

COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE  
DU CHARBON ET DE L'ACIER  
COMMISSION  
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

# **PROBLEMES DU REEMPLOI DES TRAVAILLEURS AGES OU HANDICAPES**

Aspects juridiques et sociaux  
Solutions possibles

Luxembourg  
1967

**DIRECTION GÉNÉRALE  
PROBLÈMES DU TRAVAIL  
ASSAINISSEMENT ET RECONVERSION**

---

**Problèmes de réemploi  
des travailleurs âgés ou handicapés**

**Aspects juridiques et sociaux  
Solutions possibles**

**LUXEMBOURG, le 20 décembre 1966**

## SOMMAIRE

	Page
Introduction . . . . .	5
Chapitre premier : La situation des travailleurs âgés ou handicapés sur le marché de l'emploi . . . . .	9
Chapitre deuxième : La protection de l'emploi des tra- vailleurs âgés ou handicapés . . . . .	39
Chapitre troisième : Le réemploi des chômeurs âgés ou handicapés . . . . .	61
Conclusions . . . . .	113
Annexes . . . . .	119



## INTRODUCTION

*Depuis maintenant plus de douze années, la Haute Autorité de la C.E.C.A. poursuit, conformément au traité de Paris et en étroite collaboration avec les gouvernements intéressés, une politique active de réadaptation en faveur de la main-d'œuvre touchée par les mesures de restructuration auxquelles doivent procéder les industries des mines et de la sidérurgie. Plusieurs dizaines de milliers de travailleurs ont bénéficié des concours financiers institués (allocations d'attente et de réemploi, aides à la formation professionnelle, remboursements de frais et indemnités diverses), moyennant quoi leur reclassement a pu généralement s'effectuer dans des conditions et des délais satisfaisants, comme en témoignent les enquêtes effectuées par la Haute Autorité.*

*Néanmoins, en de nombreuses régions, les mêmes enquêtes ont montré la persistance, plusieurs mois après les fermetures, de petits noyaux de chômeurs qui, à l'analyse, se révèlent être presque exclusivement composés de personnes relativement âgées ou bien handicapées. Ce dernier phénomène n'est du reste pas particulier aux industries de la C.E.C.A.: les études de diverses organisations internationales et les enquêtes nationales ont bien souligné le caractère très général des difficultés d'emploi que connaissent les travailleurs avançant en âge ou souffrant de quelque déficience physique. Or, si, envisagé d'un point de vue strictement quantitatif, le problème peut paraître actuellement d'amplitude réduite, on ne doit pas se dissimuler que le chômage de ces personnes pourrait prendre des proportions beaucoup plus alarmantes dans l'hypothèse où une modification des facteurs démographiques et surtout économiques viendrait à provoquer une détente, même légère, sur le marché du travail. En tout état de cause, l'importance des transformations structurelles auxquelles doivent se préparer les mines et la sidérurgie impose à la Haute*

*Autorité de porter dès maintenant la plus grande attention à la question et d'en rechercher activement les solutions.*

*Le maintien en activité des travailleurs âgés ou handicapés est, en effet, souhaitable tant du point de vue social qu'économique. Car le chômage n'est pas seulement hautement préjudiciable aux individus qu'il atteint dans leur situation matérielle, dans leur prestige social et dans leur dignité morale: il va à l'encontre de l'intérêt bien compris de la collectivité tout entière. La croissance économique commande, on le sait, une utilisation maximale des ressources humaines; et quand bien même un travailleur âgé ou handicapé ne serait pas en mesure de fournir des prestations identiques à celles d'un autre salarié, le coût relatif de son emploi sera bien souvent inférieur à la charge que représente une personne totalement inactive pour une société qui doit déjà supporter le poids d'une démographie paradoxalement caractérisée par l'augmentation du nombre des plus jeunes et de celui des plus vieux.*

*Peut-être n'est-il pas superflu de situer aussi le problème dans sa dimension morale: une société qui rejetterait, à raison de leur âge ou d'une quelconque infirmité, les personnes qui, après avoir longtemps contribué à sa prospérité, ne peuvent plus — ou, bien souvent, sont supposées ne plus pouvoir — répondre pleinement aux normes de rendement en vigueur, une telle société ne paraît pas constituer le modèle vers lequel doit tendre notre Communauté.*

*Ce sont ces différentes considérations qui ont conduit la Haute Autorité à s'associer aux efforts actuellement poursuivis, au niveau national comme au niveau international, en vue de promouvoir l'emploi ou le réemploi des travailleurs devenus âgés ou handicapés. Pour orienter cette action, il s'est révélé nécessaire de mieux connaître la position des intéressés sur le marché du travail de la Communauté, la nature des obstacles s'opposant à leur maintien en activité, ainsi que le contenu et, dans la mesure du possible les résultats pratiques des mesures et initiatives déjà prises en leur faveur: tel est l'objet de la présente étude, à laquelle les personnalités suivantes ont bien voulu, chacune pour leur pays respectif, apporter leur contribution:*

— *Madame Hackett, conseiller référendaire à la Cour des comptes (France)*

- *Monsieur M. Hofrichter, directeur à l'Office fédéral pour le placement et l'assurance-chômage (Allemagne)*
- *Monsieur L. Reneau, chef de service à l'Office national de l'emploi (Belgique)*
- *Monsieur Kühlmeier, du ministère des affaires sociales et de la santé publique (Pays-Bas) (1).*

*Le présent rapport, qui constitue la synthèse de leurs travaux, ne prétend évidemment pas épuiser une matière fort vaste et qui touche à des domaines très divers. Compte tenu de la documentation déjà importante consacrée au sujet et aussi des préoccupations et possibilités d'action propres de la Haute Autorité, il a paru utile d'axer les recherches principalement sur les aspects sociaux et juridiques de l'emploi des travailleurs âgés ou handicapés, à l'exclusion donc des questions d'ordre strictement médical ou technique, pour lesquelles le lecteur voudra bien se reporter aux nombreuses autres publications actuellement disponibles. Il est, notamment, invité à consulter la série de rapports que l'Organisation de coopération et de développement économique a élaborés sur certains aspects spécifiques des problèmes des travailleurs âgés, à savoir:*

- *méthode de formation pour travailleurs âgés (R.M. Belbin);*
- *aménagement des postes de travail (S. Griew);*
- *techniques de placement (I. Sobel - R.C. Wilcock) (2).*

*Il convient, en outre, de préciser que, s'inscrivant dans le cadre de la politique de réadaptation de la Communauté, l'étude se limite aux salariés qui ont déjà travaillé et restent capables d'activité mais qui, par suite de leur âge ou de la survenance d'une déficience physique, se heurtent, avant le moment qui est normalement considéré comme celui de la retraite, à des difficultés d'emploi; conformément aux critères arrêtés par les instances internationales, cette définition recouvre, d'une part, les travailleurs âgés*

---

(1) Pour des raisons d'ordre pratique, il a été jugé préférable de limiter l'étude aux quatre pays qui possèdent une industrie charbonnière importante et où, en conséquence, les opérations de réadaptation revêtent la plus grande ampleur.

(2) Ces trois documents, parus respectivement en 1964, 1965 et 1966, ont été résumés, avec l'aimable autorisation de l'O.C.D.E., dans les annexes I, II et III du présent rapport.

*de 45 à 65 ans, d'autre part, les travailleurs frappés d'une incapacité partielle — sans préjudice des cas, fréquents, où les deux handicaps se trouvent combinés.*

*La Haute Autorité espère qu'en consacrant une étude à ces personnes, elle contribuera à une meilleure connaissance des possibilités d'emploi concrètes qui leur sont offertes dans la Communauté et par là facilitera la recherche, à tous les niveaux, des solutions les plus efficaces aux problèmes qu'elle connaissent. On sait que déjà certains accords ont été conclus, dans le cadre de la Communauté, pour permettre aux travailleurs âgés ou handicapés des mines et de la sidérurgie de bénéficier d'aides de réadaptation particulièrement favorables (1). Il est à souhaiter que l'exemple et la comparaison des autres formules et méthodes mises en œuvre dans nos différents pays inspirent à toutes les instances et personnes intéressées, publiques et privées, d'autres fécondes initiatives.*

---

(1) Cf. annexe IV.



## CHAPITRE PREMIER

### **La situation des travailleurs âgés ou handicapés sur le marché de l'emploi**

Il serait contraire à la réalité économique-sociale de penser que les travailleurs âgés ou handicapés forment une catégorie homogène et nettement individualisée sur le marché du travail. Non seulement l'âge ou les accidents de santé n'affectent pas au même degré les aptitudes physiques et mentales des différents individus, mais encore le préjudice qui peut en résulter sur le plan professionnel varie considérablement selon la nature de l'activité exercée.

Dans la majorité des cas, la survenance de la vieillesse ou d'un handicap ne modifie pas fondamentalement la position concurrentielle des travailleurs, laquelle dépend bien davantage d'autres facteurs tels que les antécédents professionnels ou la situation du marché de l'emploi.

Toutefois, il est indéniable qu'elle peut constituer une circonstance aggravante de nature à entraîner certaines difficultés. Dans certains cas-limites, et notamment si la capacité physique est fortement réduite, l'âge ou le handicap deviennent même l'obstacle déterminant à l'intégration dans la vie économique. Si donc les problèmes d'emploi ne se posent pas dans les mêmes termes pour tous les travailleurs âgés ou handicapés et ne peuvent être dissociés d'autres données, personnelles ou générales, il n'en demeure pas moins vrai qu'ils se manifestent toujours plus fréquemment chez ces catégories. On tentera de préciser la portée du phénomène avant d'en examiner les causes.

## I. Les faits

Dans les quatre pays étudiés, l'évolution récente des populations âgées de 45 à 65 ans sur le plan de l'emploi a été caractérisée par les traits suivants:

- d'une part les facteurs démographiques et surtout économiques ont tendu à accroître leur participation à l'activité professionnelle;
- néanmoins l'analyse révèle la persistance de difficultés propres à ces catégories, se traduisant principalement par l'existence d'un niveau de chômage relativement élevé.

Ces observations s'appliquent également, dans une large mesure, aux personnes handicapées.

## A. DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES

### a) *La population âgée*

Le phénomène de vieillissement que connaissent les populations européennes depuis plusieurs décennies ne se manifeste pas seulement par une sensible élévation de la proportion des personnes âgées de plus de 65 ans; il a également pour résultat d'augmenter, bien que dans une moindre mesure, celles des personnes de 45 à 65 ans. Pour la période la plus récente, l'évolution apparaît d'autant plus marquée que les intéressés appartiennent encore aux classes nées au début du siècle, avant la chute brutale des taux de natalité consécutive à la première guerre mondiale.

De 1910 à 1961, le pourcentage des 45-65 ans dans la population est ainsi passé de 17 % à 25 % en Belgique, de 15,3 % à 26 % en Allemagne. Pour l'ensemble des quatre pays étudiés, les classes d'âge de 45 à 65 ans représentaient en 1960 près de 30 millions de personnes, soit le quart de la population totale. De tels chiffres suffisent à situer l'importance que revêt le problème de l'emploi de ces catégories.

**Tableau I**  
*Population résidante par pays et tranches d'âges*  
*en octobre 1960 (1)*

(en milliers)

Tranches d'âges	Belgique	Pays-Bas	France	Allemagne (sans Berlin)
45-49 ans	662	681	2.818	3.627
50-54 ans	650	624	2.955	3.916
55-59 ans	571	526	2.888	3.622
60-64 ans	449	472	2.369	2.999
Total 45-64 ans	2.332	2.303	11.030	14.164
% par rapport à la population résidante totale	25 %	20 %	24 %	26 %

**b) La main-d'œuvre âgée**

La présence d'une forte proportion de personnes âgées dans la population ne constitue pas en soi un facteur défavorable à leur maintien en activité. Au contraire, dans la mesure où la population dite « dans la force de l'âge » (soit de 25 à 44 ans), réduite en nombre et en pourcentage, n'offre plus actuellement de réserves suffisantes de main-d'œuvre pour les besoins de l'économie, les employeurs se trouvent contraints, quelles que puissent être leurs préférences personnelles, de faire un appel accru à la génération précédente.

(1) Sources: pour la République fédérale: Statistisches Jahrbuch 1960, p. 143; pour la Belgique, la France et les Pays-Bas: Office statistique des Communautés européennes, enquête par sondage - Informations statistiques 1963, n° 2 bis. Les différences entre les critères retenus pour la détermination des âges limites font que les chiffres émanant de ces deux sources ne sont pas exactement comparables.

Dans les pays de la Communauté, le phénomène se vérifie d'autant plus nettement que l'immigration de jeunes travailleurs, remède traditionnel à la pénurie de main-d'œuvre, tend à devenir une solution toujours plus coûteuse. En outre, certains facteurs de nature institutionnelle sont venus renforcer ces dernières années les effets de l'évolution démographique, en gonflant encore la proportion des inactifs à la charge de la collectivité:

- d'une part, la prolongation générale de l'obligation scolaire a pour résultat de retarder la mise au travail des classes les plus jeunes, à une époque où, en raison de l'expansion démographique de l'après-guerre, leurs effectifs apparaissent particulièrement fournis
- d'autre part, à l'autre bout de l'échelle des âges, la généralisation des pensions de vieillesse écarte de plus en plus de la vie active les personnes de plus de 65 ans, dont le nombre va également en augmentant.

Dans ces conditions, l'économie tend à mobiliser l'ensemble de la main-d'œuvre encore disponible, et en particulier les personnes âgées de 45 à 65 ans qui voient leur *taux d'activité* se rapprocher de la génération postérieure. En 1960, la situation est la suivante pour la population masculine de la Communauté: le taux d'activité est au maximum entre 30 et 35 ans (moyenne communautaire: 98 %); il décroît ensuite progressivement mais demeure, dans tous les pays, supérieur à 84 % jusqu'à 60 ans, pour s'abaisser rapidement après cet âge <sup>(1)</sup>.

Pour la population féminine, l'évolution n'a pas été aussi uniforme — le taux d'activité des femmes âgées a reculé aux Pays-Bas. Mais cette diminution relative n'empêche pas que dans ce pays, comme en France et en Belgique, les années entourant la cinquantaine restent marquées, pour les femmes, par le maintien, voire la recrudescence de l'activité; après 55 et surtout 60 ans, au contraire, nombre d'entre elles se retirent définitivement de la vie professionnelle.

---

<sup>(1)</sup> Source: voir p.

**Tableau II**  
*Taux d'activité par tranches d'âges*  
*en octobre 1960 (moyenne communautaire) (1)*

	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69
Hommes	97,0	96,0	93,7	87,3	69,2	36,9
Femmes	38,7	39,7	37,6	32,5	23,8	14,1
Ensemble	65,8	66,3	64,4	58,4	44,2	23,7

%

La hausse conjuguée des effectifs des personnes de 45 à 65 ans et de leur taux d'activité a naturellement pour résultat d'augmenter leur *part dans la population active* (2). Dans tous les pays, celle-ci est actuellement très supérieure à leur proportion par rapport à la population totale, comme le montre la comparaison entre les tableaux I et III. Le vieillissement de la population s'accompagne donc d'un vieillissement de la main-d'œuvre.

**Tableau III**  
*Population active par pays et tranches d'âges*  
*en octobre 1960 (3)*

Tranches d'âges	Belgique	Pays-Bas	France	Allemagne
45-49	428	408	2.094	2.343
50-54	400	355	2.148	2.451
55-59	307	285	1.866	2.127
60-64	179	221	1.258	1.298
Total des actifs de 45 à 64 ans	1.314	1.269	7.366	8.219
% par rapport à la population active totale	35 %	29 %	37 %	32 %

(1) Sources: voir pag.

