans des districts de bureaux de travail voisins (compensation marginale). La proportion des placements vers d'autres régions (compensation fédérale) était de 28,4 %, tandis que celle vers d'autres circonscriptions de la même région (compensation régionale) était de 17,5 %.

#### Compensation nationale

C'est après avoir épuisé toutes les possibilités de la compensation interrégionale que le bureau de placement qui dispose de l'offre la transmet à tous les services de placement du pays par l'intermédiaire du service national intéressé.

Généralement, ce service diffuse les offres reçues par lui dans un bulletin dont la périodicité varie.

C'est ainsi qu'en Belgique est édité chaque jour le bulletin de la compensation nationale. En outre, un service de l'Office national diffuse à la radio les offres reçues et communiquées par bulletin la veille. En Allemagne, l'offre est parfois diffusée par radio. En France, elle est publiée dans un bulletin hebdomadaire et peut faire également l'objet d'une communication par télex aux inspecteurs divisionnaires du travail et de la main-d'oeuvre. Simultanément, il est procédé à des émissions quotidiennes dans certaines stations de radio. Il est envisagé de développer le réseau de communication par télex et, en même temps, d'organiser un système de diffusion des offres d'emploi reprenant partiellement les techniques employées en 1962 au bénéfice des rapatriés d'Algérie par la bourse nationale de l'emploi à Marseille. Au Luxembourg, la compensation nationale s'effectue par téléphone. Aux Pays-Bas, le service central de la direction générale de l'emploi publie quotidiennement un bulletin de compensation nationale mentionnant l'offre et la demande de main-d'oeuvre.

#### Compensation internationale

Par la communication régulière de listes d'emplois vacants, certains pays facilitent le placement de la

main-d'oeuvre au travers des frontières, notamment de la main-d'oeuvre frontalière. Il en est ainsi, par exemple, entre la Belgique et la France.

Dans un cadre plus large, il faut noter l'établissement de relations plus étroites et d'échanges d'informations plus complètes entre les pays du Benelux.

Pour chaque pays, le bulletin de compensation internationale comporte, avant l'énumération et la description des emplois vacants, des indications sur les conditions générales d'emploi dans ce pays (p. ex. égalité de traitement, appartenance syndicale, services sociaux, accidents du travail, impôts, conditions de logement, possibilités de transfert de salaires, paiement des frais de voyage, permis de travail etc.).

Les demandes d'emploi présentées en vue de satisfaire les offres diffusées doivent être, elles aussi, très détaillées, comporter notamment des renseignements sur les antécédents professionnels, y compris toute période d'apprentissage ou autre formation professionnelle, les aptitudes physiques et autres, la langue maternelle et éventuellement les autres langues possédées, les raisons pour lesquelles l'intéressé a choisi tel pays ou telle région et la date la plus proche à laquelle il est prêt à partir.

Enfin, il y a lieu de rappeler que le traité de Rome a prescrit, en son article 49, paragraphe d, l'établissement de mécanismes propres à mettre en contact les offres et les demandes d'emploi et à en faciliter l'équilibre dans des conditions qui écartent des risques graves pour le niveau de vie et d'emploi dans les diverses régions et industries.

Les règlements nos 15/61 et 38/64 ont précisé les mesures relatives à la mise en contact et à la compensation des offres et demandes d'emploi à l'intérieur de la Communauté. Sans entrer dans le détail de ces mesures, il suffira d'indiquer ici que le règlement n° 38/64 actuellement en vigueur définit, dans sa deuxième partie, le rôle des services de l'emploi des Etats membres et celui de la Commission. Ils procèdent notamment à une communication régulière d'informations sous forme de données statistiques concernant le nombre d'offres et de demandes d'emploi par profession enregistrées en vue d'une compensation avec les offres et les demandes d'emploi émanant des autres Etats membres ainsi que le nombre de placements effectués de travailleurs ressortissants des Etats membres et des Etats tiers; en outre, ils établissent un rapport de synthèse faisant apparaître, par région, les éléments caractéristiques de la situation et de l'évolution de l'emploi à l'égard notamment des mouvements migratoires. Chaque année, la Commission élabore, sur la base des renseignements fournis par les services spécialisés des Etats membres, un rapport au sujet de la situation des marchés du travail au sein de la Communauté qui comprend, en outre, des indications au sujet des estimations établies par ces Etats sur l'évolution de leur marché du travail.

#### 4. CHÔMAGE

Malgré l'activité déployée par les services de main-d'oeuvre tant dans la recherche des offres d'emploi que dans l'examen attentif des demandeurs d'emploi pour déceler leurs aptitudes réelles et leur capacité d'améliorer leur qualification, il n'est pas toujours possible, immédiatement ou à court terme, de procurer un emploi à un certain nombre de travailleurs inscrits.

##### 4 a. Assurance chômage

C'est alors qu'intervient l'assurance chômage en vertu d'une législation qui tend à garantir la sécurité matérielle des travailleurs privés d'emploi et de leur famille.

Dans les Etats membres de la Communauté, à l'exception du Luxembourg, existe un système d'assurance chômage qu'il n'y a pas lieu de décrire ici dans ses diverses modalités administratives, techniques et financières. Il suffira d'indiquer essentiellement le rôle que jouent les services de main-d'oeuvre dans son application.

L'assurance chômage est partout considéré comme le complément indispensable du placement, la nécessité étant reconnue de développer spécialement les efforts tendant à assurer l'emploi ou le réemploi des chômeurs dans les délais les plus courts. Même au Luxembourg où un régime d'assurance chômage proprement dite n'a pas encore été introduit, il existe une réglementation qui autorise l'Office national du travail à verser des indemnités aux chômeurs complets et partiels, permet la mise au travail des chômeurs et prévoit, en outre, des mesures spéciales pour prévenir et résorber le chômage.

Il convient de souligner les liens étroits qui existent, de façon tout à fait générale, entre les diverses mesures de lutte contre le chômage, qu'il s'agisse de prévention ou de réparation. A titre d'illustration de ces liens, il suffira de reproduire ci-après un bref commentaire du système existant en Allemagne.

Si l'on considère l'assurance chômage comme une assurance de dommages, alors que le placement de la main-d'oeuvre, l'orientation professionnelle et le placement des apprentis sont des mesures destinées à prévenir ou à réparer le préjudice, l'assurance chômage proprement dite, en allouant les allocations de chômage, total ou partiel, les indemnités d'arrêt de travail et d'intempéries, répare le préjudice qu'il n'était pas possible de prévenir ou qui ne peut être réparé que par un embauchage immédiat. Le placement, l'orientation professionnelle et l'octroi d'allocations de chômage constituent une somme d'efforts entrepris en vue d'éviter ou de soulager les préjudices sociaux et économiques dont le chômage menace l'individu et la collectivité. La réglementation allemande tient compte de cet aspect en centralisant ces trois tâches au sein d'une seule institution, l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage. Pour

des raisons d'organisation, on a distingué dans les services de l'Office fédéral une section « placement » et une section « assurance ».

Dans certains pays, l'assurance chômage n'existe que depuis peu et ne joue qu'un rôle de complément.

En France, par exemple, existe depuis 1958 une forme d'assurance chômage complémentaire de l'attribution par les pouvoirs publics des allocations d'assistance aux travailleurs privés d'emploi.

La convention du 31 décembre 1958, conclue entre, d'une part, le Conseil national du patronat français et, d'autre part, la Confédération générale du travail « Force ouvrière », la Confédération française des travailleurs chrétiens et la Confédération des cadres et à laquelle la Confédération générale du travail, la Confédération des syndicats indépendants et la Confédération autonome ont donné leur adhésion en janvier 1959, a prévu le versement d'allocations spéciales aux travailleurs sans emploi de l'industrie et du commerce, financé par un système de cotisations à la charge des employeurs et des salariés concernés.

L'ordonnance du 7 janvier 1959 dispose que de tels accords peuvent être rendus obligatoires en vertu d'une procédure spéciale d'agrément. La convention du 31 décembre 1958 a été agréée par arrêté du ministre du travail du 12 mai 1959. Ont été agréés, en outre, le règlement du régime ainsi que divers protocoles et délibérations des organisations responsables.

L'agrément ministériel a rendu les accords intervenus obligatoires pour tous les employeurs et salariés compris dans le champ d'application territorial et professionnel de la convention. Le régime d'allocations spéciales comprend actuellement — à de rares exceptions près — l'ensemble des entreprises industrielles et commerciales, y compris les entreprises artisanales. Il ne s'applique pas aux activités collectives non représentées au Conseil national du patronat français.

Le système est géré par une Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC) et des associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC).

#### Intervention du service de main-d'oeuvre

En Belgique, le directeur du bureau régional dans le ressort duquel le chômeur réside prend toutes décisions en matière d'octroi, de limitation ou d'exclusion du bénéfice des allocations de chômage. Le bureau régional vérifie toutes déclarations et tous documents produits par le chômeur. Le directeur inscrit sa décision sur une carte d'allocation, établie en deux exemplaires, dont l'un est transmis à l'organisme de paiement, l'autre conservé au bureau régional. Le paiement de l'allocation de chômage peut se faire par des organismes privés de paiement créés par les organisations de travailleurs et agréés par le roi, ou par un organisme public, la « caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage ». Le chômeur choisit librement son organisme de paiement.

En France, le candidat au bénéfice de l'allocation spéciale mentionné plus haut reçoit du service de main-d'oeuvre, au moment de son inscription comme demandeur d'emploi, en plus de la carte semestrielle de pointage, un récépissé d'inscription concernant deux parties :

— une partie A comportant, en particulier, la date d'inscription comme demandeur d'emploi,

— une partie B qui est un talon détachable appelé à recevoir mention notamment du numéro de sécurité sociale de l'intéressé et le cachet de l'ASSEDIC.

L'ASSEDIC auprès de laquelle le chômeur a déposé le récépissé renvoie au service de main-d'oeuvre le talon détachable (partie B) qui permet au bureau de main-d'oeuvre de connaître l'ASSEDIC compétente et sa décision à l'égard du chômeur. Communication est donnée, par le bureau de main-d'oeuvre à l'ASSEDIC, des jours d'inscription et du montant des allocations attribuées au chômeur, en vue de l'application des règles de cumul.

En Italie, des trois instituts nationaux d'assurance sociale : l'Institut national de la prévoyance sociale (INPS), l'Institut national pour l'assurance contre la maladie (INAP) et l'Institut national contre les accidents du travail (INAIL), le premier nommé accorde les indemnités de chômage.

Les services de main-d'oeuvre sont des organes répartiteurs des prestations de l'assurance contre le chômage. L'INPS, saisi de la demande d'indemnité formulée par le chômeur et remise par lui à l'office du travail, accepte ou rejette cette demande et, en cas d'acceptation, donne à l'office du travail l'ordre de paiement de l'indemnité en en fixant la date de départ et le montant.

Aux Pays-Bas, l'organisation est différente et il convient de dégager certaines conditions intéressant l'emploi ou le réemploi des chômeurs.

La loi sur le chômage organise l'assurance obligatoire des travailleurs contre les conséquences financières du chômage involontaire. Celle-ci comporte deux branches, à savoir l'assurance indemnité d'attente obligatoire et l'assurance chômage obligatoire; elle est gérée par des organismes professionnels, à savoir des associations professionnelles dont les comités directeurs se composent d'employeurs et de travailleurs en nombre égal.

L'assurance indemnité d'attente peut être considérée comme une assurance contre les conséquences pécuniaires du chômage involontaire résultant d'une courte période d'arrêt ou de stagnation dans une entreprise. Dans cet ordre d'idées, les personnes assujetties à cette assurance sont considérées comme appartenant toujours à l'entreprise ou à la branche d'activité intéressée, autrement dit à la réserve de main-d'oeuvre de la dite branche d'activité. Les indemnités d'attente sont versées pendant au plus 48 jours par an, cette période pouvant être éventuellement prolongée sui-

vant la branche d'activité. S'il se produit une reprise, on peut faire immédiatement appel aux travailleurs assujettis à l'assurance indemnité d'attente.

Ceux qui sont assujettis à l'assurance indemnité d'attente sont tenus de se faire inscrire comme demandeurs d'emploi auprès du bureau de placement régional, ce qui leur permet d'être engagés à titre temporaire ou permanent dans la branche d'activité considérée ou en dehors de celle-ci.

Lorsqu'un demandeur d'emploi refuse le travail qui lui est offert par le bureau de placement régional, l'association professionnelle intéressée décide s'il y a lieu ou non de supprimer l'indemnité d'attente qui lui est octroyée; dans certains cas, le travailleur peut introduire un recours auprès du Conseil et, en instance suprême, auprès du Conseil central (Centrale Raad van Beroep).

L'assurance chômage a pour but de remédier aux conséquences pécuniaires du chômage involontaire de ceux qui ne reçoivent aucune indemnité dans le cadre de l'assurance indemnité d'attente. Sont bénéficiaires, en premier lieu évidemment, ceux qui ont terminé la période durant laquelle ils ont bénéficié de l'indemnité d'attente et sont toujours chômeurs involontaires; ils ne peuvent plus être considérés comme faisant partie de la réserve de main-d'oeuvre de la branche d'activité considérée et passent dans la réserve générale de l'économie. En règle générale, le paiement de l'allocation de chômage porte sur 108 jours par an. On a créé un fonds de chômage général qui est alimenté par les cotisations des employeurs et des travailleurs, ainsi que par les contributions fournies par les pouvoirs publics, qui finance le versement des allocations de chômage par l'intermédiaire des associations professionnelles et contrôle la gestion des deux assurances. L'assuré perd son droit aux allocations de chômage — tout comme pour les indemnités d'attente — lorsqu'il se rend coupable d'actes répréhensibles du point de vue de l'assurance chômage.

Comme pour les indemnités d'attente, celui qui reçoit des allocations de chômage doit être inscrit comme demandeur d'emploi auprès du bureau de placement régional. Lorsque le bénéficiaire refuse un travail qui, de l'avis du bureau de placement, est de nature à lui convenir, il perd en principe son droit à l'indemnité; des consultations ont lieu, au cas où l'association professionnelle serait d'un autre avis, entre le bureau de placement régional et l'association professionnelle; dans ce cas, le chef du bureau de placement régional a voix prépondérante à titre définitif, étant entendu que l'association professionnelle peut alors introduire un recours auprès d'un des Conseils et, en instance suprême, auprès du Conseil central déjà mentionné.

Aucune indemnité d'attente ou allocation de chômage n'est accordée au travailleur qui :

— sans motif valable, ne se soumet pas à un examen médical, psychologique ou psychotechnique portant

sur son aptitude au travail et jugé souhaitable pour lui,

— sans motif valable, ne participe pas à un cycle de formation jugé souhaitable pour lui ou qui, tout en y participant, ne fait pas des efforts suffisants pour obtenir un bon résultat,

— doit être considéré comme étant ou restant au chômage parce qu'il fait des efforts insuffisants pour trouver du travail,

— ne trouve pas de travail ou ne le conserve pas de sa propre faute ou de sa propre initiative.

Il convient de souligner que, dans les autres Etats membres, les services de main-d'oeuvre jouent, comme aux Pays-Bas, un rôle essentiel dans la constatation et l'appréciation de faits analogues à ceux qui sont énumérés ci-dessus. Certaines enquêtes sont particulièrement délicates du fait qu'elles doivent mettre en évidence l'aptitude au travail, l'insuffisance ou l'absence de celle-ci. Le demandeur d'emploi doit être, en effet, réellement désireux et capable de travailler en même temps que disponible pour le travail.

Si, par exemple, à la suite d'un acte accompli par le bureau de placement néerlandais, on se trouve en présence d'un des cas visés plus haut, ce bureau est tenu d'en informer sur-le-champ et par écrit le comité directeur de l'association professionnelle. Cette communication est appelée réclamation et ne peut être envoyée qu'après l'avis de la commission consultative créée auprès du bureau de placement intéressé ou d'une commission restreinte formée au sein de celle-ci. En plus des réclamations, le bureau de placement peut encore adresser aux associations professionnelles d'autres communications avertissant qu'il n'est pas souhaitable de commencer ou de poursuivre les versements avant que l'on ait ouvert une enquête. Ces communications sont appelées des avis.

Par le truchement de ceux-ci, on règle, par exemple, les cas dans lesquels un travailleur ne donne pas suite à une convocation ou à une invitation à se présenter à un autre service qui lui sont adressées par le bureau de placement. De même, les associations professionnelles tiennent à recevoir des avis dans les cas, où, lors de son inscription, le demandeur d'emploi formule des exigences telles au sujet du travail qu'il serait disposé à accepter, que l'on peut supposer que l'intéressé fait des efforts insuffisants pour obtenir du travail. On signale alors à ce dernier que l'association professionnelle compétente sera mise au courant de ses exigences.

Des procédures analogues pour le règlement de cas similaires sont appliquées dans les autres Etats membres.

#### 4 b. *Assistance chômage*

Ce qui a été dit au paragraphe précédent à propos du rôle des services de main-d'oeuvre dans l'application des systèmes d'assurance chômage permet, en

raison de l'existence d'analogies assez marquées, de résumer celui qu'ils exercent en matière d'assistance chômage. Dans ce dernier système, aucune cotisation n'est versée par les intéressés. Les allocations sont distribuées intégralement par l'Etat ou en partie par ce dernier et par d'autres collectivités publiques telles que les communes. Il s'ensuit que la tâche des services de main-d'oeuvre s'en trouve généralement accrue, allant de l'inscription du chômeur à l'établissement des états de paiement des allocations, à la décision d'octroi ou de refus de celles-ci, au contrôle de l'inactivité, y compris toutes les opérations à mener parallèlement pour assurer le réemploi.

Au Luxembourg, par exemple, où un régime d'assurance chômage à proprement parler n'a pas encore été introduit, les demandes en paiement des allocations de chômage sont reçues et liquidées par l'Office national du travail. Celui-ci statue sur l'admission ou le rejet des demandes, un recours contre la décision prise étant ouvert auprès de la commission administrative de l'Office. En outre, celui-ci intervient, s'il y a lieu, dans la mise au travail des chômeurs et dans l'application des mesures spéciales destinées à combattre le chômage.

#### Chômage complet

De façon générale, sont considérés comme involontairement privés d'emploi, les travailleurs salariés habituellement occupés par un employeur et tirant de cette occupation une rémunération régulière et non une rémunération d'appoint, lorsqu'ils ont perdu leur occupation et qu'ayant toute liberté d'en accepter une autre, il ne peut leur être procuré d'emploi, bien qu'ils aient la capacité et la volonté de travailler.

En ce qui concerne le chômage complet, le service de main-d'oeuvre reçoit, en principe, la demande d'attribution de l'allocation. Il vérifie tout d'abord si l'intéressé est bien inscrit comme demandeur d'emploi, puis s'il réunit les conditions de durée d'emploi dans les douze mois précédents (150 à 200 jours selon les pays) et de résidence, le cas échéant, comme en France par exemple, s'il a résidé pendant le temps requis dans la commune (3 mois), enfin s'il remplit bien toutes les autres conditions requises par la réglementation en vigueur.

Si l'intéressé n'a pas droit aux secours, l'une des conditions d'âge, de travail, de ressources ou de résidence, par exemple, n'étant pas remplie, l'agent peut l'en aviser immédiatement, mais seulement si aucune contestation n'est possible. Le refus est ensuite, généralement, confirmé au chômeur par écrit. En cas d'admission au bénéfice des secours, notification par lettre est faite au chômeur avec l'indication du montant des secours qu'il percevra.

En cas de doute sur l'aptitude physique au travail du chômeur, le service de main-d'oeuvre le fait examiner par le médecin chargé de ce service. Le médecin doit se prononcer sur l'aptitude du chômeur à exercer son

métier ou un autre emploi et transmettre ses conclusions au bureau de main-d'oeuvre. En cas d'inaptitude, l'intéressé peut être dirigé sur les services de sécurité sociale pour bénéficier d'une pension d'invalidité ou d'une allocation vieillesse s'il a atteint l'âge requis (60 ou 65 ans) ou vers tout autre mode d'assistance.

L'admission est prononcée, soit par les organismes d'assistance chômage lorsqu'ils existent, soit par les services de main-d'oeuvre eux-mêmes : bureaux régionaux du travail en Belgique, en France, par le chef du service départemental de la main-d'oeuvre avec appel possible auprès du directeur départemental du travail et de la main-d'oeuvre assisté d'une commission départementale et, au Luxembourg, par l'Office national du travail avec appel possible auprès de la commission administrative déjà mentionnée.

En cas d'admission aux secours, il est établi au nom du chômeur une fiche spéciale qui comporte, outre l'état civil complet, la mention de l'allocation accordée : allocation principale et majorations.

Cette fiche dénommée fiche de pointage comporte des cases dans lesquelles sont ensuite portées les mentions des pointages successifs auxquels est astreint le chômeur.

Ces pointages ont lieu généralement plusieurs fois par semaine dans les conditions prévues par le règlement, à des jours et heures variables, fixés par le bureau de main-d'oeuvre. Dans les communes éloignées du bureau de main-d'oeuvre, les pointages ont lieu en mairie.

Ces pointages ont pour but de s'assurer que le chômeur ne travaille pas, conserve le désir de travailler et de permettre de lui offrir, le cas échéant, un emploi pouvant lui convenir. Ils ont, en outre, un effet conservatoire en ce qui concerne les droits aux prestations de sécurité sociale et aux prestations familiales.

Des contre-enquêtes ont parfois lieu dans le but de s'assurer que la situation du chômeur et celle des membres de sa famille n'ont pas subi de changement depuis l'attribution de l'allocation. Les services municipaux peuvent participer à ces contre-enquêtes. Ainsi par exemple, en France, le maire est habilité à faire suspendre le paiement des allocations de chômage s'il estime que le chômeur secouru ne remplit plus les conditions requises pour bénéficier de l'aide aux travailleurs sans emploi. La mesure provisoire prise par le maire est aussitôt communiquée au chef du service de main-d'oeuvre compétent, qui prend aussitôt une décision à l'égard du chômeur. C'est d'ailleurs le maire qui est ordonnateur des dépenses et, à ce titre, il doit apposer sa signature sur les états de secours à verser aux travailleurs sans emploi de sa commune. C'est lui qui adresse ces états au receveur municipal ou au percepteur chargé du paiement des allocations.



De même, aux Pays-Bas, les services municipaux jouent un rôle important, en collaboration étroite avec les services de main-d'oeuvre, pour l'application de la loi du 17 décembre 1964 réglementant les allocations à accorder aux assurés qui ne remplissent pas les conditions prescrites par la loi sur le chômage et aux non-assurés. Cette application incombe aux collègues des bourgmestres et des échevins des communes où sont domiciliés les ayants droit, en coopération suivie avec les bureaux de placement régionaux. Il existe, dans chaque commune, une commission locale qui est chargée d'assister l'organe exécutif et qui comprend des représentants de la commune, des organisations de travailleurs, du ministère des affaires sociales et de la santé publique ainsi que du bureau de placement. Par ailleurs, en exécution de la loi du 13 juin 1965 réglementant l'octroi par les pouvoirs publics d'une aide représentant un minimum vital, cette aide est accordée, sous certaines conditions, par le bourgmestre et les échevins. En ce qui concerne les conditions relatives à la réintégration dans le travail, l'organisme public de placement doit être consulté.

#### Chômage partiel

Les renseignements ci-après font ressortir les principales opérations effectuées et la participation des services de main-d'oeuvre en matière d'attribution des indemnités de chômage partiel.

En Belgique, est considéré comme chômeur partiel tout travailleur qui reste lié à un employeur par un contrat de louage de travail, mais dont les prestations de travail sont temporairement réduites ou suspendues. Le chômeur est dispensé de se faire inscrire comme demandeur d'emploi durant les quatre premières semaines de son chômage lorsque les prestations de travail sont totalement suspendues et durant toute la période de chômage partiel sous des conditions déterminées. Le travailleur devenu chômeur partiel soumet à son employeur un certificat de chômage partiel mentionnant les jours de chômage et tenant lieu de carte de contrôle. L'employeur remplit ce document et y atteste que le travailleur a été réellement privé de travail et de rémunération pendant les journées indiquées. Si la demande lui est faite, l'employeur remet au travailleur un certificat de travail destiné à prouver que celui-ci a eu une occupation suffisante pour avoir droit au bénéfice des allocations de chômage. La décision sur les droits du chômeur aux allocations de chômage est prise sur le vu du dossier administratif.

En Allemagne, une indemnité de perte de salaire est accordée aux travailleurs pour compenser en partie la rémunération perdue si une entreprise n'est pas à même de produire à temps plein et si l'horaire normal de l'entreprise est réduit de plus d'un sixième (indemnité de chômage partiel) ou si l'entreprise doit complètement cesser son activité pendant une certaine durée en raison d'une pénurie générale de combus-

tibles ou par suite d'une réduction de l'approvisionnement en eau ou en énergie (indemnité de fermeture d'entreprise). Les prestations sont limitées dans le temps; elles sont accordées, en principe, sous la forme d'indemnités de chômage partiel pour une période de vingt-six semaines au maximum et sous la forme d'indemnités de fermeture d'entreprise, pour une période de six semaines au maximum pendant une durée de douze mois. Le montant de l'indemnité de chômage partiel correspond à peu près à celui de l'allocation de chômage auquel le travailleur aurait droit en cas de perte de salaire dans le cas d'un chômage complet. En règle générale, les prestations sont accordées au plus tôt à partir du début de la semaine dans laquelle l'office de travail compétent est informé de l'arrêt de travail. Est compétent, en l'occurrence, le bureau de main-d'oeuvre dans la circonscription duquel se trouve le siège de l'entreprise intéressée. Ce bureau doit alors vérifier sur les lieux les conditions d'octroi des prestations. Si les conditions techniques et autres sont remplies, il accorde, sur demande de l'employeur, les indemnités en question. Le bureau de main-d'oeuvre peut exiger que l'entreprise calcule gratuitement les montants des prestations et qu'elle les verse aux travailleurs intéressés.

En France, l'employeur qui sollicite le bénéfice du chômage partiel pour son personnel doit adresser une demande d'indemnisation à ce titre à l'inspecteur du travail contrôlant son établissement. Après avoir étudié au premier degré la demande présentée, l'inspecteur du travail la soumet, revêtue de son avis, au directeur départemental du travail et de la main-d'oeuvre. Il avise ensuite l'employeur de la décision prise. S'il s'agit d'un arrêt total, de durée limitée, l'autorisation de verser les secours ne peut être donnée qu'avec l'accord de l'inspecteur divisionnaire du travail et de la main-d'oeuvre. Les allocations de chômage partiel sont versées directement aux intéressés par l'employeur qui est remboursé par la Trésorerie générale, sur présentation des bordereaux de paiement établis par quatorzaine par l'employeur, émargés par les bénéficiaires, vérifiés par l'inspecteur du travail et le bureau de main-d'oeuvre compétent.

En Italie également, il existe une forme particulière d'assurance sociale à l'effet de compenser la perte de salaire des travailleurs de l'industrie qui exercent une activité réduite ou dont le travail est temporairement suspendu. Des dispositions spécifiques plus favorables concernent les travailleurs salariés de la construction. C'est essentiellement l'inspection du travail qui est chargée de l'application de cette procédure et non l'office du travail.

Au Luxembourg, les indemnités de chômage partiel sont généralement avancées par l'employeur qui est remboursé par l'Office national du travail selon des modalités déterminées par voie d'arrêté ministériel.

Aux Pays-Bas, la direction générale de l'emploi a voix consultative lors de la discussion des demandes de réduction des horaires de travail.

#### 4 c. *Chômage intempéries*

La plupart des Etats membres de la Communauté accordent, selon les modalités ci-après résumées, des allocations de chômage complet aux travailleurs des métiers du bâtiment et des travaux publics privés momentanément de travail par les intempéries.

En Belgique, l'intéressé est tenu d'introduire un certificat de chômage au début de chaque période de mauvais temps. Ce certificat est envoyé au bureau régional compétent. Le chômeur est dispensé de l'inscription comme demandeur d'emploi jusqu'à la fin de la période de mauvais temps. C'est, en principe, l'employeur qui, compte tenu des conditions atmosphériques, apprécie s'il est possible de reprendre éventuellement le travail. Si le directeur d'un bureau régional de travail estime que les conditions atmosphériques permettent de reprendre le travail, il prend contact avec les employeurs compétents de son ressort; il fixe la date que les principaux d'entre eux considèrent comme la plus indiquée. Il en avertit immédiatement les administrations communales et les organismes payeurs et communique également cette date aux autres bureaux régionaux afin qu'ils puissent, eux aussi, prendre les mesures nécessaires. Le chômeur qui ne reprend pas le travail à la date prévue doit « introduire » un nouveau certificat de chômage. La décision sera prise en fonction du certificat délivré par l'employeur. Si le directeur met en doute l'exactitude du motif invoqué, il peut prescrire une enquête et prendre une décision sur la base des résultats de cette enquête. Si ces résultats sont négatifs, le chômeur est inscrit en qualité de demandeur d'emploi, tout comme un chômeur complet.

En Allemagne, à l'instigation du ministre fédéral du travail et des affaires sociales, l'Office fédéral du placement et/de l'assurance chômage a procédé, au cours des années 1957-1958, à des études statistiques spéciales. Il en est résulté que l'évolution des conditions atmosphériques hivernales n'exerçait qu'une influence relativement minime sur l'ampleur du chômage en hiver, dans les industries du bâtiment et des travaux publics; en revanche, elles étaient déterminantes pour situer son début selon que les premières fortes gelées survenaient tôt ou plus tard. En outre, l'époque précédant la Noël provoquait de nombreux licenciements quel que fut le temps qui régnait à cette époque. Il s'agissait essentiellement d'éviter la vague de licenciements qui survenait avant la Noël; cet objectif ne pouvait être atteint que par des mesures légales ou réglementaires. Il fallait que les partenaires sociaux du secteur bâtiment-travaux publics procèdent à une modification des conventions collectives, laquelle entra en vigueur en automne 1959. Elles stipulent que les licenciements sans préavis pour raison d'intempéries ne sont plus autorisés pendant les mois d'hiver et que les travailleurs de ces entreprises obtiennent un salaire égal pour la période allant de la Noël au Nouvel An, que l'on puisse travailler pendant cette période ou non. Après quoi, le législateur

accorda aux travailleurs du bâtiment la faculté de solliciter pour les journées d'hiver pendant lesquelles ils ne peuvent travailler pour des raisons atmosphériques majeures (sauf pendant la période allant de la Noël au Nouvel An pour laquelle l'entrepreneur est tenu d'accorder le salaire correspondant), des allocations d'intempéries à financer grâce aux crédits de « l'assurance chômage » et à verser, tout comme les allocations de chômage partiel, lorsque le contrat de travail reste en vigueur.

En France, les travailleurs du bâtiment et des travaux publics bénéficient d'un régime particulier d'indemnisation du risque intempéries, institué par la loi du 21 octobre 1946. L'arrêt du travail en cas d'intempérie est décidé par l'entrepreneur après consultation des délégués du personnel; une déclaration est adressée à la caisse des congés payés. Le financement des indemnités d'intempéries est assuré par les caisses de congés payés du bâtiment et des travaux publics au moyen de cotisations versées par les employeurs. Les entreprises versent directement les indemnités à leurs ouvriers chômant pour intempéries et sont remboursés par les caisses de congés payés. Celles-ci relèvent de la Caisse nationale de surcompensation du bâtiment et des travaux publics à laquelle, dans certains cas, le ministère du travail accorde une subvention. En outre, l'UNEDIC prend à sa charge une partie des remboursements effectués par les caisses de congés payés aux entreprises. En dehors de cette branche d'activité, le ministère du travail accorde éventuellement le bénéfice des allocations de chômage partiel à certains salariés mis en chômage par suite d'intempéries : travailleurs agricoles et forestiers, travailleurs des entreprises de transport.

Au Luxembourg, les travailleurs en chômage par suite d'intempéries sont indemnisés sur la base de la réglementation générale applicable aux chômeurs complets. Une nouvelle réglementation ayant trait au chômage hivernal est en voie d'élaboration.

Aux Pays-Bas, un fonds spécial couvrant le risque propre aux entreprises du bâtiment rembourse aux travailleurs 100 % du salaire de base pour la durée du travail perdu en cas d'intempéries.

#### 4 d. *Travaux d'urgence*

Les Etats de la Communauté se sont préoccupés de remettre au travail les chômeurs auxquels les services de main-d'oeuvre ne pouvaient momentanément donner un emploi stable convenable. Ils ont organisé à cette fin des travaux d'urgence.

Les modalités de l'organisation de ces travaux diffèrent à tel point d'un pays à l'autre qu'il n'est guère possible d'en faire ressortir un canevas commun.

En Belgique, la mise au travail des chômeurs par les pouvoirs publics donne la possibilité notamment aux demandeurs d'emploi qui en raison de leur âge ou de la diminution de leur capacité physique n'ont

pu être réintégrés dans le cycle normal de la production, d'être occupés et de gagner un salaire convenable. Les dispositions en la matière permettent d'effectuer, grâce à l'intervention financière de l'Etat, des travaux ne nécessitant généralement qu'une main-d'oeuvre non qualifiée et qui n'auraient pas été confiés à des entreprises privées. Ces travaux sont de diverse nature: entretien de la voirie, nettoyage et curage de fossés etc. ainsi que des travaux accidentels tels que l'enlèvement de neige et autres. L'arrêté ministériel du 20 mars 1956 considère les intéressés comme des chômeurs qui bénéficient d'une indemnité majorée en raison de leur occupation; ils restent inscrits comme demandeurs d'emploi et peuvent être replacés sans délai dans l'industrie. Si, en principe, tous les chômeurs indemnisés peuvent être mis au travail, ce sont surtout les chômeurs âgés ou handicapés éprouvant des difficultés à se faire embaucher par le secteur privé qui bénéficient de ces mesures. Les pouvoirs publics supportent une part de l'indemnité allouée aux chômeurs mis au travail, qui est égale au salaire payé dans la région pour un travail de même nature. La participation est de 35 % pour les catégories suivantes : hommes âgés de 60 ans au moins, femmes âgées de 55 ans au moins, chômeurs dont l'incapacité au travail atteint au moins 35 %.

La moyenne journalière du nombre de chômeurs occupés par les pouvoirs publics en 1965 s'est élevée à 6 062, contre 6 266 en 1964 et 6 057 en 1963. Le montant global des indemnités payées en 1965 s'élève à 494 600 000 francs contre 464 000 000 en 1964 et 412 000 000 en 1963.

En Allemagne, l'Office fédéral dispose de crédits budgétaires pour l'exécution de travaux d'urgence. Il exerce une influence directe et décisive sur ces mesures qui visent à résorber le chômage. Ces travaux sont actuellement moins importants du fait de la résorption du chômage. Alors qu'en 1952, on comptait une moyenne annuelle de 71 000 travailleurs affectés à ces travaux sur le territoire fédéral, il n'y en avait plus que 3 000 environ en 1961, auxquels il faut ajouter 6 000 pour Berlin. Cette évolution décroissante s'est poursuivie en raison de la tendance persistante à la diminution du chômage.

Le travail d'urgence est une mesure à caractère complémentaire, d'utilité publique, et économiquement avantageuse qui est prise dans l'intérêt général et financée grâce à des crédits provenant de « l'assurance chômage » ou de la Fédération. En général, ce sont les communes, les associations communales, ainsi que les sociétés des eaux et du foncier qui en sont chargées. Les entreprises et les organismes de droit privé ne sont admis que s'ils poursuivent un but exclusivement ou au moins principalement conforme à l'intérêt général. Les travaux d'urgence sont confiés à un entrepreneur avec qui les travailleurs sont liés par un contrat de travail de droit privé auquel s'appliquent les dispositions générales de la législation du travail

et des conventions collectives. Cependant, l'office du travail doit rappeler le travailleur affecté à ces travaux si un autre emploi peut lui être procuré. Celui qui se charge de faire exécuter ces travaux trouve un stimulant dans le fait qu'il peut obtenir de substantielles aides financières : aide primaire ou/et aide renforcée, la première généralement octroyée sous forme d'avance, la seconde principalement sous forme de prêt.

La demande de subvention est introduite auprès de l'office du travail dans le district duquel le travail doit être exécuté. C'est le conseil administratif de l'office du travail qui donne son avis sur la demande qui est soumise ensuite au conseil administratif de l'office du Land pour décision. Dans certains cas particuliers, la décision est réservée au conseil d'administration chargé de l'aide productive aux chômeurs. C'est le président de l'office du travail du Land qui signe la décision. Les demandes sont examinées en tenant compte de la situation et de l'évolution du marché de l'emploi. Le cas échéant, les offices du travail doivent établir le programme des travaux possibles avant le début de l'exercice.

Ce sont donc, en résumé, les services de main-d'oeuvre qui assument une large part de responsabilité, tant en ce qui concerne l'initiative de faire exécuter des travaux d'urgence que le contrôle des conditions de leur application.

En France, les collectivités locales peuvent ouvrir des chantiers pour l'emploi des chômeurs non secourus, dans la commune où il n'existe pas de service d'aide aux travailleurs sans emploi et, exceptionnellement, dans les communes dotées d'un tel service. La décision est prise par le ministre du travail sur rapport du préfet.

Pour être admis, les chômeurs doivent être inscrits depuis plus d'un mois comme demandeurs d'emploi et répondre aux conditions fixées pour le bénéfice des allocations de chômage. Les collectivités locales reçoivent, à ce titre, une subvention égale à 90 % des allocations que les chômeurs auraient perçues s'ils avaient bénéficié de l'aide aux travailleurs sans emploi. Les chômeurs occupés sur les chantiers reçoivent le salaire horaire du manoeuvre de la profession considérée s'ils n'appartiennent pas à la profession à laquelle se rattachent les travaux ou, le cas échéant, le salaire horaire correspondant à leur qualification professionnelle.

Le service départemental de la main-d'oeuvre doit, à l'égard d'un chantier autorisé à fonctionner, contrôler les états de demandes de subvention destinées au ministère du travail et surveiller la marche des chantiers; il vérifie les états de paiement établis par quatorzaine ainsi que l'exactitude des renseignements concernant les chômeurs; il peut, à cet effet, faire procéder à des enquêtes sur la situation des intéressés.

En Italie, les chantiers de lutte contre le chômage ont été institués dans le but principal de faire face à des situations particulières de détresse provenant du chômage, par l'emploi à des travaux d'utilité publique de travailleurs qui reçoivent une rétribution déterminée pour subvenir à leurs besoins les plus pressants et à ceux de leur famille.

L'ouverture de ces chantiers intervient dans les localités où le chômage est le plus accentué : en effet, les fonds destinés à cet usage (le financement est assuré par le Fonds pour la formation professionnelle en raison du but initial) sont répartis entre les différentes provinces par le ministère du travail, au début de chaque exercice financier, après avis de la commission centrale pour l'envoi au travail et l'assistance aux chômeurs, de façon à tenir compte du rapport entre chômeurs et population active, complété par l'estimation du revenu moyen.

En général, on peut dire que la gestion des chantiers est confiée aux administrations communales et à l'inspection des forêts ainsi qu'au « consortium de bonification », aux chambres de commerce et aux administrations provinciales.

Chaque année, l'office du travail, compte tenu des disponibilités financières et des critères ci-après indiqués, se charge d'élaborer le plan provincial des chantiers dits « chantiers-écoles », qui est soumis pour avis à la commission provinciale pour le placement. Le répartition des fonds dans le cadre de chaque province est effectuée sur la base de l'indice de chômage existant dans chaque commune.

Pour chaque chantier, l'organisme de gestion doit rédiger un projet technique qui, visé par le service technique compétent — inspection des forêts ou office du génie civil — est examiné par l'office du travail qui l'envoie au ministère du travail pour approbation définitive du devis des dépenses.

Les travaux en question se répartissent en :

— chantiers de travail, chargés de la construction ou de la réparation de petites portions de routes communales, de la construction d'égouts;

— chantiers de reboisement, en général en montagne ou sur les collines et de l'aménagement hydraulique en montagne.

La durée des chantiers varie de deux à six mois avec horaire de sept heures.

Pour l'exercice 1963/64, on comptait 3 780 chantiers de travail occupant 72 630 chômeurs pour une dépense de 5 691 425 700 liras et 763 chantiers de reboisement occupant 14 010 chômeurs pour une dépense de 1 386 872 275 liras. En 1964/65, le nombre total de chantiers s'élevait à 3 279 pour une dépense d'environ 5 milliards de liras.

Au Luxembourg, le gouvernement est habilité à prélever sur les crédits budgétaires prévus pour l'assistance aux chômeurs les fonds nécessaires pour l'exé-

cution de travaux de chômage, pour l'éducation et la rééducation professionnelles dans les branches économiques dépourvues d'une main-d'oeuvre suffisante et généralement pour la création de nouveaux emplois ou le maintien des anciens emplois. Ici encore, la collaboration et l'intervention effectives de l'Office national du travail sont prévues.

Aux Pays-Bas, l'organisation de l'emploi complémentaire revêt une très grande importance. La direction générale de l'emploi est chargée de préparer, de faire exécuter les travaux à subventionner par le ministère. Les travaux ressortent soit du génie rural, « accroissement du rendement des terres », soit du génie civil, « terrains de sport, canaux, routes, etc. ».

Les chômeurs qui ne peuvent pas être immédiatement proposés pour un emploi dans une entreprise ou pour un emploi dit complémentaire peuvent être engagés pour un travail ou sur des chantiers dits sociaux. La gestion de ces emplois est entre les mains des administrations communales ou d'organismes privés. Mais les frais en sont en majeure partie supportés par l'Etat.

Ainsi qu'il a été indiqué au chapitre II, la collaboration des services de l'emploi est également indispensable en ce domaine; ils fournissent, par l'analyse hebdomadaire de la main-d'oeuvre disponible pour l'emploi complémentaire, des données sur lesquelles reposent la planification et la régularisation des travaux. Ils établissent des pronostics pour le mois à venir et les six mois suivants. C'est sur la base de leurs pronostics que les commissions provinciales de l'emploi établissent un programme pour la lutte contre le chômage saisonnier, notamment en hiver.

## 5. FORMATION ET RÉADAPTATION PROFESSIONNELLES

Dans le chapitre II, ont été indiquées les dispositions légales et réglementaires prises par les Etats de la Communauté, en ce qui concerne notamment la formation et la réadaptation des chômeurs. Elles répondent au souci de développer de façon systématique la formation professionnelle; les centres collectifs créés, de façon générale, dans les années 1946 à 1950 pour rééduquer les chômeurs, ont ensuite très rapidement pris de l'extension; en raison à la fois de la diminution progressive du chômage et des besoins croissants en main-d'oeuvre qualifiée, ils ont été ouverts à des jeunes n'ayant jamais eu d'emploi ou à des travailleurs désirant changer de profession et accroître leur qualification. Le présent chapitre souligne les résultats de la formation et, surtout, précise le rôle des services de main-d'oeuvre dans ce domaine.

Toute intervention en matière de formation, de perfectionnement et de rééducation professionnelles vise essentiellement à faire acquérir aux futurs travailleurs ou aux travailleurs des aptitudes et capacités professionnelles supérieures; d'une part, elle augmente les

perspectives d'emploi des chômeurs et des personnes actives sur le territoire national et, même à l'étranger, pour ceux qui ont la vocation de s'y rendre, en raison du fait que les travailleurs spécialisés ou qualifiés s'adaptent mieux à l'évolution technique, économique et sociale et trouvent très généralement un emploi beaucoup plus facilement que des manoeuvres; et, d'autre part, elle améliore la situation économique et sociale du travailleur par l'effet d'une qualification ou d'une promotion professionnelle. Une formation assurant une qualification professionnelle plus élevée constitue, en outre, un avantage économique indéniabla pour la collectivité.

Cependant, dans l'élaboration de chaque programme, on ne peut négliger, sous peine d'aggraver le chômage, les changements continuels et parfois rapides qui intéressent le processus économique général. C'est ainsi que, dans l'état actuel, pour adapter de plus en plus étroitement les activités de formation à la dynamique des besoins de la production et, par conséquent, aux possibilités réelles d'emplois, il convient de réduire ou même d'éliminer toute initiative tendant à la qualification dans des métiers pour lesquels l'apprentissage suffit ou pour lesquels le marché du travail est désormais saturé ou qui, pour des raisons d'évolution des techniques de production, deviennent de moins en moins nécessaires.

De façon générale, les services de main-d'oeuvre interviennent de diverses manières dans cet ensemble formé par l'orientation, la formation et la rééducation des travailleurs : au minimum, ce sont eux qui orientent vers les cours ou les centres de formation les chômeurs, inscrits sur leur contrôle, participent plus ou moins à leur sélection et préparent leur placement avant leur sortie; en outre, ils contribuent à l'évaluation des besoins futurs de formation par l'analyse des perspectives d'évolution du marché de l'emploi et l'établissement de prévisions d'emploi; enfin, ils assument parfois des responsabilités dans l'implantation et même l'administration des centres de formation ou de rééducation, conjointement avec des organismes spécialisés.

Dans certains pays, ils prennent une part très active, en proposant la création de ces cours ou de ces centres et en surveillant leur fonctionnement. Dans d'autres, ils ont une part au contraire plus réduite; c'est ainsi qu'au Luxembourg le domaine de la formation professionnelle proprement dite est généralement étranger aux services de la main-d'oeuvre.

L'organisation des cours et des centres est bien dissemblable selon les pays : cours et centres de l'Etat ou d'organismes parastataux, cours et centres créés et gérés par des organismes privés sous contrôle de l'Etat ou d'un organisme parastatal, et généralement subventionnés par l'Etat. Il convient maintenant d'examiner les réalisations de chacun des Etats membres intéressant tout spécialement les services de main-d'oeuvre.

En Belgique, il existe trois catégories de centres de formation ouverts tant aux chômeurs qu'aux non-chômeurs : d'abord, les centres créés et gérés par l'Office national de l'emploi; puis, les centres créés par ledit Office avec le concours de tiers : entreprises isolées ou groupements d'entreprises ou associations particulières; enfin, les centres créés par les tiers eux-mêmes et agréés par l'Office national de l'emploi. Il convient de noter que le terme « centre » ne désigne pas toujours la même institution dans les différents pays. C'est ainsi qu'en Belgique, il désigne l'organe de formation réunissant 10 à 15 étudiants, alors qu'en France ce même organe s'appelle une section, le centre comportant toujours plusieurs sections en nombre variable, atteignant parfois vingt et plus.

Les candidats volontaires ou chômeurs désignés sont tout d'abord sélectionnés. Pour les conditions générales, ils sont examinés par le bureau de placement. Certaines dérogations d'âge ou autres sont possibles et soumises à la décision du directeur général de l'Office national après avoir été examinées par la commission consultative. Un examen médical est toujours pratiqué par le médecin attaché au bureau de main-d'oeuvre. Le plus souvent, le candidat subit un examen psychotechnique. Enfin, pour certaines professions exigeant des connaissances techniques ou intellectuelles spéciales, un examen complémentaire approprié est de rigueur.

L'admission du candidat est décidée par le directeur du bureau régional du travail qui organise le centre. Un contrat écrit intervient entre le candidat et le directeur général de l'Office national dont une copie est adressée à la direction de la formation professionnelle des adultes au ministère de l'emploi et du travail. L'entrée du candidat au centre s'effectue parfois individuellement et non en groupe, à la même date, comme dans divers pays.

Les centres diffèrent selon la nature de leur enseignement. La plupart sont des centres de formation véritable, les autres sont, soit d'initiation, à des techniques complémentaires, soit de perfectionnement au deuxième degré et forment du personnel hautement qualifié ou des cadres.

Avant qu'il soit procédé à l'ouverture d'un centre, le projet est étudié au bureau régional du travail et les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs sont consultées ainsi que, le cas échéant, les organismes officiels de développement régional. Les projets sont, en principe, soumis en automne à des commissions professionnelles et administratives compétentes qui peuvent s'adjoindre un délégué technique appelé à donner seulement des avis généraux. Les programmes sont établis sur le plan national avec l'approbation des institutions nationales compétentes pour chacun des secteurs professionnels. L'installation matérielle d'un centre doit respecter les dispositions légales et réglementaires sur la protection du travail. Lorsqu'un centre est fermé, les stagiaires en-

core en formation (à cause de l'admission échelonnée) sont envoyés dans un centre similaire ou bien ils reçoivent une indemnité de rupture de contrat.