(2) On rappelle que la population active comprend toutes les personnes en possession ou en quête d'un emploi (occupés + chômeurs).

(3) Sources: voir pag.

Les industries de la C.E.C.A. n'échappent pas à ce phénomène. De 1957 à 1964, le nombre des travailleurs âgés de 50 ans et plus occupés dans les charbonnages de la Communauté est tombé de 140.000 à 103.000 mais, compte tenu du recul encore plus important des autres effectifs, leur proportion est passée de 15 à 15,7 %. Pour le fond seulement, les pourcentages correspondants s'établissent à 11,1 et 11,5 %. Dans la sidérurgie, les effectifs des travailleurs âgés de plus de 50 ans tendent à s'accroître en valeur absolue (113.400 personnes en 1963 contre 104.600 en 1957) comme en valeur relative (24,1 % contre 23,9 %). En Allemagne et en Belgique, ils représentent plus du quart de la main-d'œuvre <sup>(1)</sup>.

### c) *Perspectives d'avenir*

Si les tendances démographiques récentes apparaissent favorables aux travailleurs âgés, il convient de noter que la structure de la population européenne est actuellement en voie de modification et que le phénomène se précisera dans un proche avenir. L'arrivée à l'âge de 45-66 ans des générations creuses de l'entre-deux-guerres, va, en effet, coïncider avec l'entrée dans la vie active des classes pleines de l'après-guerre, ce qui entraînera un certain rajeunissement de la population active et affaiblira la capacité concurrentielle des travailleurs les plus âgés.

Il ne semble pas, toutefois, que ce seul facteur suffise à leur susciter des difficultés d'emploi nouvelles. En raison du maintien de taux de natalité relativement élevés et de taux de mortalité relativement bas, la charge des inactifs continuera de peser lourdement sur la collectivité, dont les forces disponibles se trouveront, de ce fait, sollicitées autant que par le passé. La réduction du nombre des personnes âgées de 45 à 65 ans et de leur proportion dans la population ne s'accompagnera donc pas nécessairement d'une baisse de leur taux d'activité.

D'autre part, et le point mérite d'être souligné, toutes les comparaisons statistiques effectuées dans le temps ou dans l'espace montrent que les perspectives d'emploi offertes aux personnes

---

<sup>(1)</sup> Cf. 14e Rapport général sur l'activité de la C.E.C.A., n° 325 à 329.

âgées dépendent moins de la courbe des âges de la population que du *niveau global de l'emploi* et donc de la situation économique générale. Dans les périodes et pays à haut niveau de chômage, les employeurs peuvent exercer leurs préférences car l'offre en travailleurs jeunes le leur permet. Au contraire, en situation de haute conjoncture, le marché tend à absorber toutes les personnes en quête de travail, y compris celles que défavorisent leur âge ou une déficience physique. Ce phénomène se traduit clairement dans les statistiques de chômage.

## B. LE CHÔMAGE DES TRAVAILLEURS ÂGÉS

### a) *Volume du chômage* <sup>(1)</sup>

Dans les quatre pays étudiés, le nombre des chômeurs âgés inscrits a considérablement régressé au cours des quinze dernières années. L'Allemagne qui, en octobre 1950, comptait 440.000 chômeurs âgés de plus de 45 ans, n'en a plus que 51.000 en septembre 1962. En Belgique, le chômage a touché en moyenne 57.000 personnes de plus de 50 ans de 1950 à 1955, 53.500 de 1956 à 1960, 46.000 en 1962, 36.000 en 1964. Partout, l'expansion économique et l'évolution vers le plein emploi se sont accompagnées d'un recul sensible du nombre des chômeurs âgés.

Toutefois, et cette constatation est capitale, on observe que la variation des deux données n'a pas toujours été proportionnelle. Le chômage des travailleurs âgés a diminué dans une mesure moindre que le chômage général, si bien que la part des personnes de plus de 45 ou 50 ans dans les chômeurs enregistrés a augmenté sensiblement. En 1962, la situation était la suivante: sur le total des chômeurs *inscrits* (hommes et femmes),

---

(1) Cf. « Les travailleurs âgés dans l'économie », rapport présenté à la 46e session de la conférence internationale du travail, Genève 1962.

Les données statistiques du présent développement ont été puisées aux sources suivantes:

- « Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung » (Office fédéral de placement et d'assurance chômage),
- « Bulletin de l'Office national de l'emploi » (Belgique),
- « statistiques du travail et de la sécurité sociale »; ministère du travail (France).

- 51.000, soit 62 %, étaient âgés de plus de 45 ans en Allemagne (septembre 1962)
- 46.000, soit 65 %, étaient âgés de plus de 50 ans en Belgique (moyenne 1962)
- 38.000, soit 43 %, étaient âgés de plus de 50 ans en France (octobre 1962).

La proportion des chômeurs âgés apparaît encore plus importante si l'on considère la seule main-d'œuvre masculine: elle atteint alors fréquemment 75 % du nombre des chômeurs inscrits.

Sans doute les statistiques officielles de chômage, liées aux législations nationales sur le placement et l'assurance-chômage, tendent-elles à majorer l'importance relative du chômage des âgés, du fait qu'elles ne tiennent pas compte de toutes les formes de chômage et, notamment, n'englobent pas les personnes en quête de leur premier emploi. L'enquête réalisée en 1960 par l'Office statistique des Communautés européennes <sup>(1)</sup> et portant sur tous les chômeurs, inscrits ou non, a conduit, sur ce point, à des résultats sensiblement différents. Elle confirme, cependant, l'élévation du taux de chômage après 45 ans:

**Tableau IV**  
*Chômage par pays et tranches d'âges*  
*en octobre 1960*

en milliers

Tranches d'âges	Belgique	Pays-Bas	France	Allemagne
45-49 ans	7	4	24	9
50-54 ans	14	2	21	11
55-59 ans	14	4	25	13
60-64 ans	10	1	14	7
Total des chômeurs de 45 à 65 ans	45	11	84	40
% par rapport au chômage global	48 %	27 %	24 %	36 %

<sup>(1)</sup> Référence précitée.



En outre, la même enquête a mis en relief la variation des *causes de chômage* avec l'âge: alors que pour les travailleurs de moins de 50 ans les motifs autres que le licenciement (démission, volonté de changer d'activité, recherche du premier emploi, etc.) sont à l'origine de la majorité des cas de chômage, on constate, au contraire, que 60 % des chômeurs âgés de plus de 50 ans doivent cette situation à un licenciement. Le chômage des travailleurs âgés revêt donc un caractère encore plus accidentel et involontaire que celui des personnes jeunes.

Les chiffres précités montrent que c'est en Belgique que le problème se pose avec le plus d'acuité: en dépit d'une conjoncture favorable, le nombre de chômeurs âgés de plus de 45 ans y demeure à un niveau élevé, eu égard aux dimensions du pays (1). En Allemagne et aux Pays-Bas, au contraire, l'extrême tension du marché de l'emploi a contribué à réduire le volume du chômage, tant des âgés que des jeunes, à un niveau qui peut être qualifié de marginal. La France connaît une situation intermédiaire (2).

#### b) *Durée du chômage*

L'élévation des taux de chômage avec l'âge pourrait donner à penser que les travailleurs âgés perdent plus facilement leur emploi que les jeunes. Cette conclusion est infirmée par les observations des agents de placement comme par les données statistiques: en réalité, la présence d'une forte proportion de personnes de 45 à 65 ans dans les listes de chômage tient plutôt au fait que le reclassement de ces travailleurs exige des démarches plus nombreuses et qu'ils restent, en conséquence, inscrits plus longtemps comme demandeurs d'emploi.

Dans les quatre pays étudiés, la durée du chômage augmente à un rythme accéléré avec l'âge: elle est en moyenne 4 fois plus longue pour les travailleurs ayant dépassé 50 ans que pour ceux

---

(1) Cf. « Le chômage des travailleurs âgés », Revue du travail (Belgique).

(2) Il convient toutefois de souligner que les données nationales peuvent recouvrir des situations locales fort diverses, dans le détail desquelles il n'est pas possible d'entrer. A titre d'exemple, on indiquera qu'en Belgique les taux de chômage chez les travailleurs de plus de 50 ans variaient, à la fin de juin 1964, de 3,4 % à 17,8 % selon les régions.

qui n'ont pas 20 ans. La moyenne du chômage pour les travailleurs *aptés* s'élève brutalement après 45 ans, pour atteindre 10 mois à 50 ans, 18 mois à 55 ans et 2 ans à 60 ans. Cette corrélation entre l'âge et la durée du chômage est confirmée par les enquêtes effectuées par la Haute Autorité sur la répartition des bénéficiaires des aides de réadaptation dans les industries de la C.E.C.A. (1): un relevé portant sur 12.900 travailleurs licenciés par l'industrie allemande montre que parmi les 791 bénéficiaires des allocations d'attente figure une très large majorité de travailleurs âgés de plus de 50 ans (61 % dans les charbonnages, 64 % dans les mines de fer, 94 % dans la sidérurgie); sur les 418 chômeurs ayant reçu l'allocation plus de six mois, 84 % sont âgés de plus de 50 ans.

Il apparaît donc que les difficultés d'emploi des travailleurs âgés se caractérisent principalement par la longueur des périodes d'inactivité forcée qu'ils doivent subir, en cas de licenciement, avant de retrouver un emploi. Ce dernier fait se vérifie d'une manière encore plus nette lorsque à l'âge s'ajoute un handicap physique ou mental, comme il est fréquent.

### C. LA SITUATION DES PERSONNES HANDICAPÉES

Les données statistiques relatives aux handicapés sont peu nombreuses et généralement non comparables d'un pays à l'autre en raison de la disparité des définitions retenues. Elles permettent cependant d'aboutir aux conclusions suivantes:

a) Les handicapés représentent une *fraction non négligeable de la population*: le recensement de mars 1962 a permis de dénombrer en France un million d'infirmes physiques caractérisés (2), chiffre auquel il convient d'ajouter quelque 100.000 personnes souffrant d'infirmités mentales majeures. Si les blessures de guerre sont à l'origine d'un grand nombre de ces infirmités (30 % pour les hommes), les accidents du travail et, pour

---

(1) « Mesures de réadaptation appliquées en république fédérale d'Allemagne, en Belgique et en France - Bilan et résultats 1960-1965 », Service des publications des Communautés européennes, Luxembourg, 1966.

(2) Le total déclaré est de 1.690.000, mais ce nombre tient compte des handicaps légers, d'incidence souvent négligeable.

les femmes, la maladie sont aussi une source fréquente d'incapacité (1).

En Allemagne, on comptait en 1953 environ 550.000 personnes ayant perdu plus de 50 % de leur capacité à la suite d'un accident ou de la guerre (2).

b) La participation des travailleurs *handicapés à la vie active* est relativement importante, principalement chez les hommes. Elle tend cependant à décroître rapidement avec l'âge.

En France, les handicapés physiques masculins ont un taux d'activité supérieur à 80 % — et donc voisin de la normale — entre 25 et 45 ans; ce chiffre tombe à 73 % et à 51 % pour les classes d'âges comprises respectivement entre 45 et 54 ans et entre 55 et 64 ans. Pour les femmes, les variations se situent entre 32 et 20 %. La part des handicapés physiques dans la population active française varie ainsi, suivant les classes d'âge, de 3 à 7 % pour les hommes et de 1 à 2 % pour les femmes.

Il convient cependant de préciser qu'une large fraction de la population non active française (40 % des inactifs masculins de 35 à 54 ans) est constituée par des handicapés, ce qui atteste l'existence de problèmes d'emploi pour cette catégorie de personnes: car les inactifs sont en réalité souvent d'anciens demandeurs d'emploi que plusieurs tentatives infructueuses ou décevantes ont définitivement découragé d'exercer une profession et qui, de ce fait, n'apparaissent plus dans les statistiques de main-d'œuvre.

c) En ce qui concerne les *difficultés d'emploi* des handicapés considérés comme actifs, les mêmes observations peuvent être formulées qu'au sujet des travailleurs âgés:

— le *niveau de chômage* de cette catégorie a diminué en même temps que le chômage général, mais dans une moindre proportion. L'Allemagne qui comptait 35.000 chômeurs gravement handicapés en octobre 1953 n'en comptait plus que

---

(1) « Quelques données sur les infirmes recensés en mars 1962 (résultats du sondage au 1/20e) », Institut national de la statistique et des études économiques, 21 septembre 1964.

(2) Statistique de l'Office fédéral de placement et d'assurance chômage.

4.500 en octobre 1964 mais ce chiffre représente 6,4 % des chômeurs enregistrés. En Belgique, 87 % des chômeurs masculins et 64 % des chômeurs féminins enregistrés fin juin 1964 n'avaient plus qu'une aptitude partielle ou très réduite. Si l'on considère uniquement les chômeurs âgés de plus de 50 ans, ces proportions s'établissent respectivement à 91 % et 75 %;

- *la durée moyenne du chômage* est très longue chez les handicapés et augmente avec l'âge à un rythme encore plus accéléré que pour les travailleurs aptes. En Belgique, elle dépasse 60 mois à partir de 45 ans pour les handicapés masculins. A ce stade, le chômage peut pratiquement être considéré comme permanent.

## II. Les causes

Les raisons pour lesquelles le chômage sévit avec une particulière ampleur chez les travailleurs âgés ou handicapés sont de nature diverse.

Il est non moins manifeste qu'une large fraction des intéressés eux-mêmes ne met pas toute la diligence voulue à conserver ou rechercher un emploi.

Dans les deux hypothèses, facteurs physiques, professionnels et psychologiques se conjuguent pour motiver l'attitude des parties. Mais il convient de relever que leurs effets sont souvent renforcés par ceux des dispositions législatives ou conventionnelles, qui constituent un obstacle supplémentaire à l'emploi et au réemploi des *travailleurs âgés et handicapés*, dans la mesure où elles en diminuent l'intérêt financier pour eux ou pour les entreprises.

### A. LES OBSTACLES À L'EMPLOI ET AU RÉEMPLOI DES TRAVAILLEURS ÂGÉS OU HANDICAPÉS

a) *La discrimination à l'encontre des travailleurs âgés et handicapés* est un phénomène déjà ancien et qui déborde largement les frontières de la Communauté, comme en témoignent les en-

quêtes effectuées par le Bureau international du travail (1). En ce qui concerne les premiers, elle se manifeste principalement sous la forme de limites d'âge maxima imposées par les employeurs au recrutement ou au maintien en service. On doit souligner qu'à la différence de certains États américains aucun des pays de la Communauté n'a édicté de législation frappant d'interdiction les pratiques de ce type. Des mesures de cet ordre ne paraissent pas devoir être envisagées dans l'immédiat, les services intéressés estimant généralement qu'il serait impossible d'en assurer le respect effectif. Au contraire, on constate que les administrations et entreprises publiques donnent souvent elles-mêmes l'exemple de la discrimination, en incluant dans leurs statuts des clauses impératives sur l'âge du recrutement et de la retraite. On mentionnera le cas de la Belgique, où l'âge-limite maximum au recrutement dans les services publics est fixé à 35 ans.

Dans l'industrie privée, certains règlements intérieurs des entreprises imposent un âge de départ à la retraite (2). En outre, il arrive que les employeurs appliquent une politique tacite de dégageant du personnel âgé, soit par la voie du licenciement, soit n'embauchant de travailleurs au-delà d'un certain âge que pour une durée limitée ou moyennant leur engagement personnel de prendre leur retraite à une date déterminée.