C'est un technicien du bureau régional qui, sous la responsabilité du directeur de ce bureau, contrôle le fonctionnement des centres : il contrôle la sélection opérée à l'admission; il surveille les progrès des stagiaires, procède parfois à des mutations et propose les licenciements qui lui paraissent nécessaires; il veille à l'approvisionnement régulier du centre en matériaux et outillage; il fait effectuer la réparation et l'entretien du matériel et de l'outillage; il veille à l'exécution du programme d'enseignement; il développe un esprit de coopération amicale entre les différents instructeurs; il crée le climat favorable aux relations humaines dans l'atelier; il encourage une saine émulation chez les stagiaires; il veille au respect du règlement intérieur et des règles de sécurité et d'hygiène; il vérifie l'exécution de toutes les tâches administratives nécessaires au bon fonctionnement; il fait en sorte que les services de placement disposent en temps opportun des éléments d'appréciation nécessaires de façon à pouvoir procéder à un placement judicieux du stagiaire à la sortie; il assure les contacts avec les personnes étrangères à l'Office national qui s'intéressent aux centres; enfin, il prête son concours lors des enquêtes effectuées concernant la tutelle des anciens stagiaires.

Par ailleurs, les commissions consultatives des bureaux régionaux surveillent, elles aussi, la bonne marche des formations en cours.

De son côté, le service de la formation professionnelle des adultes du bureau régional est soumis au contrôle de l'inspection générale du ministère de l'emploi et du travail.

Certains centres sont créés par l'Office national de l'emploi en collaboration avec une entreprise ou un groupement d'entreprises ou une association. Une convention est alors instituée fixant la répartition des charges. La création de tels centres est décidée par le comité de gestion de l'Office national, généralement pour des professions difficiles et trop coûteuses pour les moyens propres de l'Office ou parce que l'enseignement ne saurait être séparé complètement de la production.

L'entreprise supporte les frais d'organisation et de fonctionnement; l'Office national prend à sa charge les frais de la formation. La convention fixe le programme d'enseignement, le nombre de stagiaires, la durée exacte du stage, les modalités des assurances. Le programme est, en principe, celui des centres similaires propres à l'Office national. Les locaux d'enseignement doivent, en principe, être distincts des locaux de production. Le moniteur fourni par l'entreprise y reste lié par son contrat de travail, mais il est soumis au contrôle technique de la direction de la formation professionnelle des adultes.

Les stagiaires sont désignés par le bureau régional, recrutés dans l'entreprise ou ailleurs. Ils subissent un examen médical et ont un contrat identique à celui des stagiaires des centres propres à l'Office national de l'emploi.

L'Office national est également autorisé à subventionner des centres créés à l'initiative d'une entreprise, d'un groupement d'entreprises ou d'une association, après agrément donné par le ministre du travail. C'est une formule exceptionnelle. Les modalités ci-dessus s'appliquent également à ces centres particuliers.

En ce qui concerne la réadaptation professionnelle proprement dite des chômeurs, elle s'opère selon trois méthodes :

- collectivement dans des centres,
- individuellement chez un employeur,
- individuellement dans une école.

Le cas le plus général est l'entrée dans un centre. Les commissions consultatives peuvent soumettre le chômeur à un examen médical ou professionnel, donner un avis sur les cas où la formation en cours doit être arrêtée (cas d'inaptitude) ou prolongée, donner un avis au sujet des motifs invoqués par le chômeur pour refuser une réadaptation proposée ou l'abandonner en cours de stage. Ces chômeurs bénéficient des mêmes avantages que les autres stagiaires. A noter que des candidats provenant d'institutions sociales ou des élèves libres de plus de 18 ans peuvent être admis à titre individuel si les institutions supportent les frais de la formation. Cette admission nécessite l'accord de la direction de la formation professionnelle des adultes qui fixe le montant de l'intervention. Ces stagiaires n'ont pas droit à l'indemnité journalière mais seulement à l'outillage en fin de stage.

La réadaptation individuelle chez un employeur concerne généralement le demandeur d'emploi partiellement apte au travail ou d'un placement difficile, en principe âgé de plus de 21 ans, exceptionnellement de 18 à 21 ans. Le contrat peut néanmoins être conclu pour tout jeune chômeur de moins de 18 ans si son chômage est dû à une déficience physique ou mentale ou à une insuffisance de formation professionnelle.

La sélection est faite par le placeur. Le jeune de moins de 18 ans doit subir un examen médical et un examen psychotechnique. Le contrat mentionne la durée du stage, les stades successifs de la formation, le mode d'assurance, le montant de la prime horaire à chacun des stades, etc. Le contrôle par le délégué du bureau régional a lieu au moins une fois par mois.

Enfin, certains chômeurs, en raison de leur état physique, sont placés dans une école; il s'agit généralement d'une réadaptation prolongée dans un établissement professionnel agréé ou subventionné par les pouvoirs publics. Les chômeurs conservent leurs allocations de chômage.

Les données ci-après résument les résultats des activités dans le domaine de la formation et de la réadaptation professionnelles. En 1965, 6 875 candidats ont terminé la formation professionnelle, contre 5 272 en 1964 et 4 270 en 1963. Au total, 4 534 personnes ont été formées dans les 212 centres créés et gérés par l'Office national de l'emploi, 236 dans les centres créés par cet Office en collaboration avec des tiers, 2 024 dans les centres agréés par l'Office. En outre, 81 chômeurs ont reçu une formation individuelle dans une entreprise ou une école technique. Par ailleurs, en 1965, le ministère de l'emploi et du travail a octroyé une indemnité de promotion sociale à 7 527 travailleurs ayant terminé avec succès un cycle complet de cours ressortissant à l'enseignement du soir ou du dimanche leur permettant d'améliorer leur qualification professionnelle.

En Allemagne, différents organismes accordent des aides à la formation professionnelle des jeunes ayant une aptitude normale, mais qui ne pourraient, pour des raisons économiques, commencer ou poursuivre une formation professionnelle régulière sans obtenir de telles aides. Pour des professions requérant un apprentissage méthodique et complet ou seulement une formation spécialisée, des jeunes n'ayant pas droit à des allocations de formation provenant d'autres organismes, reçoivent de l'Office fédéral des aides pour leur formation professionnelle. De telles aides ont déjà été accordées depuis 1940 par les services de main-d'oeuvre pour des raisons sociales, économiques et de politique d'emploi. Au cours des dernières années, les dépenses de l'Office fédéral dans ce domaine n'ont cessé de croître. En 1952, elles s'élevaient à 6,3 millions de DM; en 1965, elles dépassaient 33,9 millions de DM. Les allocations de formation professionnelle sont octroyées en ordre principal aux jeunes qui accèdent à la vie professionnelle. En revanche, les mesures de formation professionnelle que l'Office fédéral encourage en vertu de la loi sur le placement de la main-d'oeuvre et l'assurance chômage visent à faciliter l'embauchage de personnes qui ont déjà accédé à la vie professionnelle, mais dont les connaissances et les aptitudes professionnelles sont douteuses ou ont besoin d'être ravivées et complétées ou sont dépassées en raison de changements structurels et de progrès techniques, de sorte qu'il y a lieu d'opérer une adaptation professionnelle lors d'un chômage plus intense; on peut généralement constituer des groupes de chômeurs et réaliser sur place des cycles de cours pour chômeurs. En cas de faible chômage, les mesures d'aide particulière, qui consistent à assumer les frais de la formation reçue dans un organisme existant, et l'organisation de cours d'internat, auxquels peuvent prendre part le cas échéant les chômeurs venus de tout le territoire fédéral prennent une plus grande importance. Les services centraux de l'Office fédéral encouragent cette mesure en publiant chaque trimestre un aperçu des cours organisés par les offices du travail. En général, la durée d'une me-

sure de formation professionnelle ne doit pas dépasser treize semaines; toutefois, avec l'approbation du président de l'office du travail du « Land », des prolongations sont possibles, même au-delà de 26 semaines. Pour l'organisation d'un stage ou la participation à une institution scolaire, on ne peut dépasser un plafond par participant. En outre, pour couvrir certaines dépenses particulières, on peut allouer aux stagiaires un argent de poche d'un montant déterminé par journée de cours ou par journée du calendrier s'il s'agit de cours d'internat, somme non imputable sur la subvention.

L'aide relative aux mesures de formation professionnelle relève de la compétence des offices du travail. Abstraction faite de l'aide octroyée dans quelques cas particuliers, les mesures exigent toutefois l'approbation préalable du président de l'office du travail du « Land ». En 1957, les dépenses afférentes aux mesures de formation professionnelle s'élevaient encore à 9,6 millions de DM dont 6,2 à la charge de l'Office fédéral et 3,4 à la charge de la Fédération pour bénéficiaires de prestations dans le cadre de l'aide aux chômeurs. En 1965, il ne fut utilisé que 600 000 DM environ.

En principe, les mesures de reclassement professionnel de grands invalides sont, elles aussi, des mesures de formation professionnelle. Mais, dans la loi sur le placement de la main-d'oeuvre et l'assurance chômage, le législateur les a abordées séparément et il a prévu leur « promotion intensive ». Le conseil d'administration de l'Office fédéral, dans ses directives relatives à l'application des mesures de promotion de l'emploi et de la profession de personnes handicapées, a autorisé que la durée de l'aide soit prorogée jusqu'à un an pour les mesures de spécialisation, à deux ans pour les mesures de réadaptation, à la durée de la formation usuelle dans la profession en cas de mesures scolaires ou d'apprentissage, même dans des écoles ou des ateliers spéciaux.

De multiples services s'occupent de réadaptation en Allemagne selon la cause qui a provoqué l'invalidité; ils entrent aussi en ligne de compte pour les mesures professionnelles, surtout pour en assumer les frais. Les offices du travail collaborent très étroitement avec ces services. En 1965, les offices du travail se sont occupés de 75 000 cas de réadaptation; dans 49 % de ces cas, ils avaient fait examiner eux-mêmes s'il y avait lieu de procéder à des mesures de réadaptation professionnelle et auxquelles le cas échéant.

Le recours croissant aux offices du travail dans ces conditions prouve que les handicapés et les organismes chargés des prestations sociales apprécient leur expérience et leurs réalisations dans le domaine de la promotion de l'emploi et de la profession. En ce qui concerne l'aide à octroyer dans des cas indivi-

duels et à financer par les crédits de l'Office fédéral, la décision incombe au directeur de l'office du travail; l'approbation du président de l'office du travail du « Land » n'est requise que lorsque les mesures dépassent le délai d'un an ou lorsqu'il s'agit de mesures collectives.

A côté de l'aide particulière octroyée à des handicapés à titre individuel, l'Office fédéral applique un programme à long terme pour subventionner les institutions qui se chargent de la réadaptation professionnelle. En 1965, il a accordé 5,2 millions de DM, à peu près la moitié à titre d'avances et l'autre à titre de prêts, à 90 institutions à responsabilité publique ou privée et a ainsi exercé une influence essentielle sur leur développement et leur modernisation. A l'initiative de l'office du travail du « Land » de Bade-Wurtemberg et avec la collaboration de l'association générale de la mission intérieure, l'oeuvre Adolf STOECKER à Heidelberg a pris l'aspect d'un centre de réadaptation modèle. Des objectifs de formation relativement élevés peuvent être atteints à bref délai, c'est-à-dire en six ou neuf mois, au maximum douze.

Par ailleurs, en 1962, a été confié à l'Office fédéral le soin de stimuler le perfectionnement professionnel des travailleurs. Cette aide est financée grâce à des crédits de la Fédération. A l'Office du travail incombe la tâche, lourde de responsabilités, d'examiner, abstraction faite de toutes les conditions de forme, si le demandeur, en fonction de son aptitude et de l'activité professionnelle qu'il a exercée jusqu'ici, offre la garantie de suivre avec succès le stage de perfectionnement professionnel. On se propose de donner au demandeur une connaissance technique théoriquement approfondie et élargie qui le rendra apte à exercer des fonctions qualifiées ou des tâches de direction dans l'exploitation. Pour l'exercice 1965, ont été satisfaites 16 000 demandes d'aides, émanant d'ouvriers et d'employés, au titre du programme de promotion individuelle et professionnelle. Le total des dépenses, pour prêts et subventions, à la charge de la Fédération, s'est élevé à 35,5 millions de DM.

Pour la France, au chapitre II, ont été indiqués les principes de l'organisation importante de la réadaptation des chômeurs transformée en formation professionnelle des adultes (antérieurement dénommée « accélérée »). Dans le présent chapitre, ont été rassemblées des informations d'ordre pratique faisant ressortir l'ampleur des activités dans ce domaine. La direction générale du travail et de la main-d'oeuvre a disposé, en 1965, 214 998 820 francs pour assurer la prise en charge des dépenses de fonctionnement des centres de formation professionnelle, somme dont la gestion a été confiée à l'Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'oeuvre (ANIFRMO) sous la surveillance d'un contrôleur du ministère des finances. Le total du personnel de cette Association était, au 1<sup>er</sup> janvier 1965, de 4 500 unités. Le nombre des sections

en fonctionnement s'élevait à 1 911 dont 1 005 pour le bâtiment, 714 pour les métaux et 192 pour des industries diverses. Le nombre de stagiaires formés au cours de l'année 1965 a été de 34 107 dont 20 000 environ pour le bâtiment, quelque 10 000 pour les métaux et à peu près 4 000 pour les industries diverses.

La méthode appliquée en matière de formation professionnelle des adultes (FPA) met en oeuvre une pédagogie active faisant appel constamment au concours du stagiaire avec un minimum d'enseignement théorique. Les moniteurs sont, dans l'ensemble, d'anciens professionnels; ils sont chargés de la formation complète, théorique et des travaux pratiques d'une section comprenant de 12 à 15 stagiaires. La quasi-totalité des centres comportent un internat et une cantine. Les stagiaires reçoivent une indemnité égale au salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) dont le montant mensuel était, au 1<sup>er</sup> mars 1965, de 340 francs environ pour la région parisienne. Pour certaines catégories de stagiaires comme les travailleurs handicapés et les musulmans, des stages de pré-formation ont été prévus. Le stage se termine par un examen d'après des programmes préparés par l'Institut national de formation professionnelle. Le jury est composé de professionnels, employeurs et travailleurs. Un diplôme est remis en cas de succès.

D'autre part, en exécution de la loi du 31 juillet 1959 concernant la promotion sociale et du décret du 18 décembre 1959, la promotion du travail a été organisée dans le cadre de la formation professionnelle des adultes. Les stagiaires du second degré reçoivent une indemnité complémentaire destinée à rapprocher leur rémunération du salaire qu'ils recevaient avant leur entrée en stage. Au cours de l'année 1965, ont été formés environ 1 500 stagiaires dans les sections préparant à des emplois d'ouvriers hautement qualifiés, d'agents de maîtrise, d'agents techniques, de techniciens.

En Italie, les offices du travail doivent formuler des propositions de création de cours en fonction d'un ordre de priorité reposant essentiellement sur les qualifications et spécialisations dont la pénurie se fait le plus sentir à l'échelon local. Le ministère du travail a entamé un programme de réorganisation et a cherché à consacrer essentiellement les moyens financiers aux jeunes qui, après avoir atteint l'âge de travailler, s'inscrivent sur les listes de chômage.

La gestion des cours est assurée, selon le secteur d'activité économique, par des organismes publics et privés (généralement de caractère national mais parfois local). Ces organismes ont créé des centres de formation professionnelle fixes. L'office du travail doit s'assurer que leur activité correspond aux exigences effectives d'absorption de la main-d'oeuvre locale. Ils disposent de locaux et de matériel convenables, de moniteurs de capacité reconnue.



Les centres ou cours sont de divers types :

— Cours de première formation pour jeunes chômeurs possédant tout au plus le certificat d'études primaires et sélectionnés conjointement par le fonctionnaire chargé du placement et l'organisme de gestion : les cours sont d'une durée annuelle ou bi-annuelle avec un horaire journalier de cinq heures. Les élèves inscrits en première année sont soumis par les bureaux de placement à une sélection psychologique et pratique en vue de l'orientation professionnelle. Conformément à la loi du 27 juin 1961, un poste sur dix est réservé aux enfants de familles nombreuses (au moins 5 enfants vivants ou morts à la guerre ou par suite d'accident du travail). Au cours de la première année, sont effectués des contrôles du point de vue médical, psychologique et social. Les résultats des examens subis avant l'admission et ultérieurement sont consignés sur une fiche professionnelle permettant de suivre l'intéressé pendant sa formation et lors de son placement.

— Cours de perfectionnement pour les ouvriers et les employés tendant à conférer une spécialisation de niveau supérieur aux jeunes possédant déjà une qualification : les qualifications de base et les spécialisations à atteindre sont prédéterminées par le ministère du travail de façon à répondre réellement aux exigences du marché du travail. La durée ne peut dépasser un an avec un horaire journalier de cinq heures.

— Cours de promotion des travailleurs destinés à ceux qui, occupant déjà un emploi qualifié ou non dans une entreprise, désirent changer de travail et avancer dans la hiérarchie professionnelle : ils peuvent concerner toutes les qualifications et spécialisations pour lesquelles sont admis les cours de formation et de perfectionnement. Ils doivent se tenir le soir ou les jours de liberté des travailleurs; l'horaire hebdomadaire est de douze heures au moins et la durée de un an au plus.

Les programmes de ces divers cours sont élaborés par le ministère du travail; des « profils didactiques » se rapportent à 42 métiers choisis parmi les plus importants et les plus répandus, correspondant au minimum de formation nécessaire pour obtenir les qualifications recherchées. Les commissions des examens de fin de stage sont présidées par un fonctionnaire de l'inspection du travail ou de l'office du travail et composées de représentants des organisations d'employeurs et de travailleurs, ouvriers ou anciens ouvriers qualifiés, assistés d'un professeur titulaire des instituts techniques ou professionnels de l'Etat.

Le fonctionnement de ces cours est assuré par des subventions de l'Etat prélevées sur le Fonds pour la formation professionnelle des travailleurs. A la fin des cours, l'organisme de gestion doit présenter le compte rendu de la gestion à l'office du travail qui se charge de son examen — avec les documents annexés — et qui transmet le tout au ministère du

travail. Sur les cours est exercée la surveillance technique de l'inspection du travail ainsi que la surveillance administrative de l'office du travail.

L'évolution de l'activité des offices du travail dans ce secteur est soulignée par les chiffres suivants. Pour l'exercice 1951/52, ont été organisés 1 813 cours dispensés à 54 540 élèves pour une dépense globale de 939 820 583 liras. Pour l'exercice 1964/65, on comptait 8 579 cours, 169 049 élèves pour une dépense totale de 17 222 676 219 liras.

— Cours de formation professionnelle pour les chômeurs qui, différant des précédents, visent plutôt à « adoucir l'état de chômage » qu'à donner une véritable formation professionnelle; ils sont obligatoires pour les chômeurs de moins de 40 ans sauf raisons valables (incapacité physique, éloignement). La durée de ces cours, de caractère éminemment pratique, va de deux à huit mois; cependant, pour certaines qualifications professionnelles, ils peuvent s'étendre sur plusieurs années. L'horaire journalier est de six heures dont quatre pour les exercices pratiques et deux pour la théorie. Peuvent être également admis sur demande les chômeurs des deux sexes inscrits depuis au moins dix jours. Le bureau de placement règle les admissions selon certaines priorités; quand il existe un centre de psychologie du travail local, les aspirants sont soumis à une visite psychophysique, en vue d'une sélection. Les élèves de ces cours reçoivent, outre l'indemnité normale de chômeur ou l'indemnité extraordinaire, un complément journalier ou une somme calculée sur le nombre de membres de la famille à leur charge. Le succès à l'examen final donne droit à une attestation de scolarité et à un prix. L'attestation constitue un titre préférentiel pour le placement et l'émigration. Ces cours sont également financés par le ministère du travail sur le Fonds pour la formation professionnelle. L'évolution de l'activité dans ce domaine ressort des quelques données récapitulatives suivantes : en 1948/49, il y a eu 1 975 cours pour 68 920 chômeurs, en 1953, 5 673 cours pour 155 774 chômeurs et en 1964/65, 491 cours pour 8 909 chômeurs et une dépense de 1 893 868 600 liras.

Enfin, il faut noter que la loi du 29 avril 1949 offre la possibilité aux entreprises industrielles non saisonnières, occupant au moins 1 000 salariés, de recevoir l'autorisation du ministère du travail pour organiser des cours d'entreprise en vue du reclassement professionnel lorsqu'elles ont une main-d'oeuvre en partie non qualifiée à condition que deux tiers au moins des travailleurs désirent suivre ces cours. Des cours inter-entreprises peuvent être organisés pour les entreprises de moins de 1 000 salariés; l'âge limite est de 45 ans, la sélection est faite par les employeurs, la durée des cours va de trois à huit mois; ils doivent se dérouler dans des locaux différents des locaux habituels de travail. Les élèves reçoivent un complément de salaire correspondant aux deux tiers de la rétribution globale, partant de la vingt-quatrième à

la quarantième heure hebdomadaire, à la charge de la caisse complémentaire des salaires des ouvriers de l'industrie; en outre, ils reçoivent toutes les semaines une somme égale au complément ci-dessus, à la charge du Fonds pour la formation professionnelle, en plus du complément quotidien. Ils reçoivent également les allocations familiales habituelles. Les entreprises promotrices des cours ont à leur charge les frais de création, équipement et fonctionnement, les assurances accidents et les indemnités de licenciement. Un examen sanctionne la fin des cours. Il convient d'ajouter qu'en marge de l'oeuvre importante d'organismes publics comme l'Institut national pour l'assurance contre les accidents du travail et l'Oeuvre nationale pour les invalides de guerre, le ministère du travail contribue à la rééducation des diminués physiques par l'institution de cours spéciaux. Les catégories professionnelles qui bénéficient de ces cours sont les suivantes : réparateurs de radio et de télévision, électriciens-autos, électriciens, mécaniciens, relieurs, tailleurs, employés, plombiers, monteurs radio, techniciens radio et télévision, standardistes, fourreurs, ajusteurs, menuisiers.

Au Luxembourg, le gouvernement est habilité à prélever sur les crédits budgétaires prévus pour l'assistance aux chômeurs les fonds nécessaires pour l'exécution des travaux de chômage, pour l'éducation et la rééducation professionnelles dans les branches économiques dépourvues d'une main-d'oeuvre suffisante et, généralement, pour la création de nouveaux emplois ou le maintien des emplois anciens. Ici encore, la collaboration administrative de l'Office national du travail est prévue.

Aux Pays-Bas, la nécessité s'est fait sentir de former de la main-d'oeuvre qualifiée dans plusieurs branches d'activité. En 1946, cette tâche a été entreprise à la fois dans des ateliers régionaux de formation professionnelle pour adultes et dans des entreprises avec indemnité spéciale. Ces cours de formation générale sont financés, d'une part, en vertu des dispositions financières relatives à la formation technique des adultes dans les ateliers régionaux et, d'autre part, suivant la réglementation concernant l'octroi d'allocations à ceux qui reçoivent une formation dans les entreprises.

La formation professionnelle des adultes relève, ainsi qu'il a été déjà indiqué, de la direction générale de l'emploi. Une division de cette direction est chargée de l'organisation de la formation dans 34 centres de formation professionnelle des adultes. Pour déterminer les professions pour lesquelles des cours seront organisés dans l'un de ces centres, il est tenu compte des besoins locaux et régionaux. Avant d'être admis au cours, le candidat doit se soumettre à un examen d'aptitude qui permet notamment d'assurer une présélection et de préciser son orientation.

La formation professionnelle des adultes est individuelle. Pour permettre aux candidats de suivre les

cours, une indemnité de perte de salaire leur est versée chaque semaine ainsi que, le cas échéant, des allocations pour enfants, des prestations pour maladie ou accident, une indemnité pour frais de transport etc.

Dans un même centre de formation, la formation porte généralement sur 3 professions au maximum du secteur de la construction et 7 professions au maximum du secteur de la métallurgie. Ceci permet de former le candidat pour la profession qui lui convient le mieux, compte tenu de ses goûts, de ses aptitudes intellectuelles et physiques.

Le cours de base comporte une grande variété de travaux pratiques et théoriques. Sur la base des résultats obtenus pendant ce cours, le directeur du centre détermine dans quelle mesure le candidat est apte pour exercer la profession choisie. Le candidat, lui aussi, peut, pendant le cours de base, mesurer ses propres possibilités et mieux se rendre compte de ce que signifiera pour lui sa nouvelle profession. Pour certains types de formation, ces opérations de « sélection permanente » sont renouvelées.