Toutefois, les observations des spécialistes de l'emploi recourent les indications fournies par les données statistiques pour conclure à une certaine réticence, de la part de la majorité des employeurs européens, à se séparer de leur vieux salariés. En raison de la pénurie de main-d'œuvre ou pour des motifs moraux, beaucoup d'entreprises conservent jusqu'à un âge avancé le personnel qu'elles ont formé. Le sondage organisé par l'I.F.O.P.,

---

(1) « Le problème de l'emploi des travailleurs âgés », *Revue internationale du travail*, volume LXIX, n° 6, juin 1954 — « La discrimination au détriment des travailleurs âgés », *Revue internationale du travail*, volume LXXXIII, n° 4, avril 1961.

(2) D'après un sondage de l'I.F.O.P. (Institut français d'opinion publique) un employeur français sur trois déclare que le règlement intérieur de son établissement impose un âge de départ à la retraite. Mais dans 97 % des cas cet âge est fixé à 65 ans. (« Les travailleurs âgés de l'entreprise », *Revue française de l'opinion publique*, 1962, numéros 3 et 4).

a ainsi permis d'établir qu'un faible pourcentage des employeurs français licencie « systématiquement » ou « souvent » les salariés âgés (respectivement 3 % et 3 %), tandis que près de la moitié d'entre eux (48 %) déclare ne jamais se séparer de ces travailleurs, quand bien même il ne sont pas en mesure de les affecter à des postes convenant mieux à leurs capacités.

C'est donc plutôt à l'occasion du recrutement que les employeurs font jouer leurs préférences d'âge. Le refus d'embauche après 50 ans pour les ouvriers et 40 ans pour les employés est pratique courante, principalement, semble-t-il, de la part des petites entreprises.

Les stipulations contenues dans les offres d'emploi publiées par les journaux fournissent un exemple caractéristique de ces discriminations: différentes enquêtes portant sur les années 1950 à 1960 ont établi que la proportion des annonces destinées aux cadres comportant une limite d'âge maximum de 40 ans ou moins s'établit à 80 % en Belgique et à 88 % en France (1); étant donné qu'une grande partie des postes de cadres sont pourvus par cette voie, l'importance d'un tel obstacle pour le personnel administratif et technique avançant en âge n'est nullement négligeable.

Quant aux offres transmises par le canal des bureaux de placement officiels (qui, en pratique, sinon en droit, s'adressent plutôt aux travailleurs non qualifiés) elles contiennent très souvent des clauses analogues: en 1957, 80 % des emplois offerts par l'Office national de l'emploi (Belgique) imposaient une limite d'âge maximum de 40 ans (2). Si cette proportion a dû s'abaisser depuis, les limites d'âge demeurent néanmoins, dans ce pays comme dans les autres, d'usage très répandu.

Sans doute, la situation du marché de l'emploi ne permet-elle pas toujours aux employeurs d'exercer réellement les préférences ainsi exprimées: il n'est pas rare, en pratique, qu'ils

---

(1) Rapport Sobel-Wilcock, op. cit. n° 55. Cf. aussi les résultats de l'enquête de M. Roland Weiss portant sur 3384 offres d'emploi parues de 1950 à 1960: « Les possibilités de placement des cadres en fonction de leur âge », article publié dans la revue française *Ingénieurs et cadres* et de nombreux autres périodiques.

(2) Rapport Sobel-Wilcock, n° 53.

se trouvent contraints de réviser leurs critères et d'accepter des candidats plus âgés que prévu. Il n'en demeure pas moins:

— que le nombre des engagements décroît nettement avec l'âge <sup>(1)</sup>,

— que, dans tous les cas, les stipulations relatives à l'âge empêchent ou retardent le reclassement satisfaisant des demandeurs âgés, soit qu'elles les découragent de se porter candidats, soit qu'elles les contraignent à se contenter des postes où ils n'ont pas rencontré la concurrence des travailleurs plus jeunes.

Vis-à-vis des *travailleurs handicapés*, une discrimination du même type est réalisée par l'obligation faite aux candidats de satisfaire à certaines conditions d'aptitude, vérifiées par un examen médical préalable à l'embauchage. En Belgique, l'arrêté royal du 30 mars 1939 fixant les conditions d'aptitude exigées pour l'occupation d'un emploi public a ainsi longtemps opposé un véritable barrage à l'intégration des handicapés dans les administrations et entreprises nationales avant d'être abrogé en 1964. En France, la législation impose le passage d'une visite médicale préalablement à tout embauchage. Les conventions collectives contiennent parfois aussi des stipulations qui entravent le reclassement des handicapés les plus atteints, alors que ceux-ci seraient parfaitement en mesure d'occuper certains postes des entreprises intéressées.

Mais si une révision des critères d'aptitude paraît s'imposer en certains cas, leur existence répond à une justification sociale et l'on conçoit que l'embauchage des personnes handicapées reste soumis à certaines règles et restrictions. En revanche,

---

(1) Une enquête de l'Institut de sociologie de l'université de Liège portant sur les 3357 embauchages effectués en 1960 par 71 entreprises belges laisse apparaître la répartition suivante:

20 ans:	28,3 %
20-30 ans:	31,3 %
30-40 ans:	16,6 %
40-50 ans:	13 %
50-60 ans:	9,3 %
+ de 60 ans:	1,5 %

(« Employeurs et travailleurs âgés ». Institut de sociologie de l'université de Liège).

on est en droit de se demander ce qui justifie la prévention quasi générale des employeurs à l'encontre des travailleurs âgés.

Les *arguments invoqués*, identiques d'un pays à l'autre <sup>(1)</sup>, peuvent se résumer comme suit:

— l'âge entraîne chez les travailleurs une diminution des capacités physiques, qui se traduit par une moindre force, un ralentissement du rythme de travail, une plus grande difficulté d'adaptation à des conditions pénibles et en définitive par la chute du rendement;

— l'absentéisme tend à augmenter avec l'âge, par suite d'une moindre résistance aux maladies;

— les travailleurs âgés ont une mobilité géographique et professionnelle réduite, ils s'opposeront plus fréquemment que les jeunes à un déplacement, voire à une simple modification du contenu ou des conditions du travail et par là risquent de constituer un obstacle à la rationalisation des installations;

— le niveau d'instruction et de formation des travailleurs âgés est généralement faible ou peu adapté aux exigences modernes; or, l'éventualité d'une formation complémentaire dans l'entreprise est à exclure dans leur cas, en raison tant des difficultés particulières qu'elle présente que de sa non-rentabilité, eu égard à la durée probable des services qu'ils pourront encore fournir;

— enfin, le prestige des entreprises comme les ambitions de leur personnel et le maintien d'un bon climat social exigent qu'elles ne comportent qu'un faible pourcentage de travailleurs âgés; les éléments les plus jeunes sont en effet tentés de penser que le maintien en activité ou le recrutement de personnes âgées constituent un obstacle à leur avancement, en même temps qu'un facteur de vieillissement de l'entreprise elle-même.

---

<sup>(1)</sup> Cf.: Rapport Sobel Wilcock, op. cit. — Rapport de la Commission d'Etudes des problèmes de la vieillesse (Commission Laroque, France): « Politique de la vieillesse », p. 51 (La Documentation française, Paris, 1962). — Conférence internationale du travail, rapport du directeur général à la 46<sup>e</sup> session, première partie: « Les aspects sociaux de l'âge », Chapitre II (Genève, 1962).



S'il importe de connaître ces arguments pour déterminer les causes exactes des difficultés d'emploi des personnes âgées et être en mesure d'y porter remède, on doit souligner qu'ils sont de valeur très inégale; en fait, la plupart reposent sur des préjugés et habitudes de pensée plus que sur des constatations objectives et ne résistent guère à une analyse rigoureuse de la réalité:

– toutes les études et enquêtes sur les effets de l'âge <sup>(1)</sup>, démontrent que la chute des capacités physiques et intellectuelles est plus lente et progressive que ne le croient généralement les employeurs et que, d'autre part, elle est compensée par le développement de certaines qualités telles que la conscience et l'habileté professionnelles, la prudence, la stabilité;

– les mêmes enquêtes concluent à une moindre fréquence des absences, médicales et autres, chez les travailleurs âgés que chez les travailleurs jeunes; il est seulement exact que la *durée* des absences occasionnées par la maladie augmente avec l'âge;

– le niveau scolaire de base des travailleurs âgés est effectivement souvent plus faible que celui des générations plus jeunes. Par ailleurs, il est certain qu'une partie importante des chômeurs âgés doivent cette situation à leur absence de qualification professionnelle. Mais en de nombreux cas, les lacunes de la formation sont compensées par l'acquisition d'une expérience pratique. En outre, il convient d'observer que la rentabilité de la formation des jeunes travailleurs n'est souvent pas plus assurée que celle de leurs aînés car les premiers n'hésitent guère, une fois en possession d'une qualification intéressante, à vendre leurs services ailleurs, alors que les travailleurs âgés manifestent au contraire, par tempérament ou crainte, précisément, de ne pouvoir se reclasser, une plus grande stabilité.

b) *Le comportement des travailleurs âgés et handicapés eux-mêmes* contribue parfois, il est vrai, à renforcer les préventions dont ils sont victimes et à compromettre les résultats des efforts que les services de placement déploient en leur faveur <sup>(2)</sup>.

---

(1) Cf. Rapport Griew, op. cit.

(2) Rapport Sobel Wilcock, op. cit.

1. **Ceux d'entre eux qui ont réellement la volonté de retrouver un emploi après leur licenciement manifestent souvent des prétentions élevées quant à la nature du travail et à sa rémunération. Ils cherchent généralement à se reclasser dans leur ancienne profession et ne se résignent à un changement d'activité ou à un déclassement qu'après plusieurs mois de chômage.**

Par ailleurs, les travailleurs âgés ou handicapés font souvent preuve de maladresse lors de leurs entretiens avec les employeurs, qu'ils indisposent par l'étalage de leurs déficiences physiques ou de leurs inquiétudes quant aux conditions de travail qui leur seront réservées.

Il n'est donc pas étonnant que nombre de ces travailleurs se heurtent à des échecs successifs et, découragés, finissent par abandonner les recherches pour venir grossir la foule des chômeurs résignés.

2. **Il ressort en effet des déclarations faites par les agents de placement des différents pays qu'une large fraction des travailleurs âgés ou handicapés inscrits comme demandeurs d'emploi n'a pas réellement le désir de travailler.**

Cette observation se vérifie particulièrement lorsque le degré ou la nature de l'invalidité rend l'exercice d'une activité professionnelle difficile, pénible ou même dangereux. L'attitude protectrice du milieu familial et la perspective d'une retraite prochaine s'ajoutent également souvent aux raisons de santé pour empêcher le retour à la vie active. L'inscription dans les listes des services de placement trouve alors son unique justification dans le fait qu'elle constitue souvent une condition préalable à la jouissance de certains avantages sociaux. Cette dernière remarque conduit à étudier les incidences de la législation sociale sur le maintien en activité des travailleurs âgés ou handicapés.

## **B. INCIDENCES DES DISPOSITIONS LÉGALES ET CONVENTIONNELLES**

La diversité et la complexité des législations et conventions en vigueur dans la Communauté rendent aléatoire tout essai d'appréciation globale de leurs effets sur l'emploi des travailleurs

âgés ou handicapés. Il semble toutefois possible de formuler les observations suivantes:

— dans la majorité des cas, l'exercice d'une activité rémunérée se traduit pour les travailleurs âgés ou handicapés par la perte ou la réduction des divers avantages matériels auxquels leur donne droit leur état. Bien que ces avantages soient généralement loin de représenter l'équivalent d'un salaire, leur existence et l'impossibilité du cumul ont pour effet de diminuer fortement l'incitation au travail des intéressés;

— inversement certaines dispositions légales et contractuelles, notamment celles qui ont trait aux salaires, si elles améliorent la situation des handicapés et âgés au travail, ont aussi pour résultat d'alourdir le coût de leur emploi pour les entreprises. Ce dernier facteur pèse d'autant plus sur l'attitude des employeurs qu'il est souvent surestimé.

On étudiera successivement les incidences des régimes de pensions (qui concernent les travailleurs âgés), des régimes de l'assurance invalidité (qui concernent les travailleurs handicapés), des régimes de l'assurance-chômage et de la législation sur les salaires (qui touchent les deux catégories).

#### a) *Les régimes de pensions*

Les effets des régimes de pension sur l'emploi diffèrent assez sensiblement suivant que les bénéficiaires ressortent uniquement du régime général ou bien de régimes spéciaux ou complémentaires.

1. — Dans les quatre pays, la réglementation du *régime général* favorise le maintien en activité des assurés sociaux jusqu'à un âge avancé. Ce fait résulte tant des dispositions relatives à l'âge d'ouverture du droit à pension que des règles de cumul applicables.

La pension prend en effet normalement cours

— à 65 ans pour les salariés des deux sexes en Allemagne et aux Pays-Bas, pour les hommes en Belgique et pour tous les titulaires de rentes (moins de 15 ans d'activité) en France

— à 60 ans pour les femmes belges et l'ensemble des pensionnés français.

Encore convient-il d'observer que dans le pays où l'âge normal de jouissance de la pension est le plus bas, à savoir la France, certaines dispositions encouragent les salariés à en différer la liquidation effective. Le taux de la retraite à 60 ans atteint en effet, dans le cas le plus favorable, 20 % seulement du salaire de référence (plafonné à 1.080 FF par mois au 1er janvier 1966): mais si les intéressés usent de la faculté, qui leur est ouverte, de demander l'ajournement de leur pension, ce taux est majoré de 1 % par trimestre d'ajournement, et ceci sans aucune limitation de durée. Le montant de la pension augmente donc avec l'âge de départ à la retraite, atteignant 40 % du salaire de référence à 65 ans, 60 % à 70 ans, 80 % à 80 ans.

Dans les autres pays, l'ajournement est parfois autorisé mais il ne s'assortit d'aucun avantage particulier; toutefois, comme il augmente le nombre d'années de cotisation, il peut influencer favorablement sur le montant de la pension <sup>(1)</sup>.

En sens inverse, il convient de signaler certaines dispositions de portée plus restreinte susceptibles de jouer en faveur de l'abaissement de l'âge de départ à la retraite:

— la législation allemande prévoit que la pension peut être servie par anticipation dès l'âge de 60 ans aux hommes qui se trouvent en chômage depuis un an au moins et aux femmes qui, après avoir été affiliées 20 années, n'exercent plus d'activité salariée. Il ne ressort pas des enquêtes effectuées par l'Office fédéral de placement et d'assurance chômage que les employeurs profitent couramment de cette possibilité pour se débarrasser de leur personnel âgé. Par contre, il est incontestable qu'elle est à l'origine de certaines déclarations de chômage de la part de salariés désireux de jouir d'une retraite anticipée; en tout état de cause, une telle disposition n'est pas de nature à stimuler le zèle que les chômeurs âgés peuvent déployer pour la recherche d'un emploi;

— la législation belge permet également la jouissance anticipée de la pension à partir de 55 ans pour les femmes et de 60 ans pour les hommes: mais le montant en est alors réduit de

---

(1) Au 31-12-1963, le nombre des assurés sociaux ayant différé leur demande de pension s'élevait en Belgique à 16.000 personnes (14.200 hommes de plus de 65 ans et 1.800 femmes de plus de 60 ans).

5 % par année d'anticipation, ce qui réduit beaucoup la portée pratique de cette disposition.

En définitive, il apparaît que pour la grande majorité des assurés sociaux des régimes généraux, c'est le cap des 65 années qui marque actuellement le début de jouissance de la pension de vieillesse.

D'ailleurs, ceci ne signifie pas qu'ils se trouvent contraints de cesser toute activité à partir de cet âge: le *cumul* entre la pension du régime général et un salaire est autorisé intégralement dans tous les pays de la Communauté, à l'exception de la Belgique où il est limité à 90 heures et 2.500 FB par mois.

Sans doute, dans la majorité des cas, la jouissance d'une pension suffit à écarter les travailleurs âgés de la vie active. Mais certains salariés, notamment ceux qui n'ont pas cotisé assez longtemps pour que la sécurité sociale leur assure des ressources suffisantes, trouvent dans l'exercice d'une activité lucrative un complément de ressources non négligeable.

Enfin, il convient de souligner que les cotisations du régime général sont fixées en fonction du salaire, non de l'âge ou du degré d'incapacité et que, de ce fait, elles ne constituent pas, pour les employeurs, un obstacle à l'emploi ou au réemploi de personnes âgées.

2. — Les dispositions régissant *les régimes spéciaux ou complémentaires* sont souvent moins favorables au maintien en activité des travailleurs âgés.

Dans beaucoup des régimes spéciaux, notamment ceux qui concernent les professions manuelles, l'âge d'ouverture du droit à pension est relativement bas. En France, par exemple, il s'établit à 55 ou 60 ans pour les fonctionnaires et à 50 ou 55 ans pour les marins et le personnel des chemins de fer.

Dans les mines, la pension prend normalement cours à partir de

— 50 ans, après 30 années de services dont 20 au fond, en France,

— 55 ans dans les autres cas en France, pour tous les mineurs de fond en Belgique, et après 25 années de service au fond aux Pays-Bas;

- 60 ans pour le personnel de la surface en Belgique et pour les mineurs comptant 10 années d'affiliation aux Pays-Bas;
- 65 ans pour les mineurs comptant moins de 10 années d'affiliation aux Pays-Bas et, en principe, pour tout le personnel minier en Allemagne. Dans ce dernier pays, toutefois, une rente de vieillesse peut être accordée aux mineurs comptant 55 ans d'âge qui remplissent certaines conditions d'affiliation, ainsi qu'aux travailleurs remplissant les mêmes conditions d'affiliation dont la capacité d'exercer la profession de mineur est diminuée pour raisons de santé. La diminution de la capacité est présumée après 50 ans d'âge<sup>(1)</sup>.

Les incidences de ces dispositions sur le maintien en activité des salariés intéressés sont aggravées par la rigidité des règles de cumul: ainsi le cumul entre une pension minière et un salaire n'est autorisé que jusqu'à 60 ans en Belgique et à partir de 65 ans en Allemagne; en France, la retraite minière ne peut se cumuler qu'avec un salaire non minier; aux Pays-Bas aucun cumul n'est possible entre la pension et une quelconque rémunération.

La même rigidité se retrouve dans la réglementation des régimes complémentaires organisés par l'industrie privée à l'échelle de l'entreprise ou de la branche: le versement de la pension y est généralement subordonné à la cessation de toute activité lucrative. Si l'on considère que le complément de ressources apporté par ces régimes est souvent négligeable et que beaucoup d'assurés du régime général en bénéficient, on doit constater que de telles règles annihilent en partie l'effet favorable des dispositions précédemment relevées dans les régimes généraux.

Par ailleurs, du fait que la compensation à l'échelon national n'est pas toujours assurée pour ces régimes complémentaires, ils se traduisent pour les employeurs par des charges financières d'autant plus élevées que les travailleurs sont embauchés à un âge plus avancé. Telle est, notamment, la situation aux Pays-Bas, où l'obligation faite aux employeurs d'affilier leur

---

<sup>(1)</sup> En France, au contraire, le régime minier réserve la possibilité de différer la pension sans limite de durée: les années d'ajournement après 55 ans ne sont pas prises en considération pour le calcul de la pension, mais les intéressés reçoivent une indemnité spéciale cumulable avec leur salaire.

personnel à un fonds de pension par branche ou entreprise n'a pas été assortie de la création d'une caisse nationale de compensation; les employeurs tenant, pour conserver leur prestige et leur capacité de recrutement, à ce que cette pension atteigne un certain montant, ils se trouvent contraints de verser et faire verser aux travailleurs entrés tard dans la branche ou l'entreprise des cotisations relativement élevées. Ce fait peut constituer un obstacle, sinon au maintien en service, du moins au reclassement des travailleurs âgés.

En Allemagne, où il n'existe aucune obligation légale en la matière, cet inconvénient peut être évité en réservant le bénéfice des retraites complémentaires d'entreprise aux salariés justifiant d'une certaine ancienneté. En France, la compensation est assurée à l'échelon national pour tous les régimes complémentaires ayant fait l'objet d'un arrêté d'extension.

#### b) *Les régimes de l'assurance-invalidité*

Dans les quatre pays étudiés, les handicapés bénéficient, surtout s'ils sont assurés sociaux, de prestations destinées à compenser, au moins partiellement, la perte de gain qu'entraîne leur incapacité. Les règles d'attribution, de calcul et de cumul de ces prestations et, en conséquence, leurs incidences sur l'emploi des intéressés diffèrent quelque peu suivant que l'origine du handicap est ou non en relation avec le travail.

1. — Les accidents du travail et les maladies professionnelles entraînant une incapacité permanente donnent toujours lieu à indemnisations sans limite de durée, sous réserve, toutefois, que le taux d'invalidité dépasse 5 % en Belgique, 10 % aux Pays-Bas et 20 % en Allemagne. Le montant de la rente attribuée varie en fonction de ce même taux et peut être révisé en cas d'évolution de l'état de santé du salarié.

En cas de reprise d'une activité rémunérée, la rente se cumule intégralement avec le nouveau salaire. Au contraire, le cumul avec les autres prestations du régime général et, notamment, avec les pensions de vieillesse et d'invalidité n'est autorisé que dans la limite des maxima qui varient selon les législations et les cas individuels mais demeurent toujours inférieurs au montant du salaire antérieur.

Il est clair que ces dispositions constituent une incitation au réemploi pour tous les salariés victimes d'accidents professionnels, mais plus spécialement pour ceux qui ne souffrent que d'un handicap mineur ou modéré: ce sont eux, en effet, qui bénéficient à la fois des rentes les plus faibles et, en cas de réemploi, des salaires les plus élevés.

2. — Cette observation se vérifie de manière encore plus frappante lorsque le handicap est dû à une maladie ou infirmité sans relation avec l'activité professionnelle:

Les prestations de la sécurité sociale ne sont alors attribuées qu'à partir d'un degré élevé d'incapacité (50 à 100 %, selon les pays, dans les régimes généraux) et sont supprimées lorsque, par suite de soins ou de l'évolution normale de l'infirmité, ces taux ne sont plus atteints. Il n'y a donc plus seulement incitation mais véritablement obligation matérielle, pour les travailleurs modérément handicapés, de reprendre une activité lucrative.

Au contraire, l'interdiction du cumul de la pension d'invalidité avec une rémunération en vigueur en France et les limites apportées à ce cumul en Belgique, constituent un obstacle au réemploi des handicapés les plus atteints.

Les dispositions de la législation allemande sont plus nuancées puisqu'elles opèrent une distinction entre l'incapacité générale (Erwerbsunfähigkeit) et l'incapacité professionnelle (Berufsunfähigkeit): les handicapés relevant de la première catégorie, c'est-à-dire ceux qui se trouvent dans l'impossibilité absolue de se livrer à une quelconque activité rémunérée, bénéficient du taux de pension le plus élevé; au contraire, les invalides professionnels, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent plus exercer leur ancienne profession mais demeurent capables d'activité dans d'autres emplois, touchent une pension plus faible qui vient compléter leur nouveau salaire <sup>(1)</sup>.

---

(1) En France, la législation sur l'aide sociale, qui touche les handicapés non assurés sociaux et dépourvus de ressources (soit, en 1959, près de 260.000 personnes, dont 170.000 invalides à plus de 80 %) contient également certains aménagements destinés à stimuler l'activité des infirmes. En règle générale, les allocations de l'aide sociale ne peuvent être attribuées qu'à concurrence d'un plafond assez bas de ressources, prescription qui risque d'entraver le réemploi des infirmes les plus atteints puisque ceux-ci ne peuvent espérer, de toute façon, tirer un grand profit de leur travail: c'est pourquoi le Code de l'aide sociale prévoit en faveur des grands infirmes se livrant à une activité régulière un assouplissement des règles de plafond ainsi que le versement d'une allocation de compensation.



Aux Pays-Bas, les assurés sociaux conservent le droit à pension d'invalidité tant qu'ils n'ont pas recouvré une capacité de gain supérieure aux maxima prévus par la législation (33,3 à 45 % selon les cas).

c) *La législation sur le chômage*

Les travailleurs âgés ou handicapés qui touchent à ce titre des pensions de vieillesse ou d'invalidité ne peuvent généralement prétendre au bénéfice des allocations de chômage en France et en Belgique. Aux Pays-Bas, le cumul entre les allocations et les différentes pensions du régime général est soumis à certaines restrictions, tandis qu'il n'est possible que pendant 156 jours en Allemagne.

Par contre, dans tous les pays, les salariés qui n'ont pas atteint l'âge de la retraite et ne présentent pas une inaptitude suffisante pour bénéficier des rentes, pensions et aides précitées ont droit, s'ils viennent à perdre leur emploi, aux prestations de l'assurance ou de l'assistance chômage. Bien que cette faculté puisse affaiblir l'incitation au travail des intéressés dans certains cas, on ne saurait y voir l'explication du chômage permanent qui affecte nombre de travailleurs âgés ou handicapés.

En effet,

– les allocations de l'assurance chômage, qui peuvent atteindre des montants assez élevés, ne sont versées que pendant une durée limitée en France (365 jours), en Allemagne (78 à 312 jours) et aux Pays-Bas (156 jours par an). Seule la législation belge ne prévoit aucune limitation dans le temps;

– quant aux prestations versées dans le cadre des systèmes d'assistance-chômage organisés en France, en Allemagne et aux Pays-Bas, elles sont généralement moins élevées et subordonnées à de strictes conditions de ressources.

Les *chômeurs les plus âgés* bénéficient cependant, parfois, d'avantages supplémentaires, d'origine légale ou conventionnelle, qui peuvent les décourager de rechercher réellement un emploi. On a déjà évoqué les dispositions de la législation allemande accordant la retraite anticipée aux personnes de plus de 60 ans ayant chômé un an; il convient également de faire

mention des garanties financières particulières accordées en France par le régime de l'assurance chômage et le Fonds national de l'emploi, en Belgique par certaines entreprises:

— le régime français de l'assurance chômage prévoit en faveur des salariés âgés trois dérogations tendant à prolonger, le cas échéant jusqu'à l'âge de la retraite, la durée de versement des allocations de chômage: la période de base d'indemnisation est augmentée de 244 jours pour les participants âgés d'au moins 50 ans à la date de la rupture du contrat; en outre, ceux d'entre eux qui sont encore indemnisés 8 mois après leur 61<sup>e</sup> anniversaire ont droit au maintien du service des allocations jusqu'à 65 ans. Enfin, dans les cas où, entre temps, ils auraient repris, à titre temporaire, une activité salariée moins rémunératrice, le service des allocations est rétabli sur la base du salaire antérieur. Dans l'esprit de ses promoteurs, cet ensemble de dispositions ne devrait pas, cependant, constituer une préretraite mais s'appliquer aux travailleurs aptes ayant manifesté sans équivoque la volonté de retrouver du travail: c'est pourquoi une circulaire de l'U.N.E.D.I.C. recommande à ses agents de porter une particulière attention aux dossiers des allocataires âgés et d'entretenir des contacts périodiques avec eux afin de s'assurer que ceux-ci continuent à se considérer comme disponibles pour un emploi;

— au contraire, l'aide apportée par le Fonds national de l'emploi intéresse expressément les travailleurs de plus de 60 ans qui, compris dans un licenciement collectif, n'apparaissent plus susceptibles de reclassement. Elle est attribuée à la suite de conventions spéciales avec les entreprises et vient compléter l'assistance chômage, les prestations de l'U.N.E.D.I.C. (assurance chômage) et les contributions des employeurs, le tout représentant de 75 % à 95 % du salaire perdu. Au cours des années 1964-1965, 26 conventions d'allocation spéciale ont été conclues, touchant 2.303 travailleurs, pour la plupart occupés dans la construction navale et la métallurgie;

— des initiatives du même type ont été prises depuis 1962 par une douzaine d'entreprises belges qui ont conclu en faveur de leur personnel âgé de 57 à 65 ans des accords instituant une indemnité de séparation. Généralement la réalisation du contrat n'est pas imposée, mais lorsque ces travailleurs n'ont plus les

capacités suffisantes pour exercer leurs fonctions, ils peuvent obtenir le bénéfice de la convention. L'octroi de l'indemnité, qui couvre, jusqu'à l'âge de la retraite, la différence entre les allocations de chômage et le salaire antérieur, est subordonné à la cessation de toute activité salariée. Au début de l'année 1965, 1600 personnes environ bénéficiaient de ces dispositions. Bien qu'elles demeurent inscrites dans les bureaux de placement, leur reclassement est à peu près exclu, non seulement parce qu'elles perçoivent l'équivalent d'un salaire, mais aussi parce qu'il s'agit presque exclusivement de travailleurs à la fois âgés et handicapés qui ne peuvent plus être réadaptés.

Ces deux derniers exemples illustrent la difficulté de porter un jugement global sur les effets fastes ou néfastes des régimes d'assurance ou d'assistance sociale au regard de l'emploi des personnes âgées ou handicapées. Sans doute est-il patent que les charges financières — et les statistiques — de l'assurance chômage sont gonflées par l'inscription d'un certain nombre de personnes qui ne recherchent pas effectivement un emploi. Mais pour celles d'entre elles à qui leur âge ne permet plus d'assumer une activité productive, les allocations de chômage et les prestations complémentaires qui peuvent y être rattachées constituent souvent, à l'heure actuelle, le seul moyen d'attendre la retraite. En l'absence de dispositions spéciales offrant à ces personnes des avantages individualisés, une réforme ou une plus stricte application de la législation, tendant à réserver le bénéfice des allocations de chômage aux chômeurs réellement disponibles pour le marché de l'emploi, risquerait donc de créer plus de cas sociaux qu'elle n'en résoudrait.

#### d) *La réglementation des salaires*

Les règles relatives aux salaires constituent souvent un frein à l'emploi et au réemploi des travailleurs âgés ou handicapés dans la mesure où elles imposent aux employeurs le versement de rémunérations supérieures à la valeur des services qu'ils peuvent attendre d'une telle main-d'œuvre. Les législations en vigueur dans les quatre États étudiés posent, en effet, le principe que les salariés âgés ou handicapés ont droit à la rémunération normale afférente à leurs fonctions et, en particulier, bénéficient des prescriptions relatives au salaire minimum

garanti. L'emploi de ces travailleurs tend ainsi à être comparativement plus onéreux que celui des autres lorsque leurs capacités sont diminuées.

En ce qui concerne les salariés âgés, le fait est aggravé par l'existence d'avantages spéciaux attachés à l'âge ou à l'ancienneté. En Belgique, les taux des salaires minima fixés par les commissions paritaires augmentent avec l'âge, ce qui constitue pour les employeurs un obstacle à l'embauche, voire parfois une incitation au licenciement du personnel âgé. Dans tous les pays, les dispositions légales et conventionnelles assortissent l'ancienneté d'avantages de nature diverse qui se traduisent par un alourdissement des coûts salariaux (primes d'ancienneté, majorations périodiques, avancement d'échelon automatique, congés payés plus longs, etc.); si ces dernières prescriptions sont sans influence sur le recrutement, elles peuvent par contre rendre plus difficile le maintien en service dans les entreprises des travailleurs les plus anciens, qui sont aussi les plus âgés.