La durée de la formation varie, selon la nature de la profession apprise, de quatorze à quatre-vingt-douze semaines. Des examens sont organisés dans des conditions déterminées pour sanctionner la formation.

Le Comité central d'assistance et de consultation a créé un sous-comité consultatif en matière de programmes et autres questions ayant trait à la formation professionnelle. Les résultats des analyses et des principales adaptations des cours font l'objet d'une discussion entre le chef de la division intéressée et les membres de ce sous-comité. Chaque directeur de centre est, de même, assisté d'un comité d'avis sur toutes les affaires concernant la formation. Lors de la création de ces comités, on s'efforce d'obtenir le concours d'experts des différentes professions pour lesquelles une formation est donnée en essayant en même temps de réaliser une participation paritaire des employeurs et des travailleurs.

En ce qui concerne les résultats définitifs de la formation, il faut noter que des enquêtes ont fait ressortir que 92 % environ du nombre d'adultes ayant achevé leur formation ont réussi dans la profession correspondant à la formation reçue. Ce résultat est dû à la rigueur de la présélection, à la sélection permanente pendant la formation et à l'adaptation continue des cours aux changements des exigences et des techniques professionnelles. L'empressement toujours plus grand des employeurs à embaucher les travailleurs formés dans les centres joue également un rôle très important. Ainsi, le fait qu'un pourcentage élevé d'adultes ayant reçu une formation professionnelle trouvent un emploi dans la profession choisie, constitue pour la formation professionnelle des adultes une base solide tant du point de vue social qu'économique.

En dehors de cette formation, il convient de mentionner différentes autres mesures visant à assurer la qualification, la réadaptation ou la reconversion des travailleurs.

Tout employeur disposé à occuper dans son entreprise un travailleur en chômage âgé d'au moins 18 ans et à le préparer en vue d'exercer une fonction qualifiée, suivant un programme approuvé par la direction générale de l'emploi et sous le contrôle de cet organisme, peut bénéficier d'allocations spéciales, dont le montant ne peut dépasser un plafond déterminé, y compris les 18 % au titre du remboursement de la prime d'assurance sociale qui est à la charge de l'employeur.

Les demandes des employeurs sont adressées au bureau de placement régional qui établit une proposition d'octroi d'une allocation spéciale et la transmet à la direction générale de l'emploi. Après accord de celui-ci, le bureau de placement rédige un contrat de formation signé par l'employeur et le travailleur et s'engage par écrit à verser l'allocation à l'employeur. Le bureau de placement régional peut assimiler, en vue de cette formation, des travailleurs menacés de chômage à des chômeurs effectifs.

Il existe encore une autre catégorie d'aide apportée par l'Etat avec intervention des services de main-d'oeuvre, en matière de formation et de réadaptation professionnelles des personnes en traitement dans un sanatorium, un hôpital ou un établissement de cure qui auront 18 ans au moins à la fin du traitement et qui, après leur guérison, seraient en chômage ou risqueraient de l'être, s'ils ne bénéficiaient pas d'une assistance spéciale ou encore dont la formation professionnelle risquerait d'être retardée. Le cours doit concerner une profession dont l'exercice débutera sitôt après la guérison. Il ne peut être donné que par un professeur ou un instructeur compétent, disposé à communiquer périodiquement au bureau de placement les résultats obtenus par l'élève. Les dépenses sont prises en charge par l'Etat jusqu'à ce que l'intéressé soit réintégré dans l'économie (traitement et post-cure à domicile d'environ trois mois en général). L'admission se fait sur avis du médecin de main-d'oeuvre et du conseiller d'orientation professionnelle. Pour le choix de la profession à préparer, il faut recueillir l'avis du bureau de placement régional du futur lieu de séjour après guérison. L'Etat paie les droits d'inscription, de scolarité, d'examen ainsi que le prix d'achat des manuels et instruments à dessin nécessaires. L'autorisation de choisir le cours est donnée par l'inspecteur-directeur des services de placement du district dans lequel est situé l'établissement où est soigné le malade. Si le montant des dépenses à engager dépasse un certain montant, l'autorisation dépend de la direction générale de l'emploi.

Des mesures spéciales de réadaptation en faveur des travailleurs de l'industrie charbonnière ont été prises

par plusieurs Etats membres au cours des dernières années. Plusieurs circonstances ont altéré le niveau de l'emploi dans l'industrie charbonnière; en particulier, les changements de structure affectant l'approvisionnement énergétique (progrès du pétrole et du gaz naturel) ont forcé les charbonnages à prendre des mesures méthodiques de rationalisation pour accroître leur capacité concurrentielle. Un certain nombre de travailleurs ont, de ce fait, perdu leur emploi. Dans ces cas, des aides de réadaptation sont accordées aux intéressés. Si les diminutions d'effectifs ou les arrêts d'exploitation sont dus à la création du Marché commun, la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et le pays intéressé supportent chacun la moitié des frais. S'il s'agit de répercussions produites par les mesures méthodiques de rationalisation, le pays seul en supporte les frais. Dans le premier cas, c'est la Haute Autorité qui décide si une aide peut être octroyée. Dans le deuxième cas, c'est le ministre du travail, en accord avec le ministre des finances. Lorsque la décision favorable a été prise, l'exécution en incombe aux services de placement; en Belgique, à l'Office national de l'emploi; en Allemagne, à l'Office fédéral du placement et de l'assurance chômage. Dans ce dernier pays, l'Office du travail examine chaque cas et décide à quels travailleurs les aides seront allouées et quel sera le montant de celles-ci; il tient compte notamment de la situation sur le marché local de l'emploi. En général, par suite du niveau favorable de l'emploi dans les autres secteurs économiques et du contrôle sévère exercé par les offices du travail, les aides sont loin d'avoir atteint l'ampleur à laquelle on s'était tout d'abord attendu.

Enfin, doit être mentionnée une forme de réadaptation qui intéresse les travailleurs des entreprises qui procèdent à des opérations de conversion industrielle. Cette question a vivement intéressé les divers pays de la Communauté. En France, par exemple, ont été édictées des dispositions concernant la prise en charge par l'Etat de tout ou partie des dépenses engagées par des entreprises qui procèdent à des opérations de réadaptation professionnelle. Le décret du 8 avril 1960 a prévu que la procédure et la décision en la matière incombent au ministre du travail. Ces dépenses sont d'ailleurs imputées depuis le décret du 30 juin 1955 sur les crédits de ce ministère. Cependant, le ministre du travail doit se conformer à l'avis du Conseil de direction du Fonds de développement économique et social. Sur les programmes à réaliser pour la réadaptation des travailleurs d'une entreprise, le ministre prend l'avis des organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs dans le cadre du Comité supérieur de l'emploi et des commissions régionales consultatives de main-d'oeuvre. Dans tous les cas, la direction départementale du travail compétente pour le lieu de formation est appelée à examiner la demande et à établir un rapport transmis à l'inspecteur divisionnaire qui con-

sulte le groupe de travail fonctionnant au sein de la commission régionale consultative de la main-d'oeuvre.

La direction générale du travail et de la main-d'oeuvre, en possession du dossier, fait procéder à une enquête sur le plan technique par un contrôleur de l'Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'oeuvre. Celui-ci est chargé d'émettre un avis sur la durée de formation prévue, la valeur pédagogique et technique des programmes d'instruction établis et sur la valeur des moniteurs choisis. Le ministère est alors en mesure de décider du montant de la participation à accorder à l'entreprise pour l'opération envisagée. Les subventions susceptibles d'être accordées à ce titre concernent la prise en charge des indemnités versées aux stagiaires, le remboursement de tout ou partie des salaires des moniteurs de l'ANIFRMO, la prise en charge d'une partie des dépenses des matières d'oeuvre ainsi que des dépenses d'amortissement du matériel utilisé. En outre, l'Etat peut rembourser les frais de formation pédagogique des moniteurs de l'entreprise, ceux-ci étant appelés à effectuer un stage de trois à six semaines à l'Institut national de formation des moniteurs avant l'ouverture des stages. Le ministre fait procéder à un contrôle des opérations financières.

Depuis la création du Fonds national de l'emploi (loi du 18-12-1963) la réadaptation professionnelle des travailleurs se développe essentiellement dans le cadre des conventions conclues par le Fonds avec les organisations professionnelles et les entreprises et dont il a été parlé plus haut. Au cours de l'année 1965, l'activité du ministère du travail à ce titre a intéressé 15 818 salariés. De 1955 à 1965, ses interventions dans ce domaine ont permis la réadaptation professionnelle de 70 000 ouvriers et ont aidé au transfert de domicile de quelque 7 000 salariés.

## 6. EMIGRATION

L'émigration revêt des formes différentes présentant des développements variables suivant les Etats; elles sont brièvement indiquées ci-après dans leurs modalités essentielles, les procédures comportant, dans la pratique, beaucoup de détails et d'exceptions.

### 6 a. *Travailleurs saisonniers*

Les pays d'accueil sont essentiellement l'Allemagne et la France : saisonniers agricoles (betteraves — binage et arrachage, sucreries), moisson, lin (arrachage et teillage), vendanges, riz (plantation et récolte), bâtiment (briqueteries et construction), hôtellerie etc.

Les pays d'origine sont surtout la Belgique et l'Italie.

En ce qui concerne les pays utilisateurs, les gouvernements établissent, chaque année, leur programme d'introduction, autant que possible en accord avec les organisations syndicales patronales. Des missions

de recrutement sont envoyées dans les pays d'origine où elles travaillent en accord avec les services de main-d'oeuvre. Les employeurs souscrivent des contrats mentionnant essentiellement la durée, les conditions de travail et de paiement, celles de l'hébergement. Ces contrats visés favorablement par le ministère du travail du pays utilisateur tiennent lieu de titre de séjour et de travail. Les travailleurs effectuent souvent, d'ailleurs, plusieurs saisons, de printemps, d'été et d'automne. L'Allemagne souligne que le nombre de saisonniers introduits tend à diminuer au profit des travailleurs permanents. En 1961, ce nombre n'avait plus atteint que 38,3 % de celui de l'année précédente.

### 6 b. *Travailleurs frontaliers*

Une deuxième forme d'émigration est celle des travailleurs frontaliers. Chacun des six Etats la pratique : la Belgique vers la France surtout et les Pays-Bas; l'Allemagne vers la France; la France (très peu) vers la Belgique et le Luxembourg; l'Italie vers la France; le Luxembourg vers la France et l'Allemagne; les Pays-Bas vers la Belgique et l'Allemagne. Le pays utilisant le plus largement des travailleurs frontaliers est la France (Belges et Luxembourgeois), question qui sera traitée plus en détail sous la rubrique immigration et, proportionnellement, le Luxembourg (Belges, Allemands, Français).

### 6 c. *Travailleurs permanents*

Enfin, l'émigration de travailleurs permanents concerne bien un peu chacun des Etats de la Communauté, mais selon une importance variable : un peu l'Allemagne, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas, davantage la Belgique (vers la France), mais surtout l'Italie. Dans ce dernier pays, existent deux formes d'émigration.

*L'émigration libre* doit être considérée sous son aspect individuel, car elle s'effectue par demande nominative de travailleurs italiens, sous le contrôle des organismes italiens et du pays d'immigration compétent. Cette demande peut être faite :

— par acte d'appel : un parent ou une relation d'un travailleur italien réclame celui-ci suivant la procédure établie par les règlements nationaux, à condition que le demandeur ait la certitude ou de bons espoirs d'installer le travailleur dans le pays d'immigration, le demandeur s'engageant à assurer l'entretien et le logement du travailleur appelé au cas où celui-ci resterait sans emploi à l'étranger; toutefois, en ce qui concerne les migrations à l'intérieur de la Communauté, cette procédure ne s'applique pratiquement plus; les ressortissants des Etats membres sont désormais libres d'occuper un emploi dans un Etat membre autre que le leur dès qu'ils disposent d'une offre d'emploi, même s'ils sont entrés dans le pays sans acte d'appel; en Belgique, tout ressortissant d'un pays de la CEE reçoit immédiatement un permis de travail, même s'il ne dispose pas d'une offre d'emploi;

— par contrat individuel de travail; dans ce cas, une entreprise exerçant son activité à l'étranger appelle nominalelement le travailleur italien, toujours suivant la procédure établie par les règlements nationaux et s'engage à embaucher le travailleur.

*L'émigration organisée et assistée* doit être considérée sous un aspect collectif en ce sens qu'elle est effectuée sur demande numérique de travailleurs italiens présentée par l'entremise des autorités étrangères et italiennes compétentes, par des entreprises installées à l'étranger avec l'indication du nombre de travailleurs désirés, des qualifications professionnelles exigées et des conditions du travail proposées.

Les demandes numériques de main-d'oeuvre passent par le ministère des affaires étrangères d'Italie, le ministère du travail étant chargé du recrutement. Celui-ci est effectué, en fonction des disponibilités connues par les statistiques établies, sur le plan national, régional, ou d'une ou plusieurs provinces. Les dispositions prises sont communiquées aux offices du travail intéressés qui, à leur tour, préviennent les sections par zones, communes et arrondissements pour qu'elles assurent la plus grande diffusion au recrutement en cause, avec l'indication des conditions du travail offert. Les offices du travail jouent donc un rôle important dans cette forme d'émigration, particulièrement en ce qui concerne le contrôle des aptitudes professionnelles de l'émigrant, éventuellement en collaboration avec les commissions de recrutement des pays d'immigration. Les offices du travail se chargent également de faire obtenir les passeports nécessaires et organisent le voyage gratuit jusqu'au lieu d'embarquement.

En ce qui concerne l'émigration vers les autres Etats membres de la CEE, cette procédure se trouve profondément modifiée tant par des accords bilatéraux que par le règlement n° 38/64. Les demandes numériques d'employeurs allemands ou français sont transmises directement aux missions de recrutement de ces pays en Italie, sans passer par le ministère des affaires étrangères. Sauf s'il s'agit de travaux qui requièrent des qualités physiques particulières, l'aptitude physique ne doit pas être examinée. La visite médicale doit se borner à contrôler que le candidat à l'émigration ne présente pas un danger pour la santé publique. Les visas consulaires ou obligations équivalentes ont été supprimés.

Les centres d'émigration créés spécialement à cet effet à Gênes, Milan, Vérone, Naples, Messine et Pordenone se chargent du groupement, du logement, des vivres et de l'assistance en général aux travailleurs qui émigrent ou sont rapatriés, parfois avec leur famille. L'Etat veille à la sécurité, au confort et à l'hygiène des transports par avion ou par bateau. Les familles des travailleurs émigrés qui restent dans leur patrie reçoivent un secours quotidien pour l'épouse et pour chacun des enfants et parents vivant

ensemble et à la charge de l'émigrant, sur demande formulée à l'office du travail. Le secours est versé en principe pendant 45 jours et il peut être prolongé pendant 75 jours encore si le travailleur émigré n'a pas envoyé d'argent à sa famille. Ce secours est distribué par l'Institut national de prévoyance sociale sur autorisation de l'office du travail.

## 7. IMMIGRATION

La tâche des services de main-d'oeuvre est également importante en matière d'immigration. Dans tous les Etats de la Communauté, il est interdit à tout employeur d'occuper un travailleur étranger sans qu'une autorisation de séjour n'ait été accordée par le ministère de l'intérieur et qu'une autorisation de travail ou d'emploi n'ait été délivrée par le ministère du travail. De façon générale, c'est le travailleur étranger qui reçoit cette autorisation. Cependant, aux Pays-Bas, c'est l'employeur qui reçoit l'autorisation d'emploi qui peut être accordée, depuis 1964, tant au travailleur qu'à l'employeur.

De toute façon, la demande d'introduction est déposée au bureau de main-d'oeuvre du lieu d'emploi, demande détaillée comportant la nature et le lieu de l'emploi proposé, les aptitudes physiques et professionnelles, voire intellectuelles requises, les conditions de travail, de rémunération, parfois d'hébergement. Généralement, le bureau de main-d'oeuvre considère cette demande comme une offre d'emploi qu'il s'efforce de satisfaire par de la main-d'oeuvre nationale ou étrangère en chômage, disponible dans le secteur. Dans la négative, il fait appel aux bureaux voisins et même à la compensation sur le plan national. En cas d'échec, on envisage l'introduction du ou des travailleurs désignés ou anonymes demandés.

A cet égard, des conventions ont été passées par les Etats de la Communauté avec d'autres Etats membres ou des pays non membres.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, un règlement du Conseil de la CEE (règlement n° 38/64) détermine un régime privilégié entre les Etats membres. C'est ainsi que le permis de travail doit être toujours donné au travailleur intéressé. Par ailleurs, la priorité du marché national du travail ayant été supprimée par ce règlement, les bureaux de l'emploi doivent donner suite sans délai aux demandes d'introduction de travailleurs communautaires. C'est seulement dans le cas où l'offre d'emploi concerne une région ou profession déclarée excédentaire, en application de l'article 2 de ce règlement, que le bureau de l'emploi dispose d'un délai de deux semaines pour essayer de satisfaire à cette offre sur le marché national. Passé ce délai, il doit donner suite à la demande d'introduction.

L'Allemagne fait état de conventions passées avec l'Italie, l'Espagne, la Grèce et la Turquie. La France a passé également des conventions avec ces pays.

Des commissions allemandes et des missions de l'Office national d'immigration en France se rendent dans ces pays pour organiser les recrutements nécessaires et sélectionner les candidats. Généralement, des contingents d'introductions ont été déterminés par le ministère du travail après consultation des organisations nationales représentatives des employeurs et des travailleurs; en Belgique et en France, il s'agit d'une commission nationale tripartite de la main-d'oeuvre.

Les Pays-Bas ont passé des conventions de recrutement avec l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce et la Turquie. Une consultation étroite a lieu avec les organisations d'employeurs et de travailleurs en ce qui concerne la fixation des contingents à recruter. Un contrat de travail est, en principe, établi par l'employeur demandeur et transmis généralement au ministère du travail pour approbation. Ce contrat reproduit les conditions d'emploi mentionnées dans la demande.

En cas d'autorisation, le travailleur étranger est alors recruté et introduit par les organismes compétents du pays d'emploi et du pays d'origine qui pratiquent une sélection médicale et professionnelle. On a vu sous la rubrique émigration le détail de ces sélections opérées en Italie. En Allemagne, les médecins de main-d'oeuvre ont procédé, en 1965, à 175 300 examens médicaux très complets des travailleurs étrangers recrutés. Ils ont constaté une élimination de 7,1 à 12 % selon les pays d'origine. Du point de vue professionnel, des firmes allemandes et françaises participent parfois à la sélection définitive dans le pays d'origine. C'est ainsi que l'Allemagne a embauché, en 1965, 154 100 travailleurs étrangers. L'Office fédéral est décidé à stimuler la formation professionnelle dans les pays prospectés. C'est ainsi qu'il a organisé des stages de formation en Italie.

En dehors de la procédure régulière d'introduction, il s'est avéré peu à peu nécessaire, dans les divers pays, d'envisager une procédure dite de « régularisation ». C'est ainsi, en particulier, qu'en France tout étranger entré en « touriste » et résidant depuis moins d'un an, désireux de se mettre au travail, doit se soumettre au contrôle de l'Office national d'immigration. Il devra trouver un employeur qui lui consente un contrat de régularisation en tous points semblable au contrat d'introduction régulier et subir un contrôle médical du médecin de l'Office national d'immigration à qui l'employeur devra verser la même redevance que pour une introduction.

La délivrance des titres de séjour et des autorisations de travail fait l'objet d'une réglementation détaillée et très diverse selon les pays. Il n'est pas possible, dans le présent exposé de synthèse, de donner une vue résumée de ces différents types de cartes ou d'autorisations en fonction notamment de la durée et de l'étendue de leur validité territoriale ou/et professionnelle en ce qui concerne notamment les travailleurs permanents, saisonniers et frontaliers.

Par ailleurs, il suffira de noter que, pour certaines catégories de travailleurs occupés dans les Etats de la Communauté, des procédures particulières ont été instituées, notamment pour les « monteurs » de métiers ou de machines achetés à l'étranger, et pour les « stagiaires », jeunes étrangers qui désirent effectuer un séjour dans un pays étranger pour perfectionner leur connaissance de la langue et souvent de leur propre métier; certaines jeunes filles vont travailler comme aides familiales. En Belgique, par exemple, ces dernières doivent, comme les « stagiaires », être demandées par un employeur qui leur souscrit un contrat de travail. Ce pays a également prévu des modalités particulières pour l'occupation d'apprentis étrangers. Les formalités sont les mêmes que pour les adultes, mais le dossier doit comporter en plus des renseignements concernant les parents.

#### 8. ROLE DES SERVICES DE MAIN-D'OEUVRE DANS LA CRÉATION, L'EXTENSION OU LA RECONVERSION D'ENTREPRISES-DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Dans ce paragraphe seront mentionnées ou rappelées brièvement l'intervention des pouvoirs publics et la contribution des services de main-d'oeuvre, dans certains Etats membres, pour faciliter la création, l'extension ou la reconversion d'entreprises.

En Belgique, l'Office national de l'emploi intervient dans les dépenses inhérentes à la sélection, la formation professionnelle et la réinstallation du personnel des entreprises en création, en extension et en reconversion. En matière de sélection, cet Office peut, à ses frais, soumettre les candidats à un examen psychotechnique et rembourser les frais de déplacement. En matière de formation professionnelle, les travailleurs qui doivent recevoir une formation professionnelle afin d'être mis à la disposition d'un employeur peuvent être admis par priorité dans les centres de formation professionnelle. Le ministre de l'emploi et du travail peut également autoriser l'Office à conclure avec les employeurs une convention en vue d'assurer la formation dans leur entreprise; il peut également l'autoriser à intervenir dans d'autres frais inhérents à la formation (p. ex. formation à l'étranger de travailleurs et de moniteurs). La fixation de la durée d'intervention pour chaque profession est déterminée après analyse sur place par les techniciens de l'Office national de l'emploi. Celui-ci, afin d'émettre un avis circonstancié sur la demande, recueille régulièrement des renseignements auprès du ministère des affaires économiques, des services régionaux d'expansion économique et autres.

A la fin de 1965, quatre-vingt-quinze demandes avaient été approuvées; l'Office national de l'emploi est intervenu dans la formation d'environ 10 000 travailleurs pour une somme d'environ 136 millions de francs.

Moyennant autorisation du ministre de l'emploi et du travail, cet Office peut également intervenir dans les frais de réinstallation des travailleurs qualifiés ou

spécialisés non chômeurs, qui doivent changer de lieu de résidence pour être mis ou rester à la disposition de l'employeur procédant à des opérations de création, expansion ou reconversion dans le ressort d'un des bureaux régionaux dont la liste est dressée par le ministre de l'emploi et du travail (zones où l'activité laisse à désirer). A la fin de 1965, cette intervention avait été faite au profit de 150 travailleurs appartenant à huit entreprises pour une dépense atteignant 640 000 francs.

Enfin, l'Office national de l'emploi peut accorder également une aide financière dans la rémunération des travailleurs touchés par la reconversion de l'entreprise qui les occupe et qui, de ce fait, de façon temporaire, ne fournissent aucune prestation ou fournissent des prestations à temps réduit ou encore des prestations d'autres travaux moins bien rémunérés. Cette aide vise au maintien, à concurrence de 90 %, du salaire brut et des versements nécessaires pour conserver les avantages légaux et extra-légaux. A la fin de 1965, cette intervention avait atteint 20 500 000 francs et concernait 820 travailleurs.

En Allemagne, tous les projets établis dans le cadre des programmes régionaux et visant la création d'emplois nouveaux doivent être transmis, pour avis, aux offices régionaux du travail. Ces derniers facilitent ces actions surtout en informant et en conseillant les intéressés au sujet des possibilités d'octroi de crédit. Un nombre élevé de réalisations est dû à leur initiative. Ainsi qu'on l'a vu, la participation de l'Office fédéral au développement régional s'effectue de sorte qu'il y ait convergence de ses propres crédits avec ceux de la Fédération et, le cas échéant, avec ceux du « Land » intéressé. Depuis l'instauration de l'Office fédéral jusqu'à la fin de l'année 1964, le comité de gestion de cet Office a accordé, en vue de financer des investissements ou des commandes de l'industrie, un montant global de 655,5 millions de DM.