En sens inverse, il convient de noter que les systèmes de rémunération au rendement pratiqués dans de nombreuses branches industrielles <sup>(1)</sup> laissent une certaine marge d'adaptation du salaire au travail effectivement presté. Les incidences de ce mode de calcul sur le montant de la rémunération versée aux travailleurs âgés ou handicapés sont naturellement plus ou moins sensibles suivant que le pourcentage entre la partie variable du salaire et le fixe garanti est plus ou moins élevé.

En outre, par dérogation au principe de l'égalité de rémunération, la législation française autorise certains abattements sur le salaire des travailleurs *handicapés* lorsque leur rendement est notoirement diminué: le salaire des mutilés de guerre peut ainsi être réduit de 20 % si leur incapacité professionnelle n'atteint pas 50 %, et de 50 % si elle dépasse ce taux. Depuis 1960, les abattements sur la rémunération des handicapés civils sont également permis dans la limite de 10 % du salaire normal lorsque l'intéressé appartient à la catégorie B (handicap modéré) et de 20 % du salaire normal lorsqu'il entre dans la catégorie C

---

(1) Cf. « Les systèmes de liaison des salaires à la production, au rendement et à la productivité dans les industries de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Collection d'économie du travail, mars 1962.

(handicap grave) (1). Dans l'hypothèse où l'application de ces abattements abaisserait le salaire du travailleur handicapé au dessous du salaire minimum interprofessionnel garanti (S.M.I.G.), la décision de réduction ne peut être prise que par les services de main-d'œuvre.

Aux Pays-Bas, l'ancienne réglementation autorisait également des abattements dans les cas où le rendement des travailleurs déficients le justifiait. Le salaire était alors fixé, soit sur demande d'une des parties, soit d'office, par ou au nom du collège des conciliateurs d'État. Mais la législation en vigueur supprime cette possibilité.

Par ailleurs, certaines dispositions tendent à alléger les frais qui pourraient résulter pour les entreprises de l'absentéisme médical des travailleurs âgés ou handicapés. En France, les avantages prévus par les statuts spéciaux et les conventions collectives en matière d'indemnisation des jours de maladie par l'employeur ne s'appliquent pas, sauf mention expresse, aux travailleurs handicapés lorsque la maladie est une rechute de celle qui a provoqué l'invalidité (à moins que celle-ci ne soit consolidée depuis un an) (2). En Allemagne, certaines entreprises se garantissent contre les charges qui pourraient résulter, pour leurs institutions d'assistance, des maladies trop fréquentes ou trop longues des travailleurs âgés ou handicapés en les obligeant, lors de l'embauche, à renoncer à toute prestation d'assistance versée par elles en complément de celles de la sécurité sociale.

\* \* \*

L'énoncé des incidences des dispositions légales et conventionnelles sur le maintien en activité des personnes âgées ou handicapées, ainsi que des aménagements qui y ont été parfois apportés, permet à la fois de préciser la nature de certains des obstacles qui s'opposent à l'emploi de ces catégories et de fournir des exemples des mesures qui pourraient être prises pour les éliminer.

---

(1) Loi du 27 décembre 1960 et décret n° 64-127 du 7 février 1964.

— Les handicapés légers (catégorie A) ont toujours droit au salaire intégral afférent à leur poste.

(2) Loi du 23 novembre 1957, article 11 et règlement d'administration publique du 26 juillet 1962, article 23.

On signalera à ce propos que la commission constituée en 1960 par le gouvernement français pour étudier les problèmes de la vieillesse (commission Laroque) a préconisé, dans son rapport final <sup>(1)</sup>, la suppression des limites d'âge maxima pour la liquidation de la retraite, l'assouplissement des règles de cumul des pensions avec un salaire, l'aménagement de la structure de la rémunération des travailleurs déficients.

Mais, comme on a eu l'occasion de le souligner au passage, la législation sociale ne saurait être jugée uniquement en fonction de ses effets sur l'emploi: elle répond aussi à d'autres considérations et, notamment, à la nécessité de garantir à toutes les personnes âgées ou handicapées un niveau de vie décent. S'il est incontestablement possible et opportun d'en refondre certaines dispositions de manière à ne décourager ni celles de ces personnes qui sont encore capables d'activité ni leurs éventuels employeurs, on ne saurait voir dans de telles mesures une condition impérative ni surtout suffisante de la solution des problèmes d'emploi de ces catégories.

Des actions à contenu plus positif doivent être menées concurremment pour protéger l'emploi des travailleurs âgés et handicapés occupés dans les autres entreprises et faciliter le reclassement de ceux qui sont en chômage. Déjà de nombreuses initiatives ont été prises par les pouvoirs publics et privés dans cette double direction.

---

<sup>(1)</sup> « Politique de la vieillesse ». — La documentation française, Paris, 1962.

## CHAPITRE DEUXIÈME

### **La protection de l'emploi des travailleurs âgés ou handicapés**

Sur le plan juridique, la stabilité de l'emploi des travailleurs âgés et/ou handicapés est assurée non seulement par les dispositions limitant les licenciements, mais aussi, indirectement, par l'obligation faite aux employeurs de conserver un certain pourcentage de salariés handicapés parmi leur personnel.

Concrètement, le maintien en service de ces travailleurs requiert souvent quelques mesures d'adaptation pour lesquelles une large marge est laissée à l'initiative des entreprises.

Seront donc successivement étudiées:

- la réglementation des licenciements,
- les législations sur l'emploi obligatoire,
- les initiatives des entreprises.

#### **I. La réglementation des licenciements <sup>(1)</sup>**

Dans aucun des pays de la C.E.C.A., les employeurs ne jouissent d'une entière liberté pour se séparer de leurs salariés. Les

---

#### **(1) Textes fondamentaux:**

Allemagne: Loi sur la protection contre les licenciements (Kündigungsschutzgesetz du 10 août 1951; loi sur l'organisation sociale des entreprises (Betriebsverfassungsgesetz) du 11 octobre 1952;

Belgique: Loi sur le contrat de travail du 10 mars 1900 (modifiée);

France: Ordonnance du 24 mai 1945;

Pays-Bas: Arrêté extraordinaire de 1945 sur les conditions de travail (Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945).

On trouvera dans les publications suivantes de la C.E.C.A. une analyse plus détaillée de ces dispositions:

- « La stabilité de l'emploi dans le droit des pays membres de la C.E.C.A. », mars 1958, 312 p.;
- « Tableaux comparatifs de la situation, tant légale que conventionnelle et de fait, existant dans l'industrie charbonnière des six pays de la Communauté et relative à l'emploi » (situation au 31 mars 1964);
- « Tableaux comparatifs de la situation, tant légale que conventionnelle et de fait, existant dans l'industrie sidérurgique des six pays de la Communauté et relative à l'emploi » (situation au 1er juillet 1964).

dispositions légales et conventionnelles apportent diverses restrictions à l'exercice de ce droit, soit qu'elles limitent les causes licites de rupture du contrat, soit qu'elles réservent certaines possibilités d'intervention aux pouvoirs publics et aux organismes de représentation du personnel. Cette protection générale, accordée à tous les salariés, s'avère particulièrement précieuse pour les travailleurs âgés et handicapés qui sont les plus exposés au risque de licenciement.

Mais ces derniers bénéficient, en outre, dans certains cas, de garanties et avantages spéciaux liés à leur état.

#### A. PROTECTION GÉNÉRALE EN MATIÈRE DE LICENCIEMENT

a) *le licenciement individuel* ne peut intervenir que s'il répond à une justification admise par les textes ou la jurisprudence. En règle générale, l'interruption du travail par le salarié pour raisons de santé (maladie ou accident) ne constitue pas un motif licite de licenciement: elle entraîne la suspension des relations de travail mais non leur rupture à moins que l'absence ne dépasse une certaine durée <sup>(1)</sup>. Le travailleur valide victime d'un accident, le travailleur déjà handicapé qui subit une rechute, le travailleur âgé immobilisé par une maladie sont donc assurés — au moins pour un certain temps — de conserver leur emploi dans leur entreprise.

En dehors de cette hypothèse, les licenciements restent soumis à certaines conditions de fond et de forme qui, en pratique, en réduisent beaucoup la fréquence.

L'autorisation préalable des services de main-d'œuvre est exigée avant toute rupture de contrat en France, en cas de désaccord entre les parties aux Pays-Bas. Les textes français ne précisent pas sur quels critères doit se fonder la décision des autorités administratives et, en pratique, la jurisprudence tend à considérer comme valides tous les licenciements qui ne se sont

---

<sup>(1)</sup> La protection légale ainsi accordée au salarié malade, fixée à trois mois pour les ouvriers et six mois pour les employés en Belgique, s'étend à deux années aux Pays-Bas. En France et en Allemagne, aucun texte d'ensemble ne règle la question, mais les statuts spéciaux et les conventions collectives empêchent le licenciement pendant une période qui peut aller de quelques mois à cinq années.



pas marqués par une intention de nuire ou une légèreté blâmable de la part de l'employeur: l'insuffisance du rendement ou l'inaptitude constituent ainsi un motif légitime de rupture, sous réserve qu'elles soient réelles et ne servent pas de prétexte à un renvoi arbitraire. Toutefois, les circulaires du ministère du travail attirent l'attention des services de main-d'œuvre sur la situation des salariés âgés, en leur recommandant d'examiner « avec un soin particulièrement attentif » les demandes d'autorisation de licenciement relatives à ces travailleurs et d'étudier avec l'employeur et, le cas échéant, le comité d'entreprise, les mesures susceptibles de permettre leur maintien en service (1). Aux Pays-Bas la décision du directeur de l'Office régional de l'emploi, qui intervient après consultation d'une commission tripartite où siègent des représentants des travailleurs, doit également tenir compte de l'âge, de la situation personnelle et des perspectives de reclassement du salarié; ainsi, dans le cas où l'insuffisance physique ou professionnelle est invoquée par l'employeur, l'autorisation de licenciement pourra être refusée s'il apparaît possible d'affecter l'intéressé à un autre poste de l'entreprise.

En Allemagne et en Belgique, les textes en vigueur ne prévoient pas l'intervention des services de l'emploi et ce sont les tribunaux qui assurent la protection des salariés (2). On notera que la législation allemande prive d'effets juridiques les licenciements socialement injustifiés, c'est-à-dire fondés sur des raisons autres que la personne ou le comportement du salarié ou des nécessités de service urgentes. Dans le cas où l'employeur invoque l'insuffisance du rendement ou de la formation préalable ou encore un absentéisme excessif, il doit être en mesure d'apporter la preuve qu'ils compromettent le bon fonctionnement de l'entreprise et rendent nécessaire le renvoi de l'intéressé. Obligation lui est en outre faite par la loi de consulter préalablement le comité d'entreprise à ce sujet.

b) Les règles qui président aux *licenciements collectifs* sont plus complexes.

---

(1) Ministère du travail, circulaire du 7 novembre 1962.

(2) En Belgique, la loi d'expansion économique (Moniteur belge du 15 février 1961) ouvre au Roi la faculté de soumettre à déclaration ou autorisation préalable, pour une période limitée, le licenciement de certaines catégories de travailleurs, mais jusqu'à présent il n'a pas été fait usage de cette possibilité.

Le problème ici réside moins souvent dans le contrôle de la réalité et de la licéité des motifs invoqués que dans la détermination de l'ampleur et des modalités des dégagements d'effectifs: en l'absence de règles protectrices, les travailleurs âgés ou handicapés risqueraient d'être les premières victimes de la rationalisation ou des difficultés économiques des entreprises. Les procédures instituées par les législations et textes conventionnels visent, en réservant un droit de regard aux autorités administratives ou aux représentants du personnel, à éviter de telles discriminations.

La discussion préalable en comité d'entreprise des mesures de licenciement collectif, qui est imposée par la loi fédérale en Allemagne, est ainsi d'usage dans de nombreuses branches dans les autres pays. Bien que les contre-propositions éventuelles du comité ne lient pas l'employeur, ces négociations préliminaires permettent souvent d'éviter la multiplication de situations pénibles.

En outre, en France et aux Pays-Bas, le principe de l'autorisation préalable évoqué à propos des licenciements individuels régit aussi les licenciements collectifs. En pratique, c'est même dans ce dernier cas qu'il trouve sa principale application, les services de main-d'œuvre s'employant alors, conformément aux instructions officielles, à limiter les licenciements de travailleurs difficilement reclassables. Une autre disposition de la législation française importante pour les travailleurs âgés doit être signalée: parmi les critères généraux à suivre pour déterminer l'ordre des licenciements (critères qui sont fixés par le règlement intérieur de l'entreprise), doivent obligatoirement figurer les charges de famille et l'ancienneté de service. Les travailleurs les plus anciens étant aussi les plus âgés — la réciproque n'est pas toujours vraie — cette disposition leur permet, parfois, d'échapper au licenciement.

En Belgique, c'est aux comités d'entreprise qu'incombe la tâche de déterminer les critères généraux <sup>(1)</sup>. Les autres modalités du licenciement sont décidées par l'employeur sous sa seule responsabilité.

---

<sup>(1)</sup> Article 15 de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie.

## B. PROTECTION SPECIALE EN FAVEUR DES TRAVAILLEURS ÂGÉS ET HANDICAPÉS

Indépendamment de ces garanties d'ordre général, qui tendent à réduire les cas de licenciement et à éviter les discriminations, la protection de l'emploi des salariés âgés et handicapés est parfois assurée par des règles spéciales, d'origine légale ou conventionnelle. Sans être, dans la généralité des cas, strictement impossible, le congédiement de ces travailleurs s'avère plus difficile ou plus coûteux pour les employeurs en raison des formalités particulières dont il doit s'entourer.

a) En faveur des *handicapés*, la législation allemande institue ainsi le système de l'autorisation préalable que la France et les Pays-Bas appliquent à tous les licenciements. Cette obligation résulte de la loi sur l'emploi des grands invalides <sup>(1)</sup>, dont bénéficient tous les travailleurs allemands ayant perdu au moins 50 % de leur capacité à la suite d'une blessure de guerre ou d'un accident du travail, ainsi que les personnes aveugles et les handicapés ayant fait l'objet d'une décision d'assimilation. Le licenciement de ces travailleurs doit recevoir l'assentiment du service central d'assistance, qui consulte préalablement le bureau local de placement afin d'examiner les possibilités de reclassement de l'intéressé. Si le licenciement est autorisé, il ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai de quatre semaines, à compter de la date de la décision.

En France, le préavis normal est doublé, dans la limite maximum de deux mois, pour les handicapés civils et pour les mutilés de guerre dont le taux d'incapacité dépasse 60 % <sup>(2)</sup>. En outre, la jurisprudence tend à élargir quelque peu en leur faveur les critères habituels de rupture abusive.

b) Quant aux *travailleurs âgés*, ils bénéficient également d'avantages particuliers, sous forme de délais de préavis prolongés et d'indemnités de licenciement.

L'interdiction pure et simple du licenciement reste d'application exceptionnelle: on peut mentionner à ce sujet la convention

---

<sup>(1)</sup> Gesetz über die Beschäftigung Schwerbeschädigter, 16 juin 1953.