En France, les pouvoirs publics encouragent sous diverses formes la création, l'extension ou la reconversion d'entreprises ainsi que la décentralisation d'industries de la région parisienne vers des régions de province. En particulier, pour des créations d'emploi dans l'Ouest, le Centre et le Sud-Ouest de la France, c'est par le versement d'une « prime de développement industriel » que l'Etat favorise l'expansion économique de ces régions. Dans d'autres régions, l'attribution d'une « prime d'adaptation industrielle » peut être décidée, cas par cas, au profit d'entreprises qui procèdent à des opérations de conversion.

Le Fonds national de l'emploi intervient, en ce qui le concerne, par les mesures déjà indiquées pour corriger, dans toute la mesure du possible, les déséquilibres qui se manifestent localement.

Au Luxembourg, l'Office national du travail prête son concours aux autorités chargées de l'expansion économique régionale.

Aux Pays-Bas, l'implantation industrielle est encouragée par l'octroi d'une subvention de l'Etat sous forme de prime ou de réduction de prix dans les communes qui ont été désignées par le ministre des affaires économiques comme centres de développement primaire ou centres de développement secondaire.

Le chef d'entreprise qui installe une entreprise industrielle dans un nouveau bâtiment permanent situé sur un terrain qui a été désigné par le ministre des affaires sociales comme terrain pouvant bénéficier du régime de prime, peut recevoir, sous certaines conditions, une prime d'implantation dont le montant varie notamment selon qu'il s'agit d'un centre de développement primaire ou secondaire.

En outre, le chef d'entreprise peut obtenir, dans le cas d'une construction d'un nouveau bâtiment sur un terrain qui a été désigné par le ministre des affaires économiques comme terrain pouvant bénéficier du régime de prime, une prime d'agrandissement d'un montant déterminé assorti d'un plafond.

Enfin, le chef d'entreprise qui, dans le cas d'implantation ou d'agrandissement, achète, pour son compte propre, une parcelle de terrain dans un centre de développement, peut aussi bénéficier d'une réduction de prix, selon un pourcentage et un plafond déterminés.

Depuis la mise en vigueur de cette réglementation, en avril 1959, le nombre des implantations nouvelles était, au 1<sup>er</sup> janvier 1966, de 221 tandis que l'on a fait des agrandissements dans 261 entreprises existantes. De ce fait, la main-d'oeuvre occupée dans les régions intéressées s'est encore accrue de 27 535 hommes et 5 653 femmes.

## 9. ACTIVITÉS EXCEPTIONNELLES

Les activités des services de main-d'oeuvre des six Etats examinés dans le présent chapitre sont similaires au moins dans leurs lignes essentielles. Mais, comme il a été mentionné dans le chapitre II, les services de main-d'oeuvre exercent, dans certains pays, des fonctions d'un caractère exceptionnel.

### 9 a. Logements sociaux

En Allemagne, la loi sur le placement et l'assurance chômage a confié à l'Office fédéral la mission de stimuler la construction et l'aménagement de foyers pour travailleurs et jeunes gens en octroyant des prêts à cette fin. La condition est que, en raison de la situation de l'économie et de son évolution probable à l'endroit où le besoin se fait sentir, seuls les placements effectués dans le cadre de la compensation pourront couvrir la demande constante de main-d'oeuvre, ou bien que seuls les candidats venus de l'extérieur pourront occuper les postes d'apprentis vacants. Il s'agit de logements durables qui constituent un domicile habitable et satisfont aux exigences normales d'une vie privée. Peuvent en être chargés

des entreprises d'utilité publique de construction, des associations et des institutions, des groupements inter-communaux et des communes. Les logements doivent être attribués sans aucune restriction en fonction, par exemple, de la profession, de l'appartenance à telle entreprise ou de la religion. Dans le contrat portant sur le prêt, les emprunteurs doivent s'engager à ne faire occuper le logement qu'en accord avec l'office du travail jusqu'au remboursement du prêt et au minimum pendant vingt ans. La demande d'aide doit être introduite auprès de l'office du travail du lieu de construction.

Jusqu'à fin 1965, l'Office fédéral a subventionné la construction de 466 foyers de travailleurs et 460 foyers de jeunesse, soit au total 926 logements collectifs avec 67 000 places.

Dans certains cas, l'Office a ainsi encouragé la construction de logements pour mineurs, ouvriers d'aciéries ou pour certains ouvriers qualifiés qui menaçaient de quitter la région située à proximité immédiate de la zone soviétique d'occupation et dont on voulait ainsi empêcher le départ. Un programme d'action particulièrement fructueux consista à consacrer 38 millions de DM à l'encouragement de la construction de logements pour grands invalides dans des régions où un grand nombre de postes, réservés par la loi à cette catégorie de travailleurs, étaient sans titulaires. Dans ces derniers cas, ce sont les offices du travail qui, seuls, en prennent l'initiative.

En 1965, l'Office fédéral a prélevé 170 millions de DM sur son capital fixe pour les affecter aux mesures propres à fournir un logement à proximité de leur emploi à des travailleurs forcés de couvrir chaque jour des distances exagérées. Cet Office a consacré, d'autre part, 260 millions de DM depuis 1960 pour aider à la construction de logements pour des travailleurs étrangers. Dans ce dernier cas, les logements peuvent, par dérogation, être construits par l'entreprise employeur ou des associations d'entreprises. Le prêt est alors accordé jusqu'à concurrence de 50 % des frais globaux, par lit, avec un maximum de 3 000 DM. Les prêts sont assortis d'un intérêt de 2 % et doivent être amortis régulièrement en dix ans, après deux années d'exonération. Le travailleur étranger paiera au maximum le montant couvrant, par lit, le prix de revient du constructeur responsable. Lorsqu'il s'agit d'un projet de construction portant sur plus de deux cents lits, la décision d'octroi du prêt appartient au service central de

l'Office fédéral. Pour les projets moins importants, la décision incombe au président de l'office du travail du « Land ».

Pour la France, des indications ont été fournies plus haut en ce qui concerne les réalisations conduites au profit des jeunes travailleurs ainsi que des travailleurs immigrés. De même, au Luxembourg, en ce qui concerne cette dernière catégorie de travailleurs, le ministère du travail dispose de crédits budgétaires destinés à promouvoir la construction de logements pour ces travailleurs.

En Italie, ainsi qu'il a été dit au chapitre II, les services de main-d'oeuvre collaborent avec les commissions provinciales pour l'attribution de logement aux travailleurs.

Enfin, pour les Pays-Bas, il y a lieu de rappeler que la direction générale de l'emploi comprend une division du logement qui a notamment pour tâche de construire et d'exploiter des complexes d'habitations pour les travailleurs, soit en gestion propre, soit pour le compte des employeurs.

#### 9 b. *Allocations familiales*

Le rôle que jouent en cette matière les services de main-d'oeuvre en Allemagne, et dont il a déjà été parlé, est mentionné ici pour mémoire.

#### 9 c. *Conflits du travail*

De même, est indiqué pour mémoire le rôle des services de main-d'oeuvre en Italie dans le domaine du règlement des conflits du travail.

#### 9 d. *Contrôle de la rupture des contrats de travail. Interdiction de licenciement*

Il est rappelé également qu'aux Pays-Bas les bureaux régionaux du travail sont chargés de donner, dans les cas prévus par la loi, les autorisations nécessaires pour la résiliation des contrats de travail.

Un arrêté réglemeute spécialement les relations de travail, les salaires et autres conditions de travail. Il contient des dispositions particulières en ce qui concerne la conclusion et la rupture des relations du travail et autres problèmes qui y sont liés. Bien que cet arrêté ne concerne pas l'emploi à proprement parler, sa mise en application incombe directement à la direction générale de l'emploi. Dans la pratique, les procédures relatives à l'interdiction de licenciement constituent une lourde tâche pour le directeur du bureau régional du travail.



## Bureaux de placement privés

1. APERÇU HISTORIQUE —  
ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION

Avant le début du XX<sup>e</sup> siècle, les pouvoirs publics ne se préoccupaient guère de faciliter aux travailleurs ou futurs travailleurs la recherche d'un emploi salarié. C'est ainsi que des particuliers ont été amenés à créer des bureaux de placement où ils recevaient la visite à la fois de candidats à un emploi et d'employeurs désireux de trouver de la main-d'oeuvre. Ils ajustaient alors tant bien que mal les offres et les demandes d'emploi ainsi reçues après avoir exigé un versement en espèces de tous les clients, salariés aussi bien qu'employeurs. Le montant de cette rétribution était très variable. En ce qui concernait les salariés, elle consistait souvent en un versement préalable auquel s'ajoutait un certain pourcentage sur les salaires perçus dans l'emploi procuré pendant une période variable selon les professions et les régions. Il s'ensuivait que les salariés étaient ainsi endettés pendant un certain temps. Cette situation plutôt pénible avait amené les organisations de compagnonnage, puis plus tard les syndicats de travailleurs, à créer des « bourses du travail ».

Ce furent les premières réactions contre les bureaux payants.

Dans les Etats de la Communauté, ce n'est, de façon générale, qu'aux environs de 1900 que les pouvoirs publics intervinrent pour améliorer cette situation sociale; il est intéressant de suivre, dans l'ordre chronologique, les interventions législatives et réglementaires dans les divers Etats qui avaient pour but, d'abord le contrôle, puis la suppression rapide ou progressive des bureaux de placement payants.

En France, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les opérations de placement gratuit sont le fait des syndicats professionnels patronaux ou ouvriers et des sociétés de secours mutuels, à la suite du déclin du compagnonnage. Les bourses du travail se développent à partir de 1895. Un décret du 7 décembre 1895, remplacé par un décret du 17 juillet 1900, précise que la bourse du travail de Paris a pour objet de faciliter les transactions relatives à la main-d'oeuvre, au moyen de bureaux de placement gratuits, de salles d'embauchage et par la publication de tous renseignements intéressant l'offre et la demande de travail.

Cependant, on estime qu'en 1900, sur le million de placements effectués à Paris, 200 000 environ sont dus aux placements gratuits et 800 000 aux bureaux payants. Ces derniers paraissent alors avoir en majorité dans leur clientèle des ouvriers et employés de l'alimentation et des gens de service.

La loi du 14 mars 1904 qui, sur certains points, reprenait les dispositions du décret du 25 mars 1852

prévoit notamment la possibilité d'une suppression des bureaux payants moyennant une juste indemnité.

Les bureaux de placement gratuit créés par les municipalités, les syndicats professionnels, les compagnonnages, les sociétés de secours mutuels et les associations ne sont soumis à aucune autorisation. L'autorité municipale doit exercer une surveillance sur les bureaux de placement pour y assurer le maintien de l'ordre, les prescriptions de l'hygiène et la loyauté de la gestion. Il est interdit d'adjoindre un bureau de placement à un hôtel, un restaurant, un débit de boissons. En outre, la loi de 1904 dispose que les frais de placement touchés dans les bureaux maintenus à titre payant seront entièrement supportés par les employeurs, sans qu'aucune rétribution puisse être reçue des employés.

Aux Pays-Bas, un arrêté royal du 30 juillet 1909 a institué une commission d'Etat pour le chômage; elle a notamment recommandé avec force que l'Etat intervienne dans le placement de la main-d'oeuvre en vue de la lutte contre le chômage. Une enquête effectuée par cette commission en 1911 a relevé 200 services de placement poursuivant un but lucratif, nombre jugé, à l'époque, de beaucoup inférieur à la réalité (principales professions : gens de maison : 82; agriculture : 33; marins et pêcheurs : 41). A la suite de l'institution, par l'arrêté royal de 1916, d'un Office national de l'assurance chômage et du placement, la position des services de placement à but lucratif commença à être sérieusement ébranlée.

Au Luxembourg, la réglementation des activités des bureaux de placement privés date de 1913. Les dispositions s'y rapportant se trouvent dans une loi du 2 mai 1913. Cette loi dispose que le gouvernement est autorisé à soumettre d'une manière générale l'ouverture et le mode d'exploitation des bureaux de placement à des prescriptions spéciales. Le règlement intervenu pour l'application soumet l'ouverture des bourses du travail à une autorisation gouvernementale, personnelle et révocable. Certaines conditions étaient mises à l'octroi de l'autorisation. Il était précisé, en fin du règlement, que ces dispositions n'étaient pas applicables aux bourses du travail créées par l'Etat ou les communes et que le placement par les bourses du travail publiques devait être gratuit.

En Italie, on peut dire que le début de l'évolution qui a abouti au système actuel a été marqué par le décret-loi n° 1921 du 17 novembre 1918 qui a fixé le principe de l'enregistrement obligatoire des offices de placement auprès du ministère alors dénommé « ministère de l'industrie, du commerce et du travail » et de la surveillance de l'Etat sur ces offices, bien que subsiste nettement le libre exercice de la médiation en matière de placement, même à but lucratif.

L'obligation de la gratuité du placement a été affirmée par le décret n° 2214 du 19 octobre 1919, alors que par celui n° 1 003 du 29 mars 1928 est sanctionnée l'interdiction faite aux employeurs de recruter de la main-d'oeuvre autrement que par l'intermédiaire de l'office de placement.

En Allemagne, dès 1922, en vertu de la loi sur les services de placement, on s'était proposé d'aboutir à la liquidation totale des agences de placement poursuivant un but lucratif à la date prévue du 1<sup>er</sup> janvier 1931. Toutes les personnes qui s'étaient occupées du placement d'aides familiales, d'ouvriers agricoles, de personnel hôtelier etc., durent, à l'époque, fermer leurs agences. Seul, un nombre réduit d'agents s'occupant de personnel artistique obtinrent l'autorisation de poursuivre leur activité sous le contrôle de l'Office de placement et d'assurance chômage du Reich, créé en vertu de la loi sur le placement et l'assurance-chômage du 16 juillet 1927. Celui-ci décidait aussi s'il était nécessaire d'admettre la création d'autres institutions de placement.

En France, la loi du 19 juillet 1928 resserre le contrôle de l'administration sur les bureaux de placement privés et prévoit des règlements pour l'exécution de ces prescriptions.

C'est aux Pays-Bas qu'a commencé le régime de l'autorisation de ces services privés. La loi de 1930, à la suite d'abus constatés impliquant des risques d'ordre moral et financier pour ceux qui y avaient recours, a décrété que les services de placement à but lucratif seraient soumis provisoirement à l'octroi d'une autorisation, l'objectif final étant leur disparition. Pour les services sans but lucratif, la loi stipulait que les tarifs devaient être au préalable communiqués au ministre des affaires sociales.

En Belgique, l'arrêté royal du 25 mai 1936 organisant le placement public et gratuit des travailleurs a édicté des mesures spéciales applicables aux « bourses du travail » agréées.

En Italie, le décret n° 1 934 du 21 décembre 1938 a confirmé le caractère public de la fonction de placement. Cependant, celle-ci reste confiée aux associations syndicales qui jouissaient alors de la personnalité de droit public. L'ultime étape a été franchie par la loi n° 264 du 29 avril 1949 qui réglemente le placement, attribue une compétence exclusive aux organes de l'Etat et établit de façon absolue l'interdiction de toute médiation dans ce domaine.

En France, c'est le décret du 26 novembre 1939, pris en exécution de la loi de 1928 précitée, qui a soumis les bureaux privés de placement, gratuits ou payants, existant à la date de sa publication, à une déclaration formulée dans les quinze jours à l'inspecteur divisionnaire du travail et de la main-d'oeuvre. Toute ouverture ou extension ultérieures de tels services était subordonnée à une autorisation du ministère du travail.

Aux Pays-Bas, l'arrêté du 5 octobre 1940 du secrétaire général du département des affaires sociales instaurait une réorganisation radicale des services de placement. Il prévoyait la suppression, à un rythme accéléré, des services de placement privés à but lucratif et il introduisait un régime d'autorisation pour les services privés sans but lucratif. Après la fin de la guerre, la liquidation accélérée n'a pas eu lieu; par contre, quelques dizaines de services à but non lucratif ont obtenu l'autorisation; on abandonnait ainsi la tendance à monopoliser.

## 2. LÉGISLATIONS ET RÉGLEMENTATIONS EN VIGUEUR

Après la tourmente, de nouvelles législations en cette matière intervinrent dans les Etats de la Communauté et il convient d'examiner dans chacun d'eux les textes qui virent alors le jour.

En Belgique, en vertu d'une législation antérieure, l'exploitation d'un bureau de placement payant était, en principe, interdit. L'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs stipule toutefois que le roi peut, pour certaines professions, autoriser la continuation temporaire de l'activité de ces bureaux de placement payants tout en assurant leur disparition progressive. Il peut subordonner leur exploitation à certaines conditions et mesures de contrôle.

L'arrêté royal du 10 avril 1954 ainsi que l'arrêté ministériel du 23 avril 1955, pris en exécution du précédent, précisent les conditions dans lesquelles ces bureaux peuvent être exploités et le contrôle auquel ils sont soumis.

Par ailleurs, en ce qui concerne les bureaux de placement privés gratuits, leur création, les conditions d'agrément et d'octroi de subsides, la suspension et le retrait de leur agrément, le contrôle exercé sur eux par l'Office national de l'emploi sont réglés par les articles 44 à 52 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963 et l'arrêté ministériel du 14 mai 1964 fixant le montant et les modalités d'octroi de subventions à ces bureaux.

En Allemagne, la convention n° 96 de l'Organisation internationale du travail du 1<sup>er</sup> juillet 1949 relative aux agences qui se chargent du placement rémunéré de la main-d'oeuvre a été ratifiée par la loi fédérale du 14 avril 1954. Est ainsi prévue l'abolition graduelle des agences qui poursuivent un but lucratif en procédant au placement rémunéré de la main-d'oeuvre.

Le conseil d'administration de l'Office fédéral a pris, le 16 décembre 1959, les dispositions relatives au placement de la main-d'oeuvre et au placement des apprentis; elles portent surtout sur les points suivants : un mandat impliquant autorisation ne pourra être délivré que si les services de l'Office fédéral ne sont pas en mesure de pourvoir, comme il conviendrait, au placement relatif à certaines professions ou

à certains groupes de personnes. Ce mandat devra délimiter avec précision les professions et les groupes en cause, il ne pourra être délivré que pour une durée limitée peu importante, que l'activité autorisée soit lucrative ou non.

La loi sur le placement de la main-d'oeuvre et l'assurance chômage, en date du 23 mars 1960, permet de procéder à un placement lucratif quand il s'agit de personnes appartenant aux professions du spectacle.

En France, l'ordonnance du 24 mai 1945 réorganisant les services de main-d'oeuvre pose le principe de la suppression complète du placement privé gratuit ou payant, « les opérations effectuées par les bureaux payants seront interdites pour les professions ou industries qui feront l'objet des arrêtés prévus ».

L'arrêté du 6 octobre 1945 pris pour l'application de l'article 9 de l'ordonnance couvre l'ensemble des professions à l'exception des professions domestiques, de celles qui relèvent des exploitations agricoles et forestières, et des entreprises de spectacle.

L'article 3 de l'ordonnance précitée du 24 mai 1945 dispose qu'à compter de la date de promulgation, il ne sera plus ouvert de nouveaux bureaux de placement gratuit. A titre provisoire, les bureaux de placement gratuit créés notamment par les syndicats professionnels, les bourses du travail, les sociétés de secours mutuels et les associations d'anciens élèves pourront être autorisés à continuer leurs opérations sous le contrôle des services régionaux et départementaux de main-d'oeuvre, à condition de demander dans le délai de deux mois l'autorisation auxdits services. Un certain nombre d'autorisations ont été accordées.

En Italie, la loi du 2 avril 1958 établit que l'embauchage du personnel domestique peut avoir lieu directement, c'est-à-dire sans passer par le bureau de placement, à condition que les employeurs notifient l'embauchage au bureau précité dans les trente jours suivant la période d'essai. Le placement de cette catégorie de personnel échappe à la compétence exclusive des offices du travail ou d'autres organes de l'Etat, bien qu'on ne puisse parler, en l'espèce, de placement par des offices privés à proprement parler. Les associations professionnelles, à caractère national, pour cette catégorie de personnel, et les organismes de patronage pour l'assistance sociale dûment autorisés par le ministère du travail peuvent se charger de l'envoi au travail du personnel domestique, à condition d'en avertir les offices ministériels compétents. De fait, ont été autorisés sept instituts de patronage et d'assistance sociale<sup>(1)</sup>; en raison de leur caractère particulier, ils ne peuvent être constitués et gérés que par des associations nationales de travailleurs (même non syndicales) à vocation d'assistance; et ils ont le devoir d'assister et de protéger les travailleurs pour les faire bénéficier des mesures de prévoyance. Leur constitution est approuvée par décret du ministre du travail et le

financement en est assuré — en plus des moyens mis à leur disposition par les associations promotrices — par des allocations à la charge des institutions d'assurances sociales.

Au Luxembourg, un arrêté intervenu en 1945 n'a pas aboli la réglementation concernant les bureaux de placement. Théoriquement, l'ouverture et le fonctionnement des bourses du travail libres restent permis sous les conditions fixées par le règlement d'administration publique du 21 août 1913. Toutefois, leurs services doivent être gratuits et leur activité est soumise à la surveillance de l'Office national du travail. En fait, il n'y a actuellement aucune bourse de travail libre en fonctionnement. Seule une organisation pour la protection des jeunes filles s'intéresse au placement d'aides ménagères. Le mouvement de ces opérations est régulièrement signalé à l'Office national du travail.

Aux Pays-Bas, c'est, en fait, toujours la loi de 1930 qui, modifiée à plusieurs reprises, est encore en vigueur. Elle soumet la gérance d'un service de placement sans but lucratif à une autorisation ministérielle. Pour les services à but lucratif, aucune nouvelle autorisation n'est octroyée : l'autorisation prend fin à la mort du bénéficiaire.

### 3. SITUATION ACTUELLE DES BUREAUX DE PLACEMENT PRIVÉS

Dans les Etats de la Communauté, une action a ainsi été menée en vue de parvenir assez rapidement à la suppression de tous les services privés de placement payant avec ou sans but lucratif, voire gratuit.

Cependant, la convention n° 96 de l'OIT ratifiée par les six Etats n'a prévu la disparition que des services à but lucratif. Elle prévoit le maintien des bureaux de placement qui, bien que réclamant une rétribution pour leurs services, ne sont pas gérés à des fins lucratives, à condition qu'ils possèdent une autorisation délivrée par l'autorité compétente, soient soumis au contrôle de celle-ci, ne puissent porter en compte des frais excédant ceux indiqués dans un barème soumis à l'autorité compétente et approuvé par celle-ci ou fixé par ladite autorité (étant entendu qu'ils devront s'en tenir strictement aux dépenses effectuées), enfin ne puissent placer ou recruter des travailleurs à l'étranger qu'avec l'accord de l'autorité compétente et aux conditions fixées par les mesures légales en vigueur.

Il convient maintenant de faire la synthèse des conditions dans lesquelles les divers pays sont amenés à autoriser le fonctionnement des services de placement privés, gratuits ou payants, avec ou sans but lucratif mais, auparavant, il faut considérer d'après les données disponibles, la situation actuelle de ces services dans les six Etats.

(1) A l'heure actuelle, la question de savoir si ces instituts ont une personnalité juridique de droit privé ou de droit public est encore controversée.

En Belgique, des bureaux de placement gratuit privés fonctionnent au sein des organisations syndicales des travailleurs et des oeuvres philanthropiques; actuellement, ils sont au nombre de 23. Ces bureaux s'intéressent à toutes les professions, mais ils sont parfois spécialisés pour certaines catégories de travailleurs, par exemple : pour l'industrie de l'alimentation, du livre, du vêtement, de l'hôtellerie, du spectacle. En 1964, ils ont réalisé 5 068 placements et en 1965, 5 201. Actuellement, les bureaux de placement payant reconnus sont au nombre de 8, dont 5 s'occupent des artistes et musiciens, 2 de la main-d'oeuvre agricole et 1 des gens de maison; leur activité diminue de plus en plus, la majorité des placements sont réalisés par l'Office national de l'emploi. Celui-ci a placé 6 468 travailleurs agricoles en 1964 et 4 499 en 1965, les bureaux de placement payant 474 en 1964 et 337 en 1965. En 1964, 4 565 gens de maison ont été placés par l'intervention de l'Office national et 5 130 en 1965; les bureaux de placement payant ont placé 228 gens de maison en 1964 et 196 en 1965. En ce qui concerne les artistes, les bureaux reconnus ont réalisé, en 1964, 853 placements (pour l'année 1965, les chiffres ne sont pas encore disponibles). Dans ce domaine, les bureaux officiels exercent, eux aussi, une activité restreinte (137 placements en 1964 et 51 en 1965).

L'Allemagne a, comme les autres Etats membres de la CEE, ratifié la convention n° 96 de l'OIT qui prévoit notamment la suppression progressive des bureaux de placement à but lucratif. En appliquant cette convention, l'Office fédéral procède selon le « principe d'extinction », c'est-à-dire que, en principe, de nouvelles autorisations ne sont plus octroyées, tandis que les anciennes restent valables jusqu'au décès du détenteur ou la cessation d'activité de ce dernier.

Dans la mesure où le placement payant dans certaines professions est réduit progressivement, l'activité des services spéciaux instaurés par l'Office fédéral en faveur des travailleurs de ces professions — appelés « services de placement des artistes » — est renforcée; de tels services existent actuellement auprès de six offices locaux et d'un office régional, de même qu'un service central de placement pour les théâtres, les films et la télévision.

Au 31 décembre 1965, on comptait en Allemagne les bureaux de placement privés ci-après : concerts 28, artistes 34, théâtres 11, films 23, orchestres 13, soit, au total, 109 personnes autorisées à exercer un placement à but lucratif. Ces bureaux privés ne peuvent percevoir des droits que dans le cadre de la réglementation en vigueur. Il est interdit aux personnes autorisées à exercer une activité de placement à but lucratif, d'obliger les demandeurs appartenant aux professions intéressées à recourir à leur service, ainsi que de conclure des contrats d'exclusivité ou visant une représentation unique.

L'Office fédéral et ses services extérieurs sont chargés de surveiller l'exécution régulière des activités pour lesquelles les bureaux de placement privés sont autorisés.

En France, à l'heure actuelle, les seuls bureaux payants dont l'autorisation de fonctionner limitée à 1 an a été prorogée d'année en année, concernent les professions domestiques et les professions du spectacle.

Leur nombre s'est considérablement amenuisé, il n'en existe plus que dans les grandes villes. Les bureaux de main-d'oeuvre publics s'occupent également de ces professions et contrôlent l'activité des bureaux privés qui n'accueillent qu'une partie des offres et des demandes d'emploi.

L'ordonnance de 1945 décidait qu'à titre provisoire et jusqu'à une date à déterminer par décret interministériel, les bureaux de placement gratuit créés notamment par les syndicats professionnels, les bourses de travail, les sociétés de secours mutuels et les associations d'anciens élèves, pouvaient être autorisés à continuer leurs opérations sous le contrôle des services régionaux et départementaux de main-d'oeuvre, à condition de demander dans un délai de deux mois une autorisation aux services précités. Les bureaux visés par cet article qui ont fait la demande en temps utile ont été maintenus.

En Italie, comme on vient de le voir, seule la main-d'oeuvre domestique peut être embauchée directement ou par l'intermédiaire d'organismes de patronage et d'assistance sociale autorisés par le ministère du travail.

Au Luxembourg, comme indiqué plus haut, il n'existe aucun bureau véritable de placement privé.

Aux Pays-Bas, enfin, il existe encore 9 bureaux de placement privés avec but lucratif autorisés : 4 ont, en 1965, placé 2 256 artistes de variétés; 3 ont placé 948 autres artistes exécutants; et 2 ont placé 73 « gens de maison ».

Les bureaux sans but lucratif, au nombre de 37, sont divisés en 2 catégories : 23 dont les services sont entièrement gratuits ont, en 1965, placé 7 816 personnes; 13 appliquant un tarif ont placé 9 176 personnes.

En ce qui concerne leur activité, il faut noter que chacun d'entre eux s'occupe d'une ou de plusieurs catégories de demandeurs d'emploi; de ce fait, leur champ d'action est le plus souvent restreint; mais, parfois, il est aussi assez vaste.

Les demandeurs d'emploi appartiennent aux catégories suivantes : économistes, ingénieurs de Delft, gens de maison (femmes), évangélistes, puéricultrices, étudiants de certains établissements d'enseignement supérieur qui se livrent à une activité rémunérée pour payer leurs études et subvenir à leurs besoins, invalides, anciens détenus en voie de reclassement, apprentis poseurs de briques, certains stagiaires et artistes.

En fait, des 200 bureaux privés qui s'occupaient de placement en 1911, il n'en subsiste plus que 45 en 1965; ces derniers n'ont placé la même année que 20 269 personnes alors que les bureaux publics ont placé dans le même temps 213 627 personnes.

#### 4. CONDITIONS D'AUTORISATION

Il s'agit des conditions exigées pour la délivrance ou le maintien des autorisations de fonctionner délivrées aux bureaux privés de placement payant ou gratuit, avec ou sans but lucratif, appartenant à des personnes physiques.

Bureaux de placement payant — De façon générale, il existe des exclusives quant au local dans lequel est installé le bureau; il ne peut l'être, par exemple, dans un débit de boissons (Belgique); la France et les Pays-Bas visent la profession du tenancier du bureau; il ne peut être : tenancier de logement, hôtelier, restaurateur, débitant de boissons, négociant ou courtier, vendeur ou représentant de commerce de denrées alimentaires, d'articles d'habillement ou d'objets d'usage personnel, commerçant d'achat et de vente, de reconnaissance de crédit municipal, vendeur de billets de loterie, coiffeur ou barbier. Le bureau ne peut non plus être installé dans un local où s'exercent ces professions.

En Belgique, la loi stipule que l'exploitation du bureau soit la profession exclusive du détenteur de la licence, sauf dépôt d'une caution.

Il est évident que le requérant doit être de bonne moralité; aux Pays-Bas, par exemple, il ne doit pas avoir été condamné par jugement définitif au cours des cinq années précédant le dépôt de la demande d'ouverture ou de renouvellement, à une peine d'emprisonnement d'un an au moins ou privé de certains droits. Les bureaux privés de placement payant sont inaccessibles. En cas de décès, le bureau doit être fermé. Toutefois, en Belgique, le ministre du travail peut transférer la licence au bénéfice d'un conjoint ou d'un enfant majeur pour autant que le bénéficiaire réponde aux conditions générales et fasse la preuve de sa compétence professionnelle. Dans ce cas, la licence peut être renouvelée dans les conditions générales.

La demande de renouvellement doit être faite dans les formes prévues pour la première demande au plus tard trois mois avant la date d'expiration accompagnée des documents nécessaires et d'une somme de 400 francs. Le renouvellement a généralement une portée d'un an. Le ministre du travail belge peut, lorsque les bureaux publics sont en mesure d'assurer les activités remplies par les bureaux payants, notifier à ces derniers que la licence ne pourra plus être renouvelée que trois fois au plus et qu'à partir de cette notification ils peuvent assurer une seconde profession.

L'autorisation mentionne les professions ou les groupes de professions sur lesquelles elle porte, la ou les

communes ainsi que le local dans lesquels le service de placement pourra fonctionner, ainsi que le tarif des rétributions que l'intéressé pourra réclamer à ceux qui feront appel à ses services. Le tarif peut ultérieurement être modifié par l'autorité concédante, soit d'office, soit sur la demande du détenteur de la licence. Le tarif doit être affiché dans les locaux utilisés, il doit pouvoir être lu par ceux qui ont recours à ces services et doit, en outre, leur être communiqué ou indiqué au préalable.

En France, il est interdit à tout bureau payant de réclamer ou de recevoir aucune rétribution du demandeur d'emploi. Au Luxembourg, les services des bureaux de placement privés doivent être gratuits.

Il n'en est pas de même en Belgique où l'employeur et le salarié faisant appel à ces bureaux doivent acquitter une commission selon certaines modalités figurant dans l'arrêté d'autorisation. Aux Pays-Bas, seul le travailleur doit acquitter cette commission.

Aux Pays-Bas, il existe des bureaux de placement sans but lucratif qui peuvent réclamer une rétribution pour leurs services; les uns ne perçoivent que le prix coûtant et les autres appliquent un tarif laissant un excédent d'exploitation utilisé au profit de ceux qui ont recours à ces services. Seuls les bureaux sans but lucratif gérés par des organismes non commerciaux, honnêtes et qualifiés, ont été autorisés à fonctionner.

#### 5. CONTRÔLE

De façon générale, les bureaux de placement privés de toute nature sont soumis au contrôle des services de main-d'oeuvre.

Toutefois, aux Pays-Bas, les bureaux sans but lucratif ne sont soumis à aucun contrôle, sauf ceux qui réclament une rétribution.

La nature et la périodicité des renseignements statistiques fournis par les bureaux privés de toute nature sont variables.

Ainsi, aux Pays-Bas, ils n'ont qu'à fournir annuellement au bureau régional du travail un relevé du nombre des placements effectués en distinguant les sexes.

En France, ils doivent communiquer chaque semaine au service départemental de main-d'oeuvre une statistique des offres et des demandes d'emploi enregistrés et des placements effectués.

En Belgique, les bureaux de placement payant doivent accomplir certaines formalités, notamment en ce qui concerne l'établissement des fiches pour les demandeurs d'emploi et les employeurs, la tenue d'un carnet de reçus des commissions perçues, ainsi que l'envoi chaque mois au ministre de l'emploi et du travail d'un relevé du total des placements effectués.

Les bureaux gratuits doivent, de même, établir des fiches pour les demandeurs d'emploi et pour les

employeurs; en outre, ils sont tenus de signaler hebdomadairement au bureau régional de placement compétent les offres d'emploi auxquelles ils n'ont pu donner suite et ils doivent faire connaître à ce bureau, au fur et à mesure qu'ils se produisent, les refus de travail des chômeurs en signalant les raisons invoquées.

L'Office national communique au ministère à la fin du premier mois de chaque trimestre civil les statistiques reçues ainsi qu'un rapport sur le contrôle des placements opérés.

Une particularité se présente en Belgique, c'est celle de l'octroi de subventions aux bureaux privés de placement gratuit, par le ministère de l'emploi et du travail. Ces subventions, dont les bases sont arrêtées par le ministre sur avis de l'Office national, sont fixées proportionnellement au nombre de placements effectués dans un emploi où l'intéressé est resté occupé pendant au moins trois jours. Pour le personnel domestique, les gens de maison et les extras de l'industrie hôtelière, l'occupation de l'emploi peut être limitée à un jour, mais un seul « subside » est accordé par mois pour une même personne.

## Conclusions et perspectives d'avenir

Le présent chapitre a un double objet.

En premier lieu, il se propose de dégager les conclusions d'ensemble qui ressortent de l'examen comparé des objectifs, de l'organisation et des méthodes de fonctionnement des services de main-d'oeuvre des Etats membres de la Communauté. Ces conclusions peuvent notamment s'exprimer sous la forme d'une constatation de faits significatifs qui caractérisent l'évolution passée et l'état actuel des activités exercées par les services de main-d'oeuvre. L'examen de ces faits constitue, déjà, en lui-même, une source d'enseignements.

Cette étude ne saurait, toutefois, se borner à la seule description des systèmes nationaux de l'emploi à laquelle sont consacrés les sept premiers chapitres de l'exposé de synthèse.

Au-delà de cette tâche de documentation et d'information, il convient d'essayer d'entrevoir, en second lieu, l'évolution future des services étudiés pour apprécier dans quels sens, de façon générale, il paraît souhaitable et possible de l'orienter et quels sont les moyens les plus appropriés pour favoriser cette évolution vers de nouveaux progrès.

Il appartient, bien entendu, à chacun des Etats membres de tirer parti de ces informations et de ces suggestions d'intérêt général, compte tenu de la situation particulière des services nationaux et des problèmes qu'ils ont à affronter.

Afin de répondre à cette seconde préoccupation, le présent chapitre s'attachera à dégager les perspectives d'avenir des services de main-d'oeuvre des Etats de la Communauté, telles qu'elles apparaissent à la lumière des perfectionnements dont ils ont déjà fait l'objet et de ceux qui sont en cours de réalisation ou envisagés par ces Etats.

### A. CONSTATATIONS D'ENSEMBLE

Les services de main-d'oeuvre<sup>(1)</sup> ont, en général, une cinquantaine d'années d'existence. Cependant, dans la plupart des Etats membres, des réformes très importantes ont été apportées récemment à leur organisation, principalement après la seconde guerre mondiale, ce qui a modifié sensiblement la physionomie des services contemporains; ils s'occupent de l'ensemble des questions de main-d'oeuvre et d'emploi; leurs attributions ont été étendues et leurs moyens d'action renforcés.

#### 1. ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES SERVICES DE MAIN-D'OEUVRE

L'examen comparé des évolutions qu'ont suivies les services de main-d'oeuvre<sup>(1)</sup> des six Etats ne manque pas de faire ressortir le parallélisme frappant

qui existe entre elles. Nées des initiatives locales privées, ces services ont évolué progressivement pour aboutir à une organisation semi-publique puis publique de services d'Etat — ou de services parastataux — coordonnés et centralisés à l'échelon national.

1 a. La réorganisation progressive des services de main-d'oeuvre trouve sa justification dans la nécessité du progrès social — notamment, en application du droit au travail — en même temps que dans les exigences, en matière d'emploi, des économies nationales modernes. Les transformations rapides qui se sont opérées dans les activités professionnelles, collectives et individuelles — et qui, d'ailleurs, continuent de se poursuivre — entraînent obligatoirement des modifications substantielles dans le volume, dans la répartition et dans les qualifications des effectifs de travailleurs.

De plus en plus, il est reconnu indispensable, afin de faciliter une expansion économique sans heurts, de réaliser en temps opportun les changements préparatoires qui la conditionnent, en particulier pour ce qui concerne la main-d'oeuvre et sa répartition équilibrée, géographiquement et professionnellement. Cette adaptation permanente de la main-d'oeuvre aux fonctions à remplir est une condition fondamentale d'un progrès social continu.

Ces constatations — très généralement admises de nos jours — expliquent pourquoi le rôle des services de main-d'oeuvre a considérablement gagné en importance. Par suite de cette évolution, il leur incombe, à un degré beaucoup plus marqué que dans le passé, de préparer et d'appliquer, en collaboration avec d'autres services, l'essentiel des mesures diversifiées qui concourent à assurer un emploi optimal des travailleurs.

Ainsi, la promotion des services de l'emploi apparaît étroitement liée aux impératifs non seulement du développement harmonieux des économies nationales, mais aussi de l'essor continu du progrès social.

La nécessité pour ces services de s'adapter à des tâches nouvelles — par leur nature ou leur volume — a entraîné l'obligation de mettre en place des structures plus complètes et mieux hiérarchisées aux différents échelons territoriaux, d'accroître les effectifs en conséquence, d'améliorer les méthodes de travail et de pourvoir systématiquement le personnel des qualifications nécessaires à l'application convenable de ces méthodes.

Les méthodes de fonctionnement des services de main-d'oeuvre évoluent de la sorte vers la prise en

<sup>(1)</sup> Ces services sont aussi couramment dénommés « services de l'emploi ».

considération de l'ensemble des aspects des problèmes de l'emploi, économiques, techniques, technologiques et sociaux. Cette conception, qui tend à « intégrer » dans un cadre plus large en même temps qu'à coordonner et à intensifier les activités se rapportant à l'emploi et à la lutte contre le chômage total ou partiel, aboutit à des résultats nettement différents de ceux qui furent enregistrés dans le passé.

Ainsi, pour ne retenir que des résultats globaux, la plupart des pays ont pu se rapprocher d'une situation de plein emploi, voire de suremplei. Certes, une expansion économique régulière a été, pour l'essentiel, l'artisan de cette amélioration générale des possibilités d'emploi et des conditions de travail. Mais il n'est pas douteux également que les services de main-d'oeuvre, en raison même de leur mission élargie et de l'amélioration de leurs méthodes d'action, qui favorisent une politique plus active, ont apporté une contribution très utile dans la mise en place rationnelle de la main-d'oeuvre et par là dans l'obtention des progrès économiques et sociaux.

1 b. Pour réaliser les multiples améliorations obtenues au cours des dernières années, il a fallu que le législateur intervienne.

Il suffira, pour marquer le caractère récent de ces réformes fondamentales, de rappeler quelques-unes des dispositions législatives et réglementaires très importantes qui ont vu le jour au cours de ces dernières années dans tous les Etats membres. En Belgique : l'arrêté organique du 26 mai 1945, l'arrêté royal du 13 mai 1953 et celui du 17 juillet 1959 réorganisant l'administration de l'emploi; en Allemagne : la loi sur le placement de la main-d'oeuvre et l'assurance-chômage du 16 juillet 1927 modifiée le 3 avril 1957, ainsi que d'autres lois particulières parues notamment les 6 août, 14 août et 23 octobre 1961 (mutilés de guerre, protection contre les licenciements, réfugiés); en France : l'ordonnance du 24 mai 1945 sur le placement et le contrôle de l'emploi, les décrets des 27 avril 1946 et 20 avril 1948 ayant trait notamment aux services départementaux de la main-d'oeuvre et aux organismes consultatifs de ces services; en Italie : la loi du 10 août 1945, complétée par celles du 15 avril 1948 et du 22 juillet 1961, qui a défini les attributions fondamentales du ministère du travail en matière d'emploi et la loi du 29 avril 1949, qui a réglementé de façon précise le placement des travailleurs; au Luxembourg : l'arrêté grand-ducal du 30 juin 1945, modifié et complété le 22 avril 1949 et le 29 janvier 1962, ainsi que la loi du 12 mars 1964 concernant l'organisation des cadres de l'Office national du travail; enfin, aux Pays-Bas : l'arrêté royal du 17 juillet 1944 et celui du 1er juillet 1954 qui crée notamment une direction de l'emploi.

Ce bref rappel de dispositions essentielles qui sont présentement en vigueur montre que la physionomie

actuelle des services de main-d'oeuvre de la plupart des Etats membres a été modelée ou ajustée il y a tout au plus une vingtaine d'années ou même, parfois, quelques années à peine. Même en Allemagne où le législateur a repris délibérément, après la guerre, les principes de l'organisation et des méthodes qui avaient fait leurs preuves avant 1933, les réformes ont été inspirées par le même souci d'un perfectionnement continu et d'une différenciation plus poussée des mesures et des moyens d'action.

1 c. Cette constatation permet de souligner que les principales difficultés d'organisation et de fonctionnement que rencontrent encore à l'heure actuelle les services de main-d'oeuvre, dérivent en majeure partie de leur évolution historique. Elles sont le résultat normal de leur nécessaire et constante adaptation à l'évolution permanente des problèmes de l'emploi; parfois, même, il s'agit en réalité d'une crise de croissance.

L'expérience montre que d'assez longs délais sont parfois nécessaires pour que les textes adoptés entrent dans les faits. Comme dans d'autres domaines d'activité complexes, les efforts des services de l'emploi doivent s'affirmer avec continuité et persévérance pour assurer la réalisation complète des objectifs qui leur sont assignés. Cette nécessité est d'autant plus grande que ces objectifs sont plus ambitieux, que les mesures prises deviennent plus diversifiées et que l'appareil administratif devient plus important. C'est le cas général des services de l'emploi dans les Etats membres de la Communauté.

Aussi, ces services sont-ils conscients, non seulement des progrès continus et remarquables qu'ils ont accomplis au cours de ces vingt dernières années par rapport à ceux qui marquèrent les étapes précédentes, mais aussi des progrès qu'il leur reste à accomplir. On s'efforcera de préciser ci-dessous dans quels sens et avec quels moyens ces progrès semblent pouvoir être poursuivis.

C'est pourquoi, à leur stade actuel de développement, il y a lieu de ne pas perdre de vue que les services de main-d'oeuvre des six Etats sont encore, pour la plupart, en période de transformation et qu'il importe, par conséquent, de continuer à faciliter par tous les moyens possibles leur devenir. Même si les progrès souhaitables semblent, a priori, devoir être moins spectaculaires que ceux déjà réalisés — notamment quant à la mise en place de structures hiérarchisées aux différents degrés — ils n'en sont pas moins appréciables dans la réalité des choses en ce qui concerne surtout la valeur de l'équipement et l'amélioration en profondeur des techniques dans les divers domaines d'activité spécialisés, facteurs de nature à influencer fortement sur la valeur qualitative globale des résultats atteints.

Cette considération accentue l'intérêt qu'on doit accorder à l'exercice convenable des diverses fonctions dévolues aux services de main-d'oeuvre.



## 2. TABLEAU COMPARATIF DES FONCTIONS

Dans les dispositions fondamentales qui ont été examinées au chapitre II, on a vu que les terminologies utilisées dans les six Etats pour définir la mission générale et les fonctions spécialisées des services nationaux de main-d'oeuvre comportent entre elles de grandes analogies.

Le tableau suivant a pour but de présenter, sous une forme récapitulative, l'énumération des principales fonctions confiées à ces services nationaux, réparties en 10 groupes. Il suffit de comparer la liste des fonctions spécialisées exercées dans chacun des Etats membres à l'énumération générale qui figure dans ce tableau pour se convaincre de la similitude très grande des tâches. Celles-ci, par leur nature, tendent à se recouvrir; et l'évolution qui se poursuit dans les divers pays aboutit à certains rapprochements en donnant généralement à certaines tâches, dans la pratique, une importance relative déterminée.

Cependant, à ces analogies, se juxtaposent des oppositions. D'un Etat à l'autre, les structures des services et, plus encore, les moyens pratiques de fonctionnement varient de manière sensible selon les activités spécialisées. Cette diversité s'explique, tant par les différences de situations des pays (étendue des territoires, importance de la population et de sa dispersion géographique et professionnelle, degré d'industrialisation plus ou moins poussé et ressources naturelles différentes) que par l'évolution historique des services et la manière de concevoir leur organisation, leurs méthodes et leurs moyens d'action. Il en résulte que, pour une même tâche, l'importance des réalisations dépend, outre des problèmes d'emploi qui se posent, de l'amplitude et de la qualité des méthodes adoptées.

Pour ces raisons, le tableau ci-dessous mentionne dans sa partie droite les services nationaux de main-d'oeuvre particulièrement intéressés par l'exercice des tâches déterminées, soit que celles-ci aient déjà atteint un stade de développement avancé, soit qu'elles fassent l'objet de projets importants d'extension ou d'amélioration.

L'ordre de cette énumération tient compte des considérations suivantes.

La tâche primordiale, ayant la portée la plus générale et qui, par suite, domine l'ensemble des activités spécialisées, consiste dans une large contribution à l'établissement et à l'exécution de la politique de l'emploi. Elle implique un effort de conception, notamment quant à la détermination des objectifs, des méthodes et des moyens, ainsi qu'une participation directe à la mise en oeuvre et à la coordination des diverses mesures s'insérant dans le cadre de cette politique.

Ensuite, la fonction d'étude des problèmes de l'emploi qui comporte notamment, ainsi qu'on l'a vu, l'établissement de nombreuses statistiques, le rassem-

blement de multiples informations professionnelles, les prévisions d'emploi, la recherche des moyens d'équilibrer le marché de l'emploi et d'orienter la politique générale de l'emploi, a été placée en tête des activités spécialisées. Car, elle éclaire et facilite l'exercice des autres tâches, en particulier celles qui concernent la politique générale de l'emploi, l'orientation, le placement, la formation professionnelle et l'immigration. Dans tous les Etats, des efforts sont exercés en vue de développer et d'améliorer cette activité d'analyse et de recherche d'importance fondamentale.

Parmi les autres fonctions qui connaissent aussi un développement, il faut signaler l'orientation professionnelle et le placement en apprentissage des jeunes ainsi que la formation professionnelle des adultes. Les pouvoirs publics prêtent grande attention à l'avenir de la jeunesse et considèrent que l'équilibre futur de la situation de la main-d'oeuvre dépend, dans une large mesure, d'une bonne organisation de l'orientation et de la formation professionnelle des jeunes et des adultes. En Allemagne, au Luxembourg et aux Pays-Bas, notamment, les services de main-d'oeuvre jouent, déjà, un rôle très important dans ce domaine. Dans les autres Etats, en Belgique, en France et en Italie, ces services s'occupent surtout de l'orientation professionnelle des adultes qui tend à acquérir, dans la pratique, une extension beaucoup plus marquée. L'activité d'orientation comporte des travaux complexes exigeant un personnel d'une compétence étendue (conseillers d'orientation professionnelle, conseillers d'orientation scolaire, psychologues professionnels, médecins, assistants sociaux); elle nécessite, en particulier, l'établissement de rapports étroits avec les milieux professionnels et les milieux scolaires.

Dans un autre domaine d'activité, l'amélioration des techniques du placement mérite d'être tout particulièrement soulignée. Cette amélioration qui est sans doute appelée à s'accroître encore, dérive du souci unanime d'atténuer les effets du chômage et d'atteindre le plus haut degré possible d'emploi.