<sup>(2)</sup> Loi du 23 novembre 1957 (article 11) et du 27 décembre 1960 (article 5).

collective des charbonnages de la Sarre, qui interdit le licenciement des salariés ayant travaillé plus de 15 ans au service du même employeur, sauf dans les cas justifiant un renvoi sans préavis.

Le principe de l'indemnité de congédiement, variable en fonction de l'ancienneté, n'est pas davantage consacré par les dispositions légales, en dehors de l'hypothèse de rupture abusive. Mais dans les entreprises où son versement est imposé par un accord ou une convention collective, elle peut atteindre des montants assez élevés et, de ce fait, décourager les employeurs de licencier leurs salariés les plus anciens.

Cet effet préventif est également exercé, bien que dans une moindre mesure, par les stipulations relatives au délai congé <sup>(1)</sup>.

## II. Les législations sur l'emploi obligatoire

### A. L'EMPLOI OBLIGATOIRE DES TRAVAILLEURS HANDICAPÉS <sup>(2)</sup>

Tous les pays de la C.E.C.A. possèdent actuellement une législation réservant une priorité d'emploi, à concurrence d'un certain pourcentage du personnel, aux travailleurs handicapés.

---

<sup>(1)</sup> La loi fédérale du 9 juillet 1926 fixe ainsi le préavis à accorder aux employés à 3 mois pour une ancienneté de 5 ans, à 4 mois pour une ancienneté de 8 ans et à 6 mois après 12 ans de services, seules étant prises en considération les périodes d'emploi effectuées après l'âge de 25 ans. En Belgique le préavis minimum des ouvriers est porté de 14 à 28 jours après 10 années d'ancienneté et à 56 jours après 20 années; celui des employés, fixé légalement à 3 mois, est augmenté de trois mois après chaque nouvelle période de 5 ans de services. Le Code civil néerlandais impose une semaine de délai-congé par année de service, dans la limite d'un maximum de 13 semaines.

Enfin, en France, le préavis légal de 1 mois s'applique uniformément à tous les salariés comptant 6 mois d'ancienneté, mais la durée des services prestés est prise en considération par la plupart des conventions collectives; on notera que la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse a préconisé l'allongement systématique du préavis pour les travailleurs de plus de 50 ans, ainsi que la généralisation de l'indemnité de licenciement.

<sup>(2)</sup> Textes de base:

Allemagne: Loi sur l'emploi des grands invalides (Gesetz über die Beschäftigung von Schwerbeschädigten) du 16 juin 1953, texte modifié du 14 août 1961;

Belgique: Loi relative au reclassement social des handicapés du 16 avril 1963;

France: Loi sur l'emploi des travailleurs physiquement diminués du 23 novembre 1957;

Pays-Bas: Loi sur le travailleurs déficients (Wet mindervalide arbeidskrachten) de 1947.

Si le premier objet de telles mesures est naturellement de contraindre les employeurs à engager ces travailleurs, on constate qu'elles favorisent également leur maintien en service durable. En effet, la composition du personnel devant respecter en permanence les proportions fixées, dans la majorité des cas le licenciement d'un handicapé ne sera possible qu'à la condition d'être compensé par l'embauchage d'un autre handicapé. Compte tenu des difficultés d'adaptation particulières de ces travailleurs et des équipements ou aménagements divers qu'exige leur mise au travail, les employeurs préfèrent, en règle générale, conserver à leur service les handicapés intégrés dans l'entreprise.

#### a) *Bénéficiaires*

A l'issue de la première guerre mondiale, l'importance des dommages corporels causés aux combattants et la reconnaissance unanime d'une dette morale de la collectivité à leur égard avaient conduit plusieurs législateurs à élaborer une réglementation spéciale en faveur des mutilés de guerre, sous forme, notamment, d'une priorité d'emploi dans les entreprises <sup>(1)</sup>. Ce n'est qu'après la deuxième guerre mondiale que le principe en fut étendu, dans les différents pays de la C.E.C.A., aux infirmes civils. Mais certaines distinctions ont parfois été maintenues suivant l'origine du handicap et surtout le degré d'incapacité.

*L'origine du handicap* n'est pas prise en considération au Benelux: la loi s'applique uniformément à tous les travailleurs déficients, à quelque circonstance qu'ils doivent leur infirmité.

Par contre, la législation allemande ne couvre en principe que les personnes qui ont subi une réduction de leur capacité au service de la collectivité, soit les invalides de guerre et les victimes du travail; toutefois, l'assimilation déjà réalisée, sur le plan national, en faveur des aveugles civils peut être étendue individuellement, moyennant un acte administratif spécial, à toute personne à qui une moindre capacité interdit de se procurer un emploi par les voies normales. En France, un décret

---

<sup>(1)</sup> Cf. à ce sujet l'étude récapitulative parue dans les « Cahiers de législation comparée des anciens combattants et victimes de guerre », n° 11/1964 (publication de la fédération mondiale des anciens combattants).

de 1965, qui doit être complété ultérieurement, tend à harmoniser les situations respectives des handicapés civils et des mutilés de guerre, notamment au regard de la législation sur les emplois réservés, qui se superpose à la législation sur l'emploi obligatoire (cf. infra).

*Le degré d'incapacité* entre en ligne de compte pour déterminer l'applicabilité des textes, le législateur ayant entendu en réserver le bénéfice aux handicapés qui ne pourraient occuper un emploi sans l'appui de ce régime de faveur. Le taux minimum d'incapacité exigé est fixé à 30 % en Belgique (20 % en cas d'incapacité mentale), à 50 % en Allemagne. Aux Pays-Bas, la loi protège toutes les personnes dont les possibilités d'acquérir ou de conserver un emploi sont réduites par suite d'une insuffisance ou d'une diminution de leurs capacités physiques ou mentales. La législation française contient une définition analogue, mais suivant la gravité du handicap, les intéressés sont considérés comme occupant un demi, un ou deux emplois prioritaires.

#### b) *Champ d'application*

Les critères d'assujettissement des entreprises à l'obligation d'emploi ne diffèrent pas sensiblement d'un pays à l'autre.

En ce qui concerne les *secteurs d'activité*, la législation vise en principe l'ensemble des branches professionnelles. Le secteur public fait d'autant moins exception à la règle qu'il offre souvent aux handicapés des possibilités d'accueil appropriées à leurs capacités <sup>(1)</sup>. Les règles sont toutefois assouplies pour certaines branches où l'emploi des handicapés est particulièrement difficile (mines, armement maritime, etc.) et les dérogations individuelles sont couramment admises et pratiquées dans les différents pays.

A ce même souci de ne pas perturber le fonctionnement normal des entreprises répondent les stipulations relatives au *niveau d'effectifs* à partir duquel s'applique la législation. Celle-ci

---

<sup>(1)</sup> En France, cependant, les administrations, établissements publics et certaines entreprises nationales, relevant de la législation sur les emplois réservés, restent soustraits à l'obligation d'emploi.

réserve l'obligation d'emploi aux entreprises d'une certaine importance. Le niveau minimum d'effectifs requis s'établit à 20 salariés aux Pays-Bas et en Belgique, à 9 ouvriers ou employés pour les administrations et à 15 ouvriers ou employés pour les entreprises en Allemagne et, en règle générale, à 10 salariés en France.

### c) *Pourcentage d'emploi*

L'occupation obligatoire des handicapés dans les entreprises et administrations n'est imposée qu'à concurrence d'un certain pourcentage des effectifs du personnel. En Allemagne et aux Pays-Bas, la loi fixe un taux uniforme pour l'ensemble des secteurs d'activité, alors qu'en France et en Belgique c'est au pouvoir exécutif qu'il appartient de déterminer les pourcentages pour chaque branche professionnelle.

En Belgique, aucun arrêté n'est encore intervenu, mais les commissions paritaires appelées à donner leur avis sur la question ont suggéré un pourcentage de 2%. Dans les autres pays, les pourcentages s'établissaient comme suit en 1965:

Pays-Bas:	2 %
Allemagne:	6 % dans les entreprises et 10 % dans les administrations
France:	10 % de mutilés de guerre et 3 % de handicapés civils <sup>(1)</sup>

### d) *Modalités d'exécution*

L'exécution pratique des dispositions sur l'emploi obligatoire est contrôlée par les services de main-d'œuvre. Sur la base de déclarations que les entreprises sont tenues de leur fournir périodiquement, ceux-ci calculent le nombre de postes à réserver aux prioritaires dans les établissements assujettis et tiennent à jour la liste des handicapés effectivement occupés.

Les employeurs demeurent libres de recruter par leurs propres moyens des travailleurs bénéficiaires de la législation. Mais lorsque les emplois ainsi pourvus par embauchage direct

---

<sup>(1)</sup> Dans les établissements assujettis à l'emploi de ces deux catégories, le pourcentage global ne peut excéder 10% (arrêté du 20 septembre 1963).

n'atteignent pas le nombre prescrit, les services de main-d'œuvre peuvent leur présenter des candidats. On notera sur ce point quelques différences entre les textes: la loi allemande laisse à l'employeur le libre choix de l'affectation des intéressés, alors que la loi française restreint indirectement cette liberté en imposant la déclaration immédiate de toute vacance d'emploi survenant dans un établissement n'occupant pas le pourcentage imposé. En toute hypothèse, les employeurs sont tenus d'engager les prioritaires qui leur sont proposés si ceux-ci présentent les qualifications requises. Les entreprises ne sont, en effet, considérées comme ayant satisfait à leurs obligations que si elles justifient ou bien occuper le nombre prescrit de prioritaires ou bien s'être vainement efforcées d'en embaucher.

Il est à noter que de nombreuses entreprises, notamment en France et en Allemagne, où les pourcentages imposés sont élevés, se trouvent dans le deuxième cas et que le nombre des emplois réservés encore disponibles dépasse de beaucoup celui des handicapés sans travail <sup>(1)</sup>. Cette situation s'explique généralement par l'insuffisance ou l'inadaptation des capacités physiques ou professionnelles des intéressés par rapport aux possibilités locales d'emploi; elle rend plus difficile pour les entreprises le renouvellement de leur main-d'œuvre handicapée et concourt donc à la stabilité de l'emploi des invalides en service.

## B. LES PROJETS EN FAVEUR DES TRAVAILLEURS ÂGÉS

a) L'idée d'instituer en faveur des travailleurs âgés une obligation d'emploi analogue à celle dont bénéficient les travailleurs handicapés a été soulevée et défendue à plusieurs reprises dans la Communauté sans avoir connu, jusqu'à présent, le moindre début de réalisation.

En 1949, la direction générale de l'emploi du ministère des affaires sociales néerlandais a mis sur pied un projet de loi tendant à imposer aux entreprises, comptant au moins 5 salariés, l'obligation d'employer un travailleur âgé sur trois. Aucune suite n'a été donnée à cette initiative.

---

<sup>(1)</sup> Au 31 octobre 1961, on comptait en République fédérale 7.783 grands invalides sans travail pour 299.118 emplois prioritaires encore disponibles.



En Allemagne, les diverses tentatives effectuées dans le même sens en faveur des employés âgés ont également été vouées à l'échec. Après de nombreuses délibérations, le Bundestag a rejeté, en 1956, un projet comportant l'obligation, pour les entreprises comptant plus de 7 employés, d'occuper des employés âgés de plus de 45 ans jusqu'à concurrence de 40 % de l'effectif total de cette catégorie professionnelle. L'année 1957 vit d'autres initiatives tendant à permettre aux entreprises de s'acquitter des obligations imposées par la loi sur les grands invalides en embauchant des employés âgés: il fut ainsi proposé d'exempter de la redevance compensatoire les employeurs privés qui feraient occuper des emplois réservés en principe aux grands invalides, mais en fait vacants, par des employés âgés de plus de 45 ans chômant depuis un an au moins. Ce projet ne devait pas connaître plus de succès que le premier.

Les enquêtes effectuées par l'O.C.D.E. ont du reste montré que l'idée de fixer des contingents d'emploi en faveur des salariés âgés rencontre presque autant d'adversaires chez les fonctionnaires chargés du placement de ces travailleurs que dans les milieux parlementaires et patronaux. La même opposition s'exprime dans le rapport élaboré par la commission Laroque.

b) *Les objections* que soulèvent de telles mesures sont d'ordre divers <sup>(1)</sup>.

En premier lieu, il est certain qu'elles poseraient de multiples problèmes d'application pratique, notamment, en ce qui concerne l'établissement de critères rationnels pour la fixation des contingents: les difficultés d'emploi n'apparaissent pas à partir du même âge dans toutes les professions et la définition du travailleur âgé devrait être différenciée en conséquence; en outre, la structure démographique de la main-d'œuvre variant assez fortement d'une région à l'autre, l'établissement des contingents devrait également obéir à des considérations géographiques. En tout état de cause, le contrôle de l'exécution par les employeurs de leurs obligations ne manquerait pas de poser des problèmes aux services de main-d'œuvre qui souffre déjà d'un manque de personnel et de moyens.

---

<sup>(1)</sup> Cf. Rapport Sobel-Wilcock O.C.D.E., numéros 195 à 203.

Le risque d'une sclérose de l'appareil de production a également été invoqué à l'encontre des projets de loi précités. Dans certains secteurs d'activité exigeant de la main-d'œuvre des aptitudes physiques complètes, l'emploi des travailleurs âgés serait non rentable, voire impossible. Au contraire, d'autres industries, traditionnellement utilisatrices de main-d'œuvre âgée pourraient voir leurs sources de recrutement partiellement tariées si l'emploi des personnes âgées était généralisé par voie légale.

Enfin, sur le plan psychologique, beaucoup estiment qu'il n'est pas souhaitable de présenter les travailleurs âgés comme un groupe à part, en butte à des difficultés particulières, alors que tous les efforts des services de placement ont précisément pour but de démontrer que ces travailleurs sont capables, dans certaines conditions, de prestations normales. L'obligation d'emploi risquerait d'avoir pour seul résultat d'entretenir un climat de défiance à leur encontre, d'indisposer les employeurs et, en définitive, d'inciter ces derniers à refouler le personnel âgé vers les seules postes qui paraissent leur convenir par définition.

La méthode des contingents, qui se justifie et donne souvent de bons résultats dans le cas de la main-d'œuvre invalide, en raison du caractère incontestable des handicaps dont souffre cette catégorie et surtout de sa relative faiblesse numérique, a donc peu de chances d'être étendue dans un proche avenir aux travailleurs âgés.

La stabilité de l'emploi de ceux-ci continuera à dépendre dans une large mesure de la bonne volonté de leurs employeurs.

### **III. Les initiatives des entreprises**

Le maintien en service dans les entreprises des travailleurs devenus âgés ou handicapés, qu'il soit imposé par la situation du marché du travail, par des considérations morales ou par les législations protectrices précédemment analysées, n'est généralement possible que moyennant certaines mesures d'adaptation.

Parfois, il suffit de mettre à jour les connaissances professionnelles des intéressés ou d'apporter quelques aménagements à leurs conditions de travail pour leur permettre de conserver leur fonction antérieure.

Plus souvent, un changement d'affectation s'avère nécessaire, qu'il s'opère sous la forme, fréquente, d'un transfert dans un emploi léger ou sous celle, plus rare, du départ dans un atelier organisé à cette fin au sein de l'entreprise.

a) *Le recyclage*

A l'intérieur d'une profession et au sein de chaque entreprise, l'évolution accélérée des techniques tend à imposer au personnel un perfectionnement et un renouvellement constant des connaissances acquises dans la jeunesse. Cette observation vaut particulièrement pour les travailleurs les plus âgés, dont la formation de base, insuffisante ou trop ancienne, se révèle souvent inadaptée aux exigences actuelles.