Selon une conception de nos jours assez répandue, il y a lieu d'attendre une atténuation sensible des crises périodiques de chômage, d'un perfectionnement des techniques du placement des travailleurs. Qu'il s'agisse de les prévenir ou de les guérir, ces crises exigent, pour disparaître, un ensemble de moyens parmi lesquels le placement joue un rôle essentiel. L'équilibre du marché de l'emploi dans une économie moderne est, par essence, instable, en raison des changements structurels et conjoncturels incessants. Pour sa nature même, la fonction du placement contribue à établir et à maintenir cet équilibre. Elle suppose une étude approfondie et constamment mise à jour, des activités collectives et individuelles, une analyse et une confrontation précises et permanentes des offres et des demandes d'emploi ainsi que l'établissement de rapports fructueux avec les employeurs

et les travailleurs. Elle nécessite, par conséquent, le concours d'un personnel qualifié dont la compétence s'étend parfois à plusieurs professions ou groupes de professions spécialisées ou qualifiées ou à une profession hautement qualifiée. Ce concours n'est pas seulement nécessaire en cas de crise — mais en toutes circonstances — afin d'atteindre et de maintenir un niveau optimum d'emploi pour toute la population active.

L'opinion suivant laquelle la fonction de placeur serait relativement facile et consisterait surtout dans un jeu d'écritures simples et de manipulations de fiches n'exigeant ni aptitudes particulières, ni formation appropriée, apparaît de plus en plus dénuée de tout fondement. Elle tend heureusement à disparaître. Elle explique l'existence d'un « cercle vicieux » que l'on rencontre encore, parfois, dans la situation des services de placement et de leur personnel : faute d'un nombre suffisant de placeurs qualifiés, la preuve n'est pas apportée de l'importance pratique que doit avoir la fonction du placement; et, par manque de considération à l'égard de celle-ci, on ne recrute pas et ne forme pas de placeurs suffisamment qualifiés et rémunérés.

Cependant, dans plusieurs Etats membres et notamment en Allemagne, aux Pays-Bas et en Italie, ainsi qu'il a été mentionné au chapitre V, paragraphe 1, les services responsables considèrent que la tâche du placement a un caractère spécifique impliquant une qualification élevée du personnel qui l'exerce, pouvant aller, dans un certain nombre de cas, notamment pour le placement dans certaines professions de niveau supérieur, presque jusqu'aux grades de la catégorie la plus élevée du personnel des services de l'emploi.

Au lieu d'avoir des désignations empruntées à d'autres secteurs de l'administration générale (employés de bureau, commis, agent principal, contrôleur, etc.) les agents des services techniques de placement portent, dans ce cas, la dénomination spécifique de « placeur » (« Vermittler », « collocatore ») qui marque le caractère technique de leur fonction. Sanctionnée statutairement, cette dénomination comporte l'octroi d'un grade particulier avec des indices élevés correspondant aux difficultés de la tâche du placeur.

Cette conception a permis de réaliser une réforme appréciable dans l'organisation des services techniques de placement de certains Etats; elle doit être mise en relief ici parce qu'elle favorise effectivement l'acquisition par les placeurs de qualifications plus élevées en même temps qu'une amélioration sensible de la qualité des opérations de placement et, par là, un accroissement notable de l'efficacité générale des services de l'emploi.

Dans le même ordre d'idées, il faut rappeler ici les garanties accrues dont s'entoure de nos jours l'exercice du placement, fonction de caractère public qui

tend à devenir, en réalité, un monopole de fait des services d'Etat ou, par délégation, d'organismes de droit public. Cette évolution a été marquée par la mise en oeuvre d'une réglementation abondante qui a, déjà, été passée en revue.

En liaison avec les progrès accomplis dans le domaine du placement, il y a lieu de mentionner le développement des activités relatives à la formation et à la réadaptation professionnelles. Ce développement s'explique par le fait que le placement se révèle souvent impossible ou aléatoire si le demandeur d'emploi ne possède pas une qualification professionnelle suffisante. Il faut alors le mettre en mesure d'occuper l'un des emplois disponibles en l'aidant à recevoir préalablement une formation ou une réadaptation professionnelle adéquate.

Entendue dans son sens large, la technique du placement utilise ainsi comme moyen la qualification de la main-d'oeuvre et a pour résultat la promotion de celle-ci en même temps qu'une compensation plus poussée des postes disponibles et des demandes d'emploi.

Une longue expérience a prouvé que la lutte contre le chômage et contre la pénurie de travailleurs qualifiés ne pouvait donner de résultats pleinement satisfaisants qu'à condition d'adapter de façon permanente la qualification des candidats au travail aux exigences des emplois à pourvoir. C'est pour répondre à cette nécessité fondamentale que les services de main-d'oeuvre de la plupart des Etats membres, notamment de la Belgique, de la France et des Pays-Bas, ont mis en place des dispositifs permanents de formation professionnelle des adultes qui assurent aussi la rééducation de catégories de personnes difficiles à placer (personnes déficientes, infirmes, handicapées).

Ces améliorations parallèles des activités d'orientation, de formation et de placement caractérisent l'évolution qualitative des services de main-d'oeuvre.

On peut y ajouter l'intensification des mesures tendant à accroître la mobilité de la main-d'oeuvre, telles que les mesures de réinstallation des chômeurs ou celles relatives aux logements sociaux des travailleurs.

Par ailleurs, les fonctions d'émigration et d'immigration ont pris, dans certains Etats membres, une extension notable, par suite des excédents et des pénuries importants de population active. Les mouvements de main-d'oeuvre ont eu tendance, au cours de ces dernières années, à s'amplifier nettement par rapport à ce qu'ils étaient avant la seconde guerre mondiale, non seulement entre les Etats membres, mais aussi entre ceux-ci et un certain nombre de pays tiers.

Désormais, les mouvements de main-d'oeuvre à l'intérieur de la Communauté doivent être considérés dans le cadre des dispositions du traité de Rome

*Tableau comparatif des fonctions (1)*

Énumération des principales fonctions	Services nationaux de main-d'oeuvre particulièrement intéressés (réalisations ou projets d'amélioration)
1. Politique de l'emploi (participation à la conception, à la mise en oeuvre et à la coordination)	Tous Etats
2. Etude des problèmes de l'emploi — Statistiques Informations et documentation professionnelles Analyse du marché de l'emploi et de la répartition des effectifs par branche d'activité, profession, qualification, âge, sexe, région etc. Prévisions d'emploi à court, moyen et long terme Recherche des mesures d'équilibre du marché de l'emploi	Tous Etats
3. Orientation professionnelle et placement en apprentissage Informations professionnelles — Conseils d'orientation, conseils professionnels Jeunes — Adultes	Allemagne, Luxembourg, Italie et Pays-Bas (jeunes et adultes) Belgique et France (adultes)
4. Placement, en général, et placements spécialisés, par profession et pour des catégories de personnes Inscription et examen individuels des offres et demandes d'emploi Compensation aux différents échelons territoriaux Mesures destinées à accroître la mobilité des travailleurs Contrôle de l'emploi, garanties relatives aux congédiements ou renvois temporaires Emplois prioritaires	Tous Etats
5. Aides aux travailleurs sans emploi, notamment : assistance-chômage; assurance-chômage; chômage-intempéries; travaux d'urgence; mesures destinées à assurer la stabilité et la continuité de l'emploi Création de possibilités d'emploi complémentaires	Tous Etats
6. Formation et réadaptation professionnelles Rééducation des chômeurs ou travailleurs âgés, déficients, infirmes, handicapés Formation professionnelle des adultes Contributions en matière d'apprentissage	Allemagne (apprentissage); Italie (apprentissage et cours professionnels pour jeunes et adultes); Luxembourg (contributions en matière d'apprentissage) Belgique, France et Pays-Bas (formation professionnelle des adultes)
7. Fonction d'émigration, « assistée » ou non : travailleurs saisonniers, frontaliers, permanents	Italie et Pays-Bas
8. Fonction d'immigration Missions chargées de la sélection et du recrutement dans les Etats membres de la C.E.E. ou les Etats tiers Procédures et pratiques administratives relatives aux contrats de travail et permis de travail Assistance sociale aux travailleurs étrangers et à leurs familles	Luxembourg, France, Allemagne, Belgique et Pays-Bas
9. Contribution des services de main-d'oeuvre en matière de création, d'extension et de reconversion des entreprises Programmes d'action régionale	Belgique, Allemagne, France, Pays-Bas, Luxembourg
10. Activités exceptionnelles : a) Logements sociaux b) Allocations familiales c) Fonction conciliatrice : différends collectifs et individuels; accords collectifs; procès-verbaux de transaction d) Contrôle de la rupture des contrats de travail	Allemagne, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas Allemagne Italie Pays-Bas

(1) Ce tableau comparatif ne vise qu'à donner une vue globale et nécessairement approximative de la répartition des diverses fonctions exercées dans les six Etats.

relatives à la libre circulation des travailleurs et des mesures prises pour leur application qui ont été déjà mentionnées.

Il faut noter, en outre, la contribution que les services de main-d'oeuvre des Etats membres, notamment de la Belgique, d'Allemagne, de la France et des Pays-Bas, apportent en matière de création de possibilités d'emploi et d'action régionale. Une réglementation relativement récente prévoit des aides de l'Etat en faveur des entreprises qui procèdent à des créations, des extensions ou des reconversions d'activité. Les opérations relatives à la main-d'oeuvre constituent un aspect important de ces transformations. Dans la constitution des dossiers de demande d'aides, il y a lieu de procéder notamment à des estimations des besoins d'emploi et des ressources de main-d'oeuvre, des possibilités de compensation dans chaque région et, éventuellement, entre les régions. Les conditions à remplir en matière d'emploi pour l'octroi des aides doivent être vérifiées par les services de main-d'oeuvre.

Cette activité qui s'insère dans le cadre des programmes de développement régional et, éventuellement, dans les plans nationaux d'expansion économique, semble appelée à un certain essor. Elle traduit la préoccupation croissante des gouvernements de mener une politique active de la main-d'oeuvre dans le cadre de la politique générale d'expansion économique et de progrès social. L'établissement de budgets de main-d'oeuvre et de plans ou programmes d'expansion économique semble devoir retenir tout spécialement l'attention des pouvoirs publics au cours des prochaines années.

Enfin, parmi les activités d'un caractère exceptionnel, il convient de rappeler notamment les efforts particuliers exercés par les services de main-d'oeuvre dans le domaine des logements sociaux des travailleurs, ainsi qu'il a été précisé au chapitre VI à propos des méthodes de fonctionnement.

### 3. TABLEAU COMPARATIF DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE GÉNÉRALE

3 a. Le tableau suivant permet de se faire une idée globale et approchée de l'importance relative de l'organisation générale et des structures des services de main-d'oeuvre des six Etats.

Pour faciliter la comparaison, on a fait figurer sur ce tableau, outre l'énumération des organes dont se composent les services centraux et les services régionaux et locaux ainsi que la répartition des effectifs entre ces services, des données chiffrées relatives à la population totale, à la population active civile (qui comprend les chômeurs) et au rapport qui existe entre les effectifs des services et la population active civile.

Ce rapport n'a évidemment qu'une valeur indicative. Il a été exprimé sous deux formes :

— nombre de personnes actives pour 1 agent des services de main-d'oeuvre :

— Allemagne	1 112
— Italie	1 348
— Belgique	1 457
— Pays-Bas	2 443
— Luxembourg	2 667
— France	5 309

— nombre d'agents des services de main-d'oeuvre pour 1 million de population active :

— France	188
— Luxembourg	375
— Pays-Bas	409
— Belgique	686
— Italie	742
— Allemagne	898

Il importe de ne pas perdre de vue, dans toute comparaison de cette nature, même très approximative, les difficultés qu'on rencontre habituellement dans le choix et dans l'interprétation des critères. Il faut notamment tenir compte des différences existant, d'un pays à l'autre, entre les fonctions exercées. D'autres éléments devraient aussi être pris en considération, tels que l'étendue respective des territoires, la situation économique et, en particulier, le degré d'industrialisation plus ou moins poussé, de même que la répartition de la population active par secteur d'activité.

Néanmoins, si l'on admet que — toute proportion gardée — le volume global des tâches confiées aux services de main-d'oeuvre est d'une importance similaire et comparable, on peut constater que l'organisation générale des services et, tout spécialement, l'équipement en effectifs sont, d'un pays à l'autre, 2, 3 et même 4 fois plus développés.

Il convient de souligner qu'il s'agit là d'une vue quantitative. Toujours selon ce critère, on constate que le Luxembourg a une position voisine de celle de la France, bien que plus favorable et que la Belgique et la Pays-Bas se situent assez près de la moyenne générale, le premier de ces deux pays occupant une situation un peu plus forte et le second un peu moins élevée par rapport à cette moyenne. L'Italie occupe une situation intermédiaire entre l'Allemagne et la Belgique, mais plus proche de ce dernier pays, le premier se détachant nettement de l'ensemble des autres.

En réalité, ce critère quantitatif a une signification plus large que celle qu'on peut lui accorder à première vue. Car il existe, dans la pratique, un rapport entre l'aspect quantitatif et l'aspect qualitatif, c'est-à-dire entre le total des effectifs dont dispose un service et le niveau de leurs qualifications ainsi que la qualité des activités spécialisées qu'il est en mesure d'assumer : lorsque la charge totale du service est trop

Tableau comparatif de l'organisation administrative générale

Pays	Population en 1000 (1)		Organisation administrative générale		Personnel (nombre d'agents) en unités			Rapport effectif — population active	
	totale	active civile (2)	services centraux	services régionaux et locaux	services centraux	services régionaux et locaux (3)	Total	nombre de personnes actives pour 1 agent	nombre d'agents pour 1 million de population active
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Belgique	9 428	3 590	— Ministère de l'emploi et du travail — Office national de l'emploi	29 bureaux régionaux et 44 bureaux locaux de placement 380 bureaux auxiliaires ouverts à temps partiel ou « points de contact »	714 (3)	1 749	2 463	1 458	686
Allemagne	58 587	26 640	— Ministère fédéral du travail et des affaires sociales à Bonn — Office fédéral du placement et de l'assurance-chômage à Nüremberg	9 offices du travail de « Land » (Landesarbeitsämter) 146 offices du travail 569 sections locales et des bureaux auxiliaires fonctionnant à temps partiel	339 (3)	23 616	23 955	1 112	898
France	48 687	19 298	— Ministère du travail — Direction générale du travail et de la main-d'oeuvre	16 inspections divisionnaires du travail et de la main-d'oeuvre 90 directions départementales et services départementaux de la main-d'oeuvre comprenant 330 bureaux locaux de main-d'oeuvre et une centaine de correspondants locaux	135	3 500	3 635	5 309	188
Italie (4)	51 224	19 979	— Ministère du travail et de la prévoyance sociale	18 offices régionaux du travail (uffici regionali del lavoro) 80 offices provinciaux du travail (uffici provinciali del lavoro) 8 335 bureaux extérieurs 6 centres d'émigration (Gênes, Messine, Milan, Naples, Pordenone et Vérone)	880	13 936	14 816	1 348	742
Luxembourg	330	136	— Ministère du travail — Office national du travail	4 bureaux régionaux	51		51	2 667	375
Pays-Bas	12 212	4 475	— Ministère des affaires sociales et de la santé publique — Office national du travail — Service national pour l'emploi complémentaire	11 offices du travail de district (districtsbureaus voor de arbeidsvoorziening) 89 bureaux régionaux du travail (gewestelijke arbeidsbureaus) 44 bureaux locaux et des permanences 34 centres de formation professionnelle	114 (3)	1 718 (5)	1 832	2 443	409
TOTAL	180 468	74 118			2 233	44 519	46 752	1 585	631

N.B. : Les données figurant dans ce tableau n'ont qu'une valeur indicative. La comparaison ne tient pas compte d'autres critères, tels que la différence entre les fonctions exercées, l'étendue des territoires, la situation économique, le degré d'industrialisation etc.

(1) Fin 1965.

(2) Y compris les chômeurs.

(3) Ces effectifs ne comprennent respectivement que ceux : de l'Office national de l'emploi en Belgique; de l'Office fédéral du placement et de l'assurance-chômage en Allemagne; de l'Office national du travail aux Pays-Bas.

(4) Nombre approximatif suivant l'inclusion ou non du personnel occupé à temps partiel.

(5) Effectifs prévus à l'organigramme.

(6) A l'exclusion du personnel des centres de formation professionnelle (environ 400 agents).

lourde par rapport au volume des effectifs, on se trouve nécessairement placé devant une alternative qui consiste, soit à établir un ordre de priorité entre les activités, qui laisse inexécutée, pendant un temps non défini, une partie d'entre elles, soit à consacrer à chacune des opérations relevant d'une activité spécialisée donnée un temps moyen plus ou moins inférieur au temps normal, quitte à en abaisser la qualité en même temps que le rendement général du service; il reste aussi l'éventualité de pratiquer en même temps ces deux solutions désavantageuses dont les inconvénients ne peuvent évidemment que se cumuler.

La plupart des Etats membres doivent actuellement faire face, on l'a vu, à une situation générale de pénuries de main-d'oeuvre, notamment de main-d'oeuvre spécialisée et surtout qualifiée. A l'exception du cas de l'Italie, on se rapproche partout d'une situation de plein emploi, voire de suremplei.

Les services de main-d'oeuvre des Etats membres doivent donc affronter, dans leur ensemble, des problèmes d'une nature et d'une importance similaires, qu'il s'agisse de réduire des pénuries ou des excédents de main-d'oeuvre et d'atténuer le plus possible des déséquilibres du marché de l'emploi. Celui-ci, d'ailleurs, doit être considéré par tous les services nationaux dans un cadre plus vaste qui est désormais celui de la Communauté.

C'est dire que l'équipement de ces services nationaux, indépendamment des fluctuations constantes, dans chaque pays, de la situation générale de l'emploi et du chômage, a toujours un rôle à remplir pour parfaire, prévoir et maintenir l'équilibre général de la situation de la main-d'oeuvre. En tout état de cause, il doit être en mesure de faire face, à tout moment, à la nécessité d'imprimer — éventuellement en un court délai — une orientation nouvelle à la politique de l'emploi en fonction de circonstances nouvelles qui peuvent se révéler, en partie, imprévisibles.

3 b. En ce qui concerne la structure des services centraux, il y a lieu de retenir l'existence de trois types différents selon que l'administration des services de l'emploi a été confiée ou non à un organisme national de droit public créé spécialement à cette fin et jouissant, sous la tutelle et le contrôle du ministère compétent, et dans les limites fixées par la loi, d'une certaine autonomie pour l'accomplissement de sa mission :

— en Belgique et en Allemagne, ont été créés respectivement, ainsi qu'on l'a vu, l'Office national de l'emploi et l'Office fédéral du placement et de l'assurance-chômage, organismes « parastataux » disposant de ressources propres et de l'autonomie de la gestion;

— au Luxembourg et aux Pays-Bas, existe également un Office national du travail; mais cet orga-

nisme est un service d'Etat dont les ressources proviennent intégralement du budget de l'Etat et qui jouit seulement d'une autonomie technique de fonctionnement;

— en France et en Italie, par contre, les services de main-d'oeuvre sont des services publics faisant partie du ministère compétent (respectivement : le ministère du travail, il ministero del lavoro e della previdenza sociale) et tout à fait hiérarchisés et centralisés.

Ce qui différencie le plus ces trois types d'organisation, c'est probablement le fait que, seul, le premier mentionné dispose de ressources financières propres; dès lors, sans doute, a-t-il une plus grande latitude pour l'établissement du budget et la mise en oeuvre des moyens de fonctionnement nécessaires. A cet avantage indéniable, s'en ajoute un autre important : les milieux intéressés aux questions de l'emploi et, notamment, les organisations professionnelles de travailleurs et d'employeurs sont représentés dans les organismes officiels chargés de la gestion des services de l'emploi et prennent de la sorte une part plus active et des responsabilités directes dans les décisions administratives, techniques et financières. Leur concours, indispensable à l'examen et au règlement convenables de ces questions, s'en trouve accru, alors que, dans les autres cas, le rôle joué par les représentants de ces milieux est surtout consultatif. Par ailleurs, le caractère de droit public de l'institution et les garanties qui s'y attachent sont néanmoins sauvegardés du fait que la loi fixe les limites des pouvoirs et des attributions des organismes gestionnaires et que le ministère compétent assure un contrôle permanent de leur activité et peut éventuellement opposer son veto aux décisions qui seraient contraires à la loi.

3 c. Par ailleurs, si l'on examine la structure des services régionaux et locaux, on constate qu'elle comporte dans les six Etats deux échelons distincts — régional et local — avec, cependant, des ramifications plus ou moins diversifiées selon les Etats.

L'idée commune qui inspire la mise en place de ces services « extérieurs » placés dans tous les cas sous l'autorité directe et sous le contrôle des services « centraux » est d'organiser des réseaux suffisamment étendus de façon que le service se rapproche le plus possible de l'utilisateur. C'est ce qui explique la création de sections locales rattachées aux offices régionaux, de bureaux auxiliaires, de « points de contact » et de « correspondants locaux ».

Le nombre de ces bureaux extérieurs est relativement très élevé en Italie. Il est vrai qu'ils ne fonctionnent généralement qu'à temps partiel selon les nécessités locales.

Un aspect important de la structure des services régionaux et locaux est constitué par la répartition des effectifs dont ces services disposent. Il en sera dit un mot au paragraphe suivant.

#### 4. DIVERSITÉ DES RÈGLES DE SÉLECTION, DE FORMATION ET DE PERFECTIONNEMENT DU PERSONNEL

4 a. De façon générale, le personnel se répartit en trois ou quatre grandes catégories correspondant au niveau général de formation : primaire, secondaire, élevé et supérieur.

Sur le plan géographique, mis à part le cas du Luxembourg, on constate que les services extérieurs occupent une forte proportion des effectifs qui se situe entre 93,8 % (Pays-Bas) et 98,6 % au maximum (Allemagne), à l'exception toutefois de la Belgique qui a la proportion de beaucoup la moins élevée (74 %), les effectifs des services centraux dans ce dernier pays occupant une part relativement très importante des effectifs (26 %) contre 1,5 %, chiffre minimum, pour l'Allemagne.

Si l'on combine la répartition géographique du personnel avec sa répartition hiérarchique, ainsi qu'il a été fait au chapitre V, on constate que les différentes catégories de personnel se distribuent de façon assez inégale, selon les Etats, avec, toutefois, quelques similitudes et oppositions, par exemple : pourcentages voisins du personnel de la catégorie A en Allemagne et aux Pays-Bas; pourcentage relativement très élevé en France du personnel des services extérieurs de la catégorie D, situé au bas de la hiérarchie (personnel d'exécution), soit 43 %, contre 0,2 % en Allemagne, 11 % en Italie et 20 % aux Pays-Bas. Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus à propos de la comparaison des fonctions, il n'est pas douteux que l'exercice convenable de celles-ci dépend des qualifications du personnel qui les exerce, le niveau de ces qualifications correspondant lui-même, de façon approximative, au classement du personnel dans la hiérarchie générale du service.

L'examen comparé de la répartition hiérarchique des effectifs par domaine d'activité spécialisé n'a pu être effectuée de façon précise en raison de l'insuffisance des données qui ont pu être recueillies. Cependant, si, à l'avenir, une comparaison approfondie s'avérait possible, au moins pour certaines activités fondamentales et nettement spécialisées (conseillers d'orientation, psychologues professionnels, placeurs qualifiés et hautement qualifiés), cet examen ne manquerait pas d'intéresser eu égard à l'exercice qualitatif de ces activités.

4 b. En ce qui concerne le recrutement du personnel, les services de main-d'oeuvre des Etats membres utilisent des critères de sélection et d'admission très différents : examens et concours; stages de durée variable — de quelques mois à 1, 2 ou même 3 ans — sanctionnés ou non par des épreuves obligatoires, notamment par des examens professionnels.

Dans ce domaine, il y a lieu de noter que ces services rencontrent assez souvent des difficultés. Celles-ci proviennent notamment :

— de la nécessité de développer ou d'adapter la répartition des effectifs, en élevant systématiquement le niveau des qualifications. Les programmes de formation et de perfectionnement du personnel dans les activités relatives à l'emploi n'ont pu encore, à ce jour, être développés autant qu'il serait souhaitable. Il apparaît donc indispensable, dans plusieurs pays, de poursuivre les efforts dans ce sens. Il convient, d'ailleurs, de rappeler les renouvellements massifs de personnel qui ont eu lieu à une époque récente, notamment après la dernière guerre, et qui ont créé une « crise de croissance » ou de renouvellement dont les effets sont encore perceptibles.