C'est pourquoi les employeurs et leurs associations organisent parfois des cours et sessions de recyclage qui mettent ces travailleurs à même de continuer à remplir leurs fonctions de manière satisfaisante et donc leur évitent déclassement ou licenciement.

Bien qu'il soit impossible, en l'absence de données statistiques précises sur ce point, d'apprécier exactement l'ampleur des efforts ainsi déployés, il semble que le système du perfectionnement, qui ne comporte généralement pas de limites d'âge et n'implique pas un retour prolongé « à l'école », réponde davantage aux besoins et désirs des travailleurs âgés que les programmes organisés en vue d'un reclassement, auxquels, comme on le verra, leur participation est généralement faible.

b) *La réduction des horaires de travail* permettrait souvent, en diminuant la fatigue occasionnée par l'activité professionnelle, aux travailleurs handicapés par l'âge ou des déficiences physiques de continuer à exercer leurs fonctions antérieures.

Cette solution ne paraît pas, toutefois, rencontrer la faveur générale. La formule du travail à temps partiel reste d'application restreinte, surtout en ce qui concerne la main-d'œuvre masculine. En Allemagne, un recensement datant de 1961 a permis de constater que 5% des travailleurs (984.000) et 9% des travailleuses (857.000) étaient occupés à temps partiel. En France, il ressort d'une enquête effectuée par l'I.N.S.F.E.

qu'en 1960, 4,2% de la main-d'œuvre non agricole (393.000 femmes et 200.000 hommes) a observé un horaire de travail réduit (15 à 30 heures) pour des raisons autres que conjoncturelles (1).

En outre, l'institution du temps partiel répond plus souvent au souci des employeurs d'attirer au travail des personnes jusque là inactives qu'à celui d'alléger les tâches des salariés déjà en service: dans tous les pays, la majorité des travailleurs à temps partiel se recrute ainsi parmi les mères de famille de 30 à 50 ans; pour les hommes, la moyenne d'âge est généralement plus élevée, ce qui semble indiquer que ce mode d'organisation constitue davantage, pour eux, une solution aux difficultés que soulève la vieillesse et les déficiences qui peuvent l'accompagner. Encore convient-il de remarquer qu'en ce dernier cas il résulte plus souvent de la reprise d'une activité réduite après le départ à la retraite que d'une réduction de l'horaire de travail avant cet âge.

Les quelques expériences d'aménagement systématique des horaires en faveur du personnel âgé ou handicapé demeurent donc des cas isolés. En France, la S.E.I.T.A. (régie des tabacs et allumettes) a mis au point un projet de travail à mi-temps pour les ouvrières qui en font la demande; dans le même pays, une importante usine de textiles synthétiques a institué un régime analogue qui s'applique obligatoirement au personnel féminin dont l'inaptitude physique rend tout reclassement impossible. Aux Pays-Bas, Philips organise des emplois à temps partiel pour les femmes et s'en montre satisfait.

Les objections avancées contre la généralisation de ces formules émanent des horizons les plus divers. Les employeurs font état des difficultés d'organisation pratique que soulève le travail à temps partiel et aussi de l'accroissement relatif des coûts annexes qui en résulte: les frais de formation, les tâches de gestion du personnel, la charge des œuvres sociales et aussi

---

(1) Données extraites de

- « Le travail à temps partiel », notes et études documentaires, n° 3228 du 19 octobre 1965 (La Documentation française);
- « Étude comparative du travail à temps partiel », Revue internationale du travail, octobre-novembre 1963 (B.I.T.).

les cotisations de sécurité sociale sont comparativement plus lourds lorsque les effectifs sont en partie composés de personnel à mi-temps. Quant aux intéressés, ils se trouvent souvent dans une situation défavorable au regard des avantages accordés à l'ancienneté et de la législation sociale en général: par exemple, le salaire de base pris en référence pour le calcul de la retraite étant, en France et en Allemagne, celui des dernières années précédant la liquidation, les travailleurs âgés n'acceptent pas de bon gré une réduction d'horaire accompagnée d'une réduction de salaire qui se répercutera défavorablement sur le montant de leur pension de vieillesse <sup>(1)</sup>. Ces arguments sont repris par les organisations syndicales qui soulignent en outre l'insécurité de cette forme d'emploi, son caractère fréquent de travail au rabais et les risques que présenterait son extension pour les travailleurs à temps complet. On citera à ce propos les conclusions dégagées par le B.I.T. d'une enquête effectuée en 1963 dans 53 pays <sup>(2)</sup>:

« Les syndicats redoutent que les travailleurs occupés à plein temps ne soient évincés par des collègues employés à temps partiel ... il est relevé que si l'emploi à temps partiel n'est pas organisé très soigneusement, les travailleurs à plein temps pourraient se montrer mécontents dans le cas où ils auraient le sentiment que leurs collègues occupés à temps partiel sont mieux traités ... de même, quelques syndicats doutent de l'opportunité d'appliquer le travail à temps partiel au travail aux pièces et à d'autres travaux dont le rythme est imposé: les travailleurs à temps partiel qui sont souvent mieux reposés que leurs collègues occupés à plein temps seraient, en effet, en mesure de produire davantage et plus vite, de sorte que leur activité risquerait de se traduire par une augmentation de la cadence exigée des salariés occupés à plein temps. »

Ces derniers arguments ne valent évidemment pas pour les handicapés physiques et dans l'ensemble, les syndicats ne paraissent pas hostiles au développement du travail à temps partiel

---

<sup>(1)</sup> En Allemagne, une loi récente (Rentenversicherungs-Anderungsgesetz, du 9 juin 1965) tend, cependant, à limiter les incidences du chômage partiel sur le montant de la retraite.

<sup>(2)</sup> Référence précitée.

pour cette catégorie; mais en ce qui concerne les personnes âgées, ils estiment que c'est par la réduction générale de la durée hebdomadaire du travail et par l'avancement de l'âge de la retraite que le problème doit être résolu.

Pour désarmer ces diverses oppositions et éliminer les obstacles institutionnels à l'extension du travail à temps partiel, diverses réformes ont été préconisées. En France, le comité Rueff-Armand, qui s'est saisi de la question en 1960, a présenté, notamment, les propositions suivantes:

- fixation par les conventions collectives des conditions réservées aux travailleurs à temps partiel,
- versement aux femmes travaillant à mi-temps de la moitié de l'allocation de salaire unique,
- réduction de 50 % du plafond de salaire assujetti aux cotisations de sécurité sociale pour les emplois à mi-temps,
- décompte pour une demi-unité des employés à mi-temps pour le calcul de la patente.

Ces mesures n'ont pas encore été adoptées, car elles posent de nombreux problèmes (par exemple, on ne doit pas perdre de vue que toute mesure tendant à réduire la part du salaire pris en compte pour le calcul des cotisations sociales, par abaissement ou fractionnement du plafond, a aussi pour résultat de diminuer les droits des assurés en matière de prestations maladie, accident ou vieillesse). Il ne semble donc pas que la formule du temps partiel soit, en l'état actuel de la législation, la solution la plus heureuse pour les travailleurs âgés ou handicapés, ni qu'elle soit appelée, sauf raisons conjoncturelles, à connaître un grand développement dans un proche avenir.

### C. LES MUTATIONS

Les capacités des travailleurs âgés ou handicapés, si elles sont réelles, ne peuvent en général s'exercer pleinement que dans certaines conditions, en raison de la plus grande fatigabilité de ces personnes et de leur moindre tolérance aux agressions du milieu ambiant (bruit, lumière, odeurs, humidité, etc.). C'est en considération de ce facteur que les législations allemande et française imposent aux employeurs de rechercher pour les handicapés les postes les mieux appropriés à leurs possibilités;

mais même en l'absence de toute obligation légale, il est évidemment de l'intérêt bien compris des entreprises de fournir à leurs salariés devenu âgés ou handicapés une activité qui leur permette la pleine utilisation, voire le développement, de leurs capacités.

a) *La pratique des transferts*

Dans chaque établissement, il existe une gamme variée d'emplois demandant des aptitudes différentes. En règle générale, l'intensité de l'effort physique requis tend à diminuer au fur et à mesure que l'on s'éloigne du stade de la production proprement dite; dans l'industrie lourde, les services annexes et d'entretien comportent ainsi nombre de postes dits » légers » ou « doux » parfaitement susceptibles d'être occupés par des travailleurs âgés ou handicapés.

Aucune nomenclature générale de ces emplois n'a été jusqu'à présent dressée, au niveau des secteurs professionnels, par les organismes officiels ou les associations patronales. Mais de nombreuses études sont en cours dans ce domaine <sup>(1)</sup>. A l'échelle de l'entreprise, il ressort des consultations et sondages effectués auprès des employeurs que ceux-ci ne procèdent que rarement à l'étude systématique des postes pouvant convenir à la main-d'œuvre âgée ou handicapée. Quelques efforts en ce sens, émanant généralement de grandes entreprises, doivent cependant être relevés. A titre d'exemple, on mentionnera le cas d'une importante usine de la région lorraine qui, depuis 1954, tient à jour le relevé des emplois à réserver en priorité aux membres de son personnel devenus âgés ou handicapés; pour chacun de ces postes (soit, en 1958, 577 emplois sur 3.600 au total) ont été déterminés les phases du travail, les circonstances physiques et psychologiques d'exécution, les positions usuelles, les qualités et efforts requis, les contre-indications médicales, les déficiences compatibles; toute vacance dans l'un de ces emplois est signalée immédiatement au service du personnel qui, en accord avec le service psychotechnique, désigne le candidat à y placer.

---

<sup>(1)</sup> Cf. les études effectuées en France par le Conseil supérieur de la médecine du travail.

D'autres exemples de recensement et classement des emplois légers pourraient être cités, (notamment dans la sidérurgie), mais bien que leur nombre aille croissant, il s'agit encore de cas isolés. Dans la plupart des entreprises, les mutations de travailleurs âgés ou handicapés s'effectuent empiriquement et en fonction des nécessités de l'heure plutôt que d'une organisation systématique.

Il n'en demeure pas moins que cette pratique est très répandue, surtout dans les industries lourdes. Ce sont principalement les grandes entreprises qui prennent des mesures de ce type car elles disposent d'un éventail d'emplois assez large et peuvent plus facilement que les petites procéder à des permutations de personnel (1).

Parfois, le transfert doit être accompagné de mesures complémentaires tendant à préparer le travailleur à son nouvel emploi: il peut s'avérer nécessaire de lui donner un complément de *formation* ou de l'initier progressivement à ses nouvelles fonctions. En France, la loi sur le reclassement des handicapés fait une obligation aux entreprises occupant plus de 5.000 ouvriers d'assurer la rééducation professionnelle et le réentraînement de leur personnel devenu invalide (2).

Plus rarement, le changement d'affectation est précédé d'un *aménagement du poste de travail* destiné à fournir au salarié invalide un matériel spécialement adapté à son infirmité. En France, la loi précitée stipule que la rééducation du personnel handicapé des entreprises peut s'effectuer, le cas échéant, par ce moyen. En Belgique, le Fonds national de reclassement des handicapés créé par la loi du 16 avril 1963, est habilité à prendre en charge l'intégralité des frais exposés par les entreprises pour l'aménagement de postes de travail: ainsi lorsque un employeur fait l'achat d'un modèle spécialement conçu pour le personnel

---

(1) Le sondage effectué par l'I.F.O.P., en 1962, a ainsi montré que plus de trois quarts des établissements français comptant 500 ouvriers ou plus déclarent reclasser leurs salariés vieillissants ou handicapés dans des postes convenant à leurs aptitudes, alors que pour les établissements comptant moins de 200 ouvriers, cette proportion descend au dessous de 40 %.

(2) Article 7 de la loi du 23 novembre 1957 — Articles 12 à 15 du règlement d'administration publique du 26 juillet 1962.



infirmes, l'intervention du Fonds couvre la différence entre le coût de ce modèle et celui du type standard. Le Fonds national peut également participer aux frais supportés par les handicapés eux-mêmes pour l'acquisition de leurs instruments et vêtements de travail lorsque cette participation conditionne l'embauchage ou le maintien en service des intéressés, ou encore la possibilité d'accéder à une fonction répondant mieux à leurs aptitudes et possibilités.

Il est encore trop tôt pour juger des résultats de la législation belge, dont les textes d'application ne sont intervenus qu'en 1965 <sup>(1)</sup>. Mais jusqu'à présent, et bien que les travaux des médecins anglo-saxons aient démontré les vastes possibilités offertes par l'aménagement de postes spéciaux pour les travailleurs handicapés <sup>(2)</sup>, il semble que les employeurs européens hésitent à utiliser ce moyen sur une large échelle <sup>(3)</sup>.

#### b) *Modalités juridiques* <sup>(4)</sup>

Dans tous les pays de la Communauté, la loi reconnaît à l'employeur le droit d'affecter un salarié au poste qu'il juge le plus opportun, dans la limite des conditions fixées au contrat: mais, afin d'éviter d'éventuels abus, l'opération est assortie de certaines garanties.

Lorsque la mutation entraîne une modification du lieu de travail, la consultation du comité d'entreprise est obligatoire, aux termes de la législation allemande; en France, le salarié doit donner son accord à tout déplacement important, faute duquel le contrat est considéré comme rompu du fait de l'employeur. Les conventions collectives accordent souvent aux travailleurs

---

(1) Arrêtés ministériels du 17 mars 1965.

(2) Cf. le rapport de l'O.C.D.E. consacré à cette question (« Aménagements des postes de travail » — Stephen Griew, Paris 1964).

(3) Une enquête effectuée en 1960 auprès de 890 entreprises métallurgiques de la région parisienne occupant 8.074 handicapés (sur 140.000 salariés) a ainsi permis de constater qu'il n'avait été procédé à l'aménagement du poste que dans 7% des cas (voir revue « Réadaptation », n° 106, janvier 1964).

(4) Détails et références législatives dans « Tableaux comparatifs de la situation, tant légale que conventionnelle et de fait, existant dans l'industrie charbonnière des six pays de la Communauté et relative à l'emploi » — Situation au 31 mars 1964.

des garanties supplémentaires en subordonnant la validité de la modification du lieu ou des conditions de travail au respect d'un délai de préavis et au versement d'indemnités compensatrices.

Mais pour les travailleurs âgés ou handicapés, le principal danger des mutations réside moins dans la modification des conditions de travail, qui est souvent rendue nécessaire par leur état, que dans la possibilité d'un déclassement, accompagné d'une baisse de la rémunération et d'une perte de prestige social.

Si la loi et la jurisprudence n'écartent pas une telle éventualité lorsqu'elle apparaît motivée par la diminution des capacités physiques, du moins elles la soumettent à l'accord préalable de l'intéressé: tout changement d'affectation aboutissant à un déclassement professionnel s'analyse, en effet, juridiquement en une résiliation du contrat en cours et doit observer les délais de préavis habituels; en cas de refus du salarié, la rupture est à la charge de l'employeur; en cas d'acceptation, ce n'est qu'à l'expiration de la période de préavis que le salaire peut être réajusté sur la base des barèmes afférents au nouvel emploi.