— de même, en ce qui concerne le statut du personnel, il apparaît opportun d'accentuer les améliorations enregistrées au cours des dernières années, notamment en ce qui concerne la définition des fonctions, la détermination des qualifications correspondantes et l'octroi des avantages qui s'y attachent. Les mouvements d'entrées et de départs des agents des services de main-d'oeuvre, inadaptés à leur fonction ou insuffisamment rémunérés, provoquent encore, assez souvent, un taux de « rotation » du personnel anormalement élevé. Cette situation est évidemment préjudiciable au bon fonctionnement des services. Elle se rencontre dans plusieurs pays.

Il convient de rappeler ici que, dans la plupart des Etats membres, existent des pénuries de main-d'oeuvre. Or, par la nature même de leur fonction, les agents des services de l'emploi sont en mesure d'apprécier les débouchés qu'offrent les entreprises, non seulement pour les demandeurs d'emploi dont ils ont la charge, mais aussi pour eux-mêmes. Ils ne peuvent longtemps rester insensibles à l'attrait de situations plus lucratives que la leur, dans le domaine privé ou public, d'autant qu'ils trouvent, surtout dans le privé, des emplois répondant à leurs propres qualifications. Ainsi, par exemple, les placeurs très qualifiés, les sélectionneurs ou psychotechniciens se placent facilement eux-mêmes.

En présence de ces difficultés persistantes, plusieurs Etats membres ont estimé indispensable de rendre plus attrayantes les conditions d'emploi du personnel des services de main-d'oeuvre et de garantir, par un statut approprié, sa stabilité, favorisant ainsi la continuité d'action et le rendement du service. Sur ce point, il y a lieu de se référer à ce qui a été dit, par exemple, à propos de la recherche de nouveaux critères d'appréciation pour les fonctions de placeur et de conseiller-d'orientation professionnelle (voir chap. V, par. 1). On a vu que c'est aux Pays-Bas, en Allemagne et en Italie que le placeur bénéficie du classement relativement le plus avantageux.

Il s'agit ici d'un problème essentiel dont dépend, en majeure partie, l'avenir des services de l'emploi. Ce problème englobe plusieurs questions étroitement solidaires : le recrutement, la formation et le perfectionnement du personnel, d'une part, l'évolution

normale de la carrière des agents, d'autre part, une correspondance étant établie par le Statut entre les qualifications des emplois et la position hiérarchique des agents qui les exercent.

Les réformes qui ont été apportées à ce sujet, au cours des dernières années, vont toutes dans le sens d'une revalorisation des fonctions dévolues aux services de l'emploi.

4 c. La formation et le perfectionnement du personnel des services de main-d'oeuvre sont assurés, selon les Etats, de façon très inégale. L'effort éducatif est, dans l'ensemble, d'origine récente, de sorte que les programmes de formation et de perfectionnement n'ont pas acquis, à ce jour, sauf exception, un caractère systématique.

On se trouve donc, encore, dans ce domaine, dans une période de recherche et de progrès. L'action éducative est, en général, multiforme. Elle comprend des cours d'initiation et de perfectionnement, des conférences, des journées ou sessions d'études, des stages ou cycles, des séminaires et des cours résidentiels de durée variable. Parfois, la formation s'étend sur quelques semaines à peine, alors que, dans d'autres pays, les programmes s'étalent sur deux ou trois années.

On doit distinguer des programmes de différents types :

- programmes d'initiation ou de formation de base;
- programmes de formation proprement dite;
- programmes de mise à jour, de perfectionnement, de rappel ou de contrôle.

Selon leur contenu, les programmes se répartissent en :

- programmes fonctionnels ou de spécialisation qui visent à assurer, dans des activités déterminées, une formation approfondie; des progrès notables ont déjà été réalisés dans ce sens; en dehors d'une formation générale, une spécialisation s'est avérée nécessaire pour l'exercice convenable de fonctions qualifiées ou très qualifiées, telles que celles de placeur, conseiller d'orientation professionnelle, psychologue professionnel, chef de service (ou de section) de placement, directeur de bureau de main-d'oeuvre;
- programmes de formation, plus ou moins polyvalente, qui s'adressent, soit à l'ensemble des agents (niveau de base ou moyen), soit à une partie seulement lorsqu'il s'agit, par exemple, de former des cadres du niveau supérieur; un degré minimum de connaissances polyvalentes est reconnu nécessaire et, en particulier, pour les agents qui appartiennent à un organe local comportant un effectif réduit, ce qui est le cas de la plupart des services extérieurs répartis sur l'ensemble du territoire des Etats membres; par contre, la spécialisation est plus facilement réalisable dans tous les services disposant d'une organisation assez « étoffée » et d'un personnel suffisamment nombreux, notamment certains services installés dans des agglomérations urbaines importantes;

— enfin, certains programmes visent à assurer à la fois une formation polyvalente de base et un perfectionnement qui, pour certaines catégories d'agents, permet une spécialisation.

Les matières enseignées sont différemment dosées suivant la nature des programmes. On peut les classer sous cinq grandes rubriques :

- formation administrative générale;
- formation juridique appliquée aux problèmes du travail et de l'emploi;
- formation économique, statistique, démographique et sociale;
- formation psychologique;
- formation technologique.

Le contrôle des résultats de la formation est parfois assuré sous la forme d'examens professionnels qui permettent de prononcer l'admission définitive des candidats dans une carrière donnée ou leur promotion à un grade supérieur.

Dans leur ensemble, les méthodes de formation sont complexes et retiennent de plus en plus l'attention des autorités responsables qui considèrent que la qualité et le rendement des services dépendent de leur judicieuse application.

Aussi, plusieurs Etats membres ont-ils mis en place, récemment, une organisation spéciale de l'action éducative au profit du personnel des services de l'emploi. Il faut citer, à cet égard, tout particulièrement, les réalisations suivantes :

- en Allemagne, ont été créées deux écoles fédérales disposant d'un personnel administratif et d'un personnel enseignant et qui fonctionnent de façon permanente : celle de Münster - Mecklenbeck et celle de Lauf; à ces deux écoles, il faut ajouter douze centres régionaux de formation;
- en Belgique, l'Office national de l'emploi utilise le centre national de Walcourt « Home Gaston Grignard »;
- aux Pays-Bas, la fondation « Stichting voor Opleiding tot Sociale Arbeid » reçoit des subventions de l'Etat pour l'application des programmes de formation, en accord avec les services de l'emploi intéressés. Elle assume, en outre, des tâches pour le compte de la direction générale de l'emploi dans le domaine des cours de formation et de perfectionnement pour certaines catégories de fonctionnaires.

## 5. METHODES DE FONCTIONNEMENT

Dans leurs grandes lignes, ainsi qu'il ressort des informations réunies dans le chapitre VI, les méthodes de fonctionnement des services de main-d'oeuvre des six Etats présentent entre elles de grandes analogies. Mais aussi, une grande diversité les caractérise lorsqu'on aborde l'examen détaillé des procédures et des pratiques administratives qui varient à l'extrême selon les Etats.



Il suffira de rappeler ici, pour s'en tenir à l'essentiel, que le contenu des principales fonctions qui incombent aux services de main-d'oeuvre est délimité dans tous les Etats membres selon une même ligne générale. Ce qui varie surtout, ce sont les moyens d'exécution dont disposent les Etats pour une tâche déterminée et le degré plus ou moins poussé de réalisation, compte tenu des problèmes et des circonstances qui conduisent, assez souvent, à mettre l'accent sur des tâches urgentes et d'une importance prioritaire.

Sans entrer dans le détail, il importe de souligner les progrès de méthode réalisés dans l'exercice de certaines tâches, notamment : dans l'étude des problèmes de l'emploi et l'établissement des données statistiques et autres, des prévisions d'emploi ainsi que dans la coordination des mesures relevant de la politique de l'emploi; en outre, en matière d'orientation professionnelle des jeunes et des adultes; dans le domaine du placement, en général, et des placements spécialisés pour des professions et pour des catégories de personnes déterminées; enfin, dans celui de la formation et de la réadaptation professionnelles.

L'amélioration qualitative des méthodes est recherchée dans deux directions : d'une part, par l'élévation des qualifications du personnel, ainsi qu'il a été indiqué au paragraphe précédent et, d'autre part, grâce à l'utilisation de moyens matériels et de techniques perfectionnés, qu'il s'agisse de l'aménagement des réseaux des bureaux de main-d'oeuvre, de l'installation rationnelle des locaux (réception du public, salles d'entretien individuel) ou de l'utilisation de procédés modernes, par exemple, en matière de diffusion des informations (téléphone, télex, radio, projections dans les salles de cinéma etc.) ou d'exploitation mécanographique de ces informations.

D'année en année, ces progrès vont s'amplifiant.

#### B. PERSPECTIVES D'AVENIR

En se fondant sur les principaux faits qui viennent d'être rappelés, il paraît possible d'esquisser les perspectives d'avenir des services de main-d'oeuvre. Leur évolution future sera notamment déterminée par l'importance des problèmes essentiels qui leur restent posés, les difficultés qu'ils rencontrent généralement dans l'exécution de leurs tâches, les progrès qu'ils ont déjà réalisés et les moyens qu'ils s'efforcent de mettre en oeuvre pour en accomplir de nouveaux.

Dans le cadre des présentes conclusions, il convient de se demander dans quels sens peut être orienté le développement quantitatif et qualitatif des activités des services de l'emploi et par quels moyens.

Il appartient évidemment aux autorités responsables de chacun des Etats membres de répondre à ces questions en prenant, pour chaque pays, les décisions les plus appropriées, compte tenu des situations particulières qu'elles connaissent et des moyens dont elles peuvent disposer.

En outre, dans le cadre communautaire, pour contribuer autant que possible à l'amélioration des activités des services de l'emploi, la présente synthèse s'attache à fournir, dans le présent paragraphe et dans le suivant, quelques suggestions de portée générale qui découlent de la confrontation des expériences étudiées dans les six Etats.

Les perspectives d'avenir des services de main-d'oeuvre peuvent être groupées sous trois points essentiels.

#### 1. OBJECTIFS EN MATIÈRE D'EMPLOI, ATTRIBUTIONS ET POUVOIRS DES SERVICES DE MAIN-D'OEUVRE

1 a. Il est probable que la formulation des objectifs à atteindre en matière d'emploi qui a fait l'objet, au cours de ces dernières années, dans tous les Etats membres, d'interventions du législateur retiendra encore l'attention de celui-ci au cours des années futures.

Les dispositions législatives et réglementaires ont évolué dans le sens d'un renforcement et d'une meilleure coordination de l'ensemble des mesures qui visent à assurer et à maintenir un emploi optimal des travailleurs. Cette évolution est, selon toute vraisemblance, appelée à se poursuivre.

Dans tous les Etats hautement industrialisés et notamment dans les Etats membres de la CEE, l'établissement et le maintien d'un haut degré d'emploi représentent un objectif général impliquant un ensemble de mesures coordonnées qui constituent désormais, en quelque sorte, l'un des pivots de la politique générale.

La politique de l'emploi acquiert ainsi peu à peu son entité et a tendance à devenir une composante essentielle de la politique générale économique, financière et sociale.

1 b. En conséquence de cette évolution, il apparaît aussi vraisemblable que la réglementation relative aux attributions et aux pouvoirs des services de main-d'oeuvre dans l'élaboration et l'application de la politique de l'emploi est appelée à être précisée et complétée, parfois refondue et renforcée.

Les textes qui régissent actuellement le domaine de l'emploi et la lutte contre le chômage sont, dans leur ensemble, abondants et complexes. Ils ont subi des réformes destinées à accroître leur unité et leur efficacité. Cette évolution va sans doute se poursuivre. Car, dans la pratique, ce qui importe, c'est non seulement la formulation claire des objectifs à atteindre, mais aussi et surtout la mise en oeuvre des moyens nécessaires à leur complète réalisation.

Parmi ces moyens, figure l'organisation des attributions générales et spécialisées ainsi que des pouvoirs et des moyens d'action confiés aux services de main-d'oeuvre. Il suffira de souligner ici ceux qui visent, en particulier, à :

— *améliorer la connaissance du marché de l'emploi et des problèmes de l'emploi* : il importe que les services de main-d'oeuvre parviennent à une connaissance permanente, aussi complète que possible, de l'ensemble des besoins et des ressources en main-d'oeuvre; à cet égard, d'importantes lacunes subsistent encore, notamment en ce qui concerne la connaissance des débouchés, c'est-à-dire des vacances d'emploi, point capital quant à l'efficacité du placement; dans bien des cas, faute de relations suffisamment étroites entre les entreprises et les services de main-d'oeuvre, ces derniers ne connaissent qu'une partie — parfois faible, 10, 20 ou 30 % — des vacances d'emploi qui existent effectivement à un moment donné; par contre, les ressources de main-d'oeuvre sont connues de ces services de façon beaucoup plus satisfaisante; il s'ensuit que toutes les possibilités de compensation entre les demandes et les offres d'emploi ne sont pas, par manque d'information, complètement utilisées; dans ces conditions, il est probable que les efforts seront poursuivis en vue d'organiser des relations étroites entre les établissements de travail et les services de main-d'oeuvre et d'obtenir que ces derniers reçoivent régulièrement des employeurs les informations essentielles à leur action : notification régulière des vacances d'emploi, sous la forme d'offres d'emploi; en outre, notification des mouvements de main-d'oeuvre (embauchages, licenciements, abandons d'emploi); un ensemble de textes, on l'a vu, tendent à régler cette importante matière et assujettissent les employeurs à l'accomplissement de certaines formalités afin d'accroître l'efficacité du placement dans des professions ou en faveur de catégories de personnes déterminées (emplois prioritaires); mais, pour diverses raisons, certaines règles demeurent en partie lettre morte et tombent en désuétude; par exemple en ce qui concerne la connaissance des embauchages et des licenciements ou la notification des vacances d'emploi qui alimentent, cependant, les annonces de presse; il semble que, sur ce plan de l'information, des progrès sensibles seront encore accomplis au cours des prochaines années; ils permettront d'avoir une vue plus complète des problèmes de l'emploi, de suivre et de mieux prévoir l'évolution de la situation de la main-d'oeuvre dans ses différentes répartitions; en outre, de rechercher plus efficacement les moyens d'assurer l'équilibre de l'emploi; cette connaissance améliorée contribuera également à l'essor des autres activités :

- *développer et perfectionner l'orientation professionnelle des jeunes et des adultes;*
- *améliorer les techniques du placement;*
- *favoriser la formation et la réadaptation professionnelles.*

Ce qui a été déjà dit sur ces activités donne à penser que les services de main-d'oeuvre intensifieront, à l'avenir, leurs moyens d'action dans ces domaines, afin de disposer d'un personnel qualifié dans les divers domaines d'activité.

## 2. AMÉLIORATION DE L'ORGANISATION GÉNÉRALE

Cette amélioration se poursuivra sans doute à plusieurs égards, notamment en vue de :

2 a. *parfaire les réseaux des services de main-d'oeuvre* de manière à rapprocher le plus possible le service des usagers, non seulement pour certaines opérations administratives d'inscription et de contrôle, mais aussi pour des examens et des conseils individuels plus approfondis, ce qui est particulièrement nécessaire pour la généralisation de l'orientation professionnelle et le placement de personnes difficiles à réemployer; l'amélioration des structures concernera surtout l'organisation de ces activités spécialisées; il est possible également que le découpage régional et local des services soit aménagé pour tenir compte des besoins particuliers des grandes unités économiques et sociales;

2 b. *perfectionner les moyens matériels* et notamment : l'installation des locaux pour les rendre plus accueillants et « fonctionnels » (salles d'attente, salles d'entretien individuel etc.); l'utilisation de procédés modernes de diffusion (téléx, radio, projections dans les salles de cinéma) et de mécanographie;

2 c. *élever les qualifications du personnel et, dans l'intérêt général, assurer sa stabilité par des conditions de travail appropriées* : cette action, on l'a vu, apparaît généralement capitale pour l'avenir des services de main-d'oeuvre; il est, par conséquent, vraisemblable que l'organisation de l'action éducative sera, en général, renforcée et que l'application des programmes de formation et de perfectionnement sera à la fois intensifiée et généralisée; parallèlement, il y a lieu de prévoir, en toute logique et équité, des conditions de travail améliorées pour le personnel qui sera promu à des qualifications supérieures.

En outre, il y a lieu de supposer, dans le même ordre d'idées, que les principales fonctions dévolues aux Services de main-d'oeuvre jouiront d'une considération plus marquée que dans le passé, notamment les suivantes :

- *analyste chargé de l'étude du marché de l'emploi et de l'évolution des professions et statisticien;*
- *conseiller d'orientation professionnelle, psychologue professionnel; psychotechnicien; conseiller professionnel;*
- *placeur; placeur très qualifié; placeur hautement qualifié;*
- *chef de service de placement;*
- *directeur d'office du travail ou de bureau de main-d'oeuvre.*

Enfin, il paraît probable que le statut du personnel comportera, à l'avenir, des définitions plus précises du contenu des fonctions correspondant aux diverses qualifications, et, corrélativement, de leur niveau hiérarchique. Ce travail facilitera un examen com-

paré et, éventuellement, un rapprochement des critères sur le plan communautaire.

### 3. AMÉLIORATION DES MÉTHODES DE FONCTIONNEMENT

Cette amélioration résultera normalement des progrès accomplis sur les points ci-dessus mentionnés et, en particulier, de l'élévation des qualifications du personnel.

Dans chaque domaine d'activité spécialisé, il y a lieu de s'attendre à ce que l'analyse des tâches soit développée pour arriver à une organisation rationnelle des fonctions et pour obtenir un rendement optimal.

Les procédures et pratiques administratives suivies par les Etats continueront à différer beaucoup d'un pays à l'autre, surtout dans le détail; cependant, il paraît possible de prévoir que les notions de base et les opérations essentielles dans chaque secteur spécialisé d'activité feront peu à peu l'objet de définitions similaires et comparables et qu'ainsi pourra s'opérer progressivement une harmonisation des méthodes de travail à l'intérieur de la Communauté. Il en ira de la sorte notamment en ce qui concerne les opérations d'orientation et de placement de la main-d'oeuvre d'un Etat membre à un autre Etat membre, la déter-

mination des points sur lesquels un rapprochement des méthodes de travail apparaît à la fois souhaitable et possible.

### C. COLLABORATION COMMUNAUTAIRE

Une collaboration étroite dans le domaine social est prévue par l'article 118 du traité de Rome. Cet article stipule que, sans préjudice des autres dispositions du Traité et, conformément aux objectifs généraux de celui-ci, la Commission a pour mission de promouvoir une collaboration étroite dans le domaine social, notamment dans les matières relatives à l'emploi...

C'est précisément pour éclairer et pour faciliter cette collaboration communautaire que la Commission a décidé de réaliser l'étude monographique et comparée des services de main-d'oeuvre des Etats membres de la Communauté.

Par elle-même, cette étude représente déjà un pas appréciable sur la voie de la collaboration puisque sa réalisation a nécessité le concours d'experts des services nationaux considérés et qu'elle aboutit à la mise en commun d'un ensemble très vaste d'informations présentées dans un même cadre qui permet une véritable confrontation des expériences nationales. Un intérêt évident s'attachera à la mise à jour périodique de cette importante documentation.



## ETUDES

parues à ce jour dans la série « politique sociale » (1) :

8093 — N° 1

**La formation professionnelle des jeunes dans les entreprises industrielles, artisanales et commerciales des pays de la CEE**

1963, 126 p. (f, d, i, n), FF 14,—; FB 140,—

8047 — N° 2

**La réglementation des congés payés dans les six pays de la Communauté**

1962, 130 p. (f, d, i, n), FF 10,—; FB 100,—

8058\* — N° 3

**Etude sur la physionomie actuelle de la sécurité sociale dans les pays de la CEE**

1962, 130 p. (f, d, i, n), FF 9,—; FB 90,—

8059\* — N° 4

**Etude comparée des prestations de sécurité sociale dans les pays de la CEE**

1962, 145 p. (f, d, i, n), FF 14,—; FB 140,—

8060\* — N° 5

**Financement de la sécurité sociale dans les pays de la CEE**

1962, 164 p. (f, d, i, n), FF 10,—; FB 100,—

8091 — N° 6

**Le droit et la pratique des conventions collectives dans les pays de la CEE**

1963, 63 p. (f, d, i, n), FF 5,—; FB 50,—

8108 — N° 7

**L'emploi agricole dans les pays de la CEE**

**Tome I: Structure**

1964, 61 p. (f, d, i, n), FF 7,—; FB 70,—

8123 — N° 8

**L'emploi agricole dans les pays de la CEE**

**Tome II: Evolution et perspectives**

1964, 51 p. (f, d, i, n), FF 6,—; FB 60,—

8135\* — N° 9

**Le chômage et la main-d'oeuvre sous-employée**

**Mise en oeuvre d'une méthode de recherche — Belgique**

1965, 176 p. (f, d, i, n), FF 12,—; FB 120,—

8140\* — N° 10

**Les salaires dans les branches d'industrie**

**Filatures de coton — Industrie du caoutchouc**

**Construction navale et réparation de navires**

1965, 65 p. (f, d, i, n), FF 5,—; FB 50,—

(1) Les signes abrégatifs f, d, i, n et e indiquent les langues dans lesquelles les textes ont été publiés (français, allemand, italien, néerlandais et anglais).

8151\* — N° 11

**Etude comparative des normes législatives régissant la protection des jeunes travailleurs dans les pays membres de la CEE**

1966, 113 p. (f, d, i, n), FF 10,—; FB 100,—

8172\* — N° 12

**Les salaires dans les branches d'industrie  
Construction métallique — Imprimerie — Confection**

1966, 74 p. (f, d, i, n), FF 6,—; FB 60,—

8175 — N° 13

**La protection de la maternité dans les six pays de la CEE**

1966, 44 p. (f, d, i, n), FF 5,—; FB 50,—

8184 — N° 14

**Les systèmes de la durée du travail dans les Etats membres de la CEE**

1967, 126 p. (f, d, i, n), FF 15,—; FB 150,—

8185\* — N° 15

**Les régimes complémentaires de sécurité sociale dans les pays de la CEE**

1967, 98 p. (f, d, i, n), FF 12,—; FB 120,—

# BUREAUX DE VENTE

## FRANCE

*Service de vente en France des publications  
des Communautés européennes*  
26, rue Desaix – Paris 15e  
Compte courant postal : Paris n° 23-96

## BELGIQUE

*Moniteur belge – Belgisch Staatsblad*  
40, rue de Louvain – Leuvenseweg 40  
Bruxelles 1 – Brussel 1

## GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG

*Office central de vente des publications  
des Communautés européennes*  
9, rue Goethe – Luxembourg

## ALLEMAGNE

*Verlag Bundesanzeiger*  
5000 Köln 1 – Postfach  
Fernschreiber: Anzeiger Bonn 8 882 595

## PAYS-BAS

*Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf*  
Christoffel Plantijnstraat – Den Haag

## ITALIE

*Libreria dello Stato*  
Piazza G. Verdi 10 – Roma

### *Agenzie:*

Roma – Via del Tritone 61/A e 61/B

Roma – Via XX Settembre

(Palazzo Ministero delle Finanze)

Milano – Galleria Vittorio Emanuele 3

Napoli – Via Chiaia 5

Firenze – Via Cavour 46/r

## GRANDE-BRETAGNE ET COMMONWEALTH

*H.M. Stationery Office*  
P.O. Box 569  
London S.E. 1

## ETATS-UNIS D'AMERIQUE

*European Community Information Service*  
808 Farragut Building  
900-17th Street, N.W.  
Washington, D.C., 20006

## AUTRES PAYS

*Office central de vente des publications  
des Communautés européennes*  
2, place de Metz – Luxembourg  
Compte courant postal : Luxembourg n° 191-90

SERVICES DES PUBLICATIONS DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

8193\*/1/1/1967/5

---

FF 14,-	FB 140,-	DM 11,20	Lit. 1750	Fl. 10,-	£0.20.0	\$2.80
---------	----------	----------	-----------	----------	---------	--------

---