Encore les conventions collectives et les accords d'entreprises prévoient-ils souvent des aménagements qui atténuent les conséquences matérielles et psychologiques du déclassement. On mentionnera comme exemples des divers correctifs qui peuvent être institués:

- le maintien intégral du salaire antérieur (cas des mineurs français comptant 40 ans d'âge et 10 ans de services de fond qui doivent, par suite d'une incapacité partielle, être affectés à un autre poste du fond);
- le versement d'une indemnité de transition (égale à cinq fois la salaire mensuel antérieur, dans l'industrie allemande des cigarettes, pour les travailleurs comptant 50 ans d'âge et 10 ans d'ancienneté);
- le versement d'une indemnité de compensation garantissant un certain pourcentage du salaire antérieur (90%, dans une grande entreprise sidérurgique allemande, pour les travailleurs qui, après 25 ans de services, doivent changer de poste en raison d'une incapacité physique);

- la réduction progressive du salaire (cas de la sidérurgie néerlandaise);
- la création d'une caisse de compensation interentreprises garantissant aux salariés déclassés le maintien des droits à la retraite acquis sur la base du salaire antérieur (industrie textile de Westphalie).

L'examen des accords adoptés dans le cadre de la branche ou de l'entreprise comme les enquêtes effectuées dans les milieux patronaux montrent du reste que les employeurs adoptent une attitude de plus en plus positive envers leur personnel âgé ou handicapé et que le sentiment d'une responsabilité à leur endroit se développe dans toutes les branches; cette prise de conscience, favorisée par l'action des syndicats et des comités d'entreprise, ne peut que susciter de nouvelles initiatives.

#### D. LES ATELIERS SPÉCIAUX

Plutôt que d'aménager de multiples postes spéciaux pour leurs salariés devenus âgés ou handicapés, certaines entreprises préférèrent les regrouper dans un atelier conçu pour eux, où ils travaillent, sous observation médicale, à un rythme et dans des conditions adaptés à leur état. Ces ateliers, qui ne peuvent être organisés que dans les plus grandes exploitations, remplissent généralement deux fonctions: d'une part, ils accueillent les travailleurs en convalescence jusqu'à ce qu'ils aient recouvré leur pleine capacité; d'autre part, ils fournissent un emploi permanent aux travailleurs à qui l'âge ou les déficiences physiques interdisent définitivement de réoccuper leur poste primitif. Sauf cas exceptionnels, l'admission en atelier est réservée au seul personnel précédemment occupé dans la firme.

Bien que sur le plan théorique une telle solution puisse paraître satisfaisante, elle ne semble ni très répandue ni, en général, très prisée. A l'atelier spécial reste souvent associée l'idée de médiocrité et de non-rentabilité et les employeurs redoutent autant son coût financier que les travailleurs la ségrégation et la perte de prestige social qu'entraîne le départ dans une section réservée aux diminués physiques. Pourtant plusieurs exemples montrent que la formule, à condition d'être soigneusement pensée et organisée, peut donner de bons résultats.

En France, l'un des ateliers les plus connus est celui de la Régie nationale des usines Renault. Créé en 1951, il se consacre à des travaux qui peuvent s'effectuer à un rythme et selon un horaire réduits et qui appartiennent aux fabrications de la Régie (perçage, taraudage, rivetage, vissage, sertissage, cambrage de tubes, etc.). La capacité d'accueil est d'environ 180 travailleurs, répartis en 2 sections: l'une, de beaucoup la plus importante, réservée aux travailleurs devenus âgés, l'autre, dite de réadaptation, ouverte aux salariés de tous âges après maladie ou accident. Pour être admis dans la section des travailleurs âgés, il faut avoir au moins 55 ans et être reconnu inapte à tout travail en atelier normal. La durée de l'accueil, variable, prend généralement fin lors de l'accession à la retraite, soit à 65 ans au plus tard. Pendant les trois premiers mois, les ouvriers sont payés à leur taux horaire antérieur; à partir du quatrième mois, leur rémunération supporte un abattement limité.

En Allemagne, « les ateliers pour travailleurs âgés et handicapés » de la Völkinger Hütte, en Sarre, fournissent un autre exemple d'activité réellement productive; ils accueillent dans leurs différentes sections (reliure, imprimerie, menuiserie, mécanique de précision, serrurerie, peinture, couture, etc.), à titre temporaire ou définitif, une moyenne de quelque 330 travailleurs, dont 40% ont une capacité de gain réduite de plus de 50%. Les intéressés sont considérés comme des travailleurs à part entière et perçoivent, pendant toute la durée de leur séjour, le salaire auquel leur donnent droit les conventions collectives en vigueur. Lorsque le médecin du travail ne s'y oppose pas, les handicapés temporaires peuvent, après leur passage à l'atelier, réintégrer leur emploi primitif.

Il existe également aux Pays-Bas des ateliers spéciaux dont la fonction est entièrement autonome et qui sont en mesure de soutenir la concurrence du marché. Afin d'éviter le grief de ségrégation, les employeurs s'efforcent de maintenir les liens sociaux entre le personnel affecté à ces ateliers et les autres salariés. Dans l'ensemble, le succès de la formule est d'autant mieux assuré qu'une plus large initiative est laissée aux intéressés eux-mêmes, aussi bien lors de la création de l'atelier que pour les décisions individuelles d'affectation.

## CHAPITRE TROISIÈME

### **Le réemploi des chômeurs âgés ou handicapés**

Lorsque la bonne volonté des employeurs ou, à défaut, les barrières légales ne suffisent pas à soustraire au licenciement les salariés âgés ou handicapés, ceux-ci risquent de se trouver dans une situation difficile, les autres employeurs exerçant à leur encontre les discriminations qu'ils hésitent, parfois, à appliquer à leur propre personnel. On a déjà souligné qu'en notre période de plein emploi la plupart d'entre eux parviennent à vaincre l'obstacle et que le chômage reste circonscrit: mais pour être quantitativement limité, le problème du reclassement des chômeurs âgés et handicapés n'en demeure pas moins fort difficile à résoudre.

En effet, les travailleurs qui, en dépit des tensions du marché de la main-d'œuvre, n'ont pu trouver un nouvel emploi sont souvent (quoique non exclusivement) ceux qui présentent les aptitudes ou la formation les moins adaptées aux besoins locaux, ou encore ceux à qui leur caractère ou leur comportement vaudront toujours des difficultés particulières. Il s'agit donc, pour employer un terme un peu cruel, d'un « résidu » qu'il n'est guère aisé d'éliminer car d'autres facteurs viennent s'ajouter à l'âge et aux déficiences physiques pour rendre le placement problématique.

Pour de tels chômeurs, une intervention législative de type autoritaire, tendant, par exemple, à imposer leur embauchage aux employeurs publics ou privés, ne constitue pas toujours une solution suffisante ou parfaitement satisfaisante. Il convient de la compléter par des actions qui permettent aux intéressés de s'adapter réellement aux exigences du marché ou, tout

au moins, allègent les frais qu'entraînent pour eux ou pour leurs employeurs l'exercice d'une activité.

Dans les cas-limites où la réintégration dans le cycle normal de la production se révèle absolument impossible, la création d'emplois spéciaux, adaptés aux capacités particulières de ces chômeurs, constitue la dernière chance qui leur soit offerte de ne pas tomber complètement à la charge de la société.

Avant d'étudier ces divers types d'intervention des pouvoirs publics et les modalités juridiques et financières suivant lesquelles elles s'effectuent, on consacrerait un développement particulier aux services de l'emploi, qui ont pour charge d'en orchestrer l'application.

### I. L'activité des services de l'emploi

L'existence de services publics chargés de procéder au placement des demandeurs d'emploi se révèle particulièrement précieuse pour les chômeurs âgés ou handicapés, que défavorisent non seulement leurs déficiences et les préventions des employeurs, mais aussi une insuffisante connaissance des emplois convenant à leur capacités particulières et des ressources offertes par le marché du travail local à cet égard.

Tenant compte du fait que les personnes appartenant à ces catégories tendent de plus en plus à constituer la majorité des demandeurs d'emploi inscrits sur les listes de chômage, les services de main-d'œuvre s'efforcent, depuis quelques années, d'orienter en conséquence leurs structures et leurs méthodes. Les résultats obtenus, encourageants, pourraient vraisemblablement être encore améliorés si ces services disposaient de moyens plus importants.

## A. ORGANISATION ET MÉTHODES

### a) *Organisation générale*

On ne s'étendra pas ici sur les caractéristiques générales de l'organisation du marché du travail dans les différents pays <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Cf. « La protection des travailleurs en cas de perte de l'emploi », C.E.C.A., Collection du droit du travail, Luxembourg 1961.

Qu'ils soient inclus dans l'administration directe d'État et financés par le budget national, ou qu'ils relèvent d'un établissement public autonome gérant les fonds de l'assurance chômage, les services de l'emploi comptent toujours parmi leurs tâches l'orientation et le placement, à titre gratuit, des demandeurs d'emploi inscrits comme tels. En France et en Allemagne, ces fonctions constituent même, théoriquement, une prérogative exclusive des pouvoirs publics, alors que les législations belge et néerlandaise réservent la possibilité d'autoriser le placement privé, surtout s'il est opéré à titre gracieux; cette dernière faculté a permis aux associations de handicapés de jouer un rôle actif dans le reclassement des personnes déficientes.

Dans les quatre pays, les services publics de l'emploi comportent, au dessous de l'instance centrale (ministère ou office national de l'emploi), une pyramide d'organes à vocation exécutive ou consultative, subdivisés en fonction du découpage territorial administratif (Länder en Allemagne, provinces et régions aux Pays-Bas, départements en France, régions en Belgique). Les offices régionaux constituent l'échelon de base, sauf en France où l'organisation repose sur une structure départementale; ils se ramifient en sections spécialisées par branche d'activité ou catégorie socio-professionnelle et installent des annexes, délégations ou correspondants dans les principales agglomérations urbaines et rurales: c'est à ces bureaux locaux de placement que s'adressent en premier ressort les demandeurs d'emploi, y compris les chômeurs âgés et handicapés.

#### b) *Services spéciaux pour demandeurs âgés ou handicapés*

La question de savoir s'il convient ou non de créer en faveur des travailleurs âgés ou handicapés des services de placement distincts, avec des agents formés à cet effet, fait l'objet de vives controverses entre les spécialistes de l'emploi. Le fait que ces travailleurs se heurtent à des difficultés particulières et que leur reclassement requiert souvent une somme considérable de conseils, démarches et mesures d'assistance pourrait inciter à choisir la première solution.

Mais les enquêtes effectuées dans les pays de l'O.C.D.E. montrent que les agents de placement n'y sont généralement

pas favorables car ils estiment qu'en mettant l'accent sur les problèmes des groupes désavantagés, ces services risquent de prendre vite la forme ou la réputation d'agences de bienfaisance, ce qui compromettrait l'efficacité de leur action.

C'est pourquoi les pays étudiés ont tous opté pour des formules intermédiaires, qui permettent aux demandeurs d'emploi handicapés (et quelquefois âgés) de bénéficier d'une assistance spéciale, sans les désigner aux yeux de l'opinion publique et des employeurs, en particulier, comme des catégories à part. Des services réservés à ces chômeurs ont été constitués, mais ils font partie intégrante de l'organisation générale, dont ils constituent simplement une des nombreuses sections.

En Allemagne, les services particuliers créés pour les handicapés sont ainsi organisés suivant les mêmes principes que les autres services spécialisés des offices de l'emploi, avec lesquels ils forment un tout homogène. Chaque Land est en effet divisé en circonscriptions, à la tête desquelles se trouve, entre autres, un bureau pour handicapés dirigé par un agent principal, assisté d'un placeur. Ces agents ont reçu, outre la formation générale, une formation spécialisée qu'ils entretiennent par des réunions, cours et stages organisés à l'échelon régional ou à l'intérieur du service même. Ils connaissent bien la situation du marché local du travail et sont donc en mesure de diriger les demandeurs handicapés sur les postes vacantes susceptibles de leur convenir. Ils exercent leur activité en étroite collaboration avec les autres spécialistes attachés à la circonscription, à savoir:

- le psychologue et le conseiller d'orientation professionnelle, qui juge des qualités, aptitudes et goûts de la personne à placer;
- le médecin-conseil, qui donne son avis sur les capacités physiques, les indications et contre-indications médicales, la résistance à l'usine professionnelle;
- enfin, le conseiller-technique, qui doit se prononcer sur les questions relatives à l'organisation du travail et éventuellement sur les aménagements de poste à effectuer.



L'orientation et le placement des handicapés tendent donc, en fait, à devenir un travail d'équipe. La même remarque s'applique aux travailleurs âgés, bien que ceux-ci ne disposent pas de services particuliers et doivent s'adresser à la section générale correspondant à leur profession.

Dans les autres pays, la distinction entre les services consultatifs et les services chargés du placement proprement dit est généralement plus marquée. Ainsi en France c'est un organisme spécial, la commission d'orientation des infirmes qui, dans chaque département, conseille les handicapés que lui adressent les bureaux de placement et autres institutions intéressées (hôpitaux, services de la sécurité sociale ou de l'aide sociale, offices d'anciens combattants, etc.). Suivant les résultats des examens médicaux, sociaux et psychotechniques auxquels ils ont été préalablement soumis, la Commission dirige les handicapés vers un atelier protégé, un centre de formation ou de rééducation professionnelle, ou bien encore conseille leur placement dans une profession compatible avec leur infirmité. En ce cas, la recherche de l'emploi incombe aux services départementaux de main-d'œuvre qui, depuis 1962, doivent comporter en leur sein des sections spécialisées pour les demandeurs handicapés.

Les chômeurs âgés ne bénéficient pas du même avantage et sont pris en charge, pour le placement proprement dit, par les sections des services de main-d'œuvre correspondant à leur métier ou leur catégorie socio-professionnelle. Ceux d'entre eux qui désirent bénéficier de conseils pour leur orientation professionnelle sont adressés à l'échelon supérieur: seuls les services institués auprès des inspecteurs régionaux de la main-d'œuvre comportent, en effet, des conseillers attitrés pour les chômeurs non handicapés.

On constate le même dédoublement aux Pays-Bas: les offices régionaux de l'emploi, chargés du placement, sont coiffés par les offices provinciaux, qui ont une mission uniquement de conseil et de contrôle et emploient à cet effet divers spécialistes (médecin, psychologue, conseiller en orientation professionnelle, expert en matière de professions, etc.).

Mais une organisation et une procédure particulière ont été mises en place pour les handicapés les plus atteints: les offices

régionaux de l'emploi comprennent, parmi leurs sections spécialisées par branche ou catégorie, une section dite de « placement spécial », réservée aux handicapés pour le placement desquels des contacts avec les institutions spécialisées s'avèrent nécessaires. Lors de leur inscription comme demandeurs d'emploi, tous les travailleurs sont, en effet, classés en quatre catégories, suivant que leurs aptitudes rendent le placement normal possible dans la même profession, possible mais dans une autre profession, difficile ou encore très douteux: les handicapés appartenant aux dernières catégories relèvent du « placement spécial », dont la charge est assumée par des agents ayant reçu une formation appropriée. Dans chaque province, l'un de ces agents est désigné comme fonctionnaire-centralisateur pour un groupe déterminé de handicapés (les aveugles par exemple): de concert avec les agents régionaux du placement spécial et les conseillers de province, il se préoccupe d'affecter les intéressés aux emplois particuliers (emplois réservés ou protégés) convenant à leurs capacités. Il entretient des relations très étroites avec les associations et institutions privées, qui, aux Pays-Bas, déploient une importante activité dans le domaine du placement: l'A.V.O. (Vereniging sociale zorg voor mindervaliden « Action Vinct Omnia »), association de handicapés subventionnée par les pouvoirs publics, ouvre ainsi des bureaux de consultation dans diverses localités, participe à l'aménagement de poste de travail, voire aide les déficients à installer à leur compte une entreprise artisanale.

La Belgique est jusqu'à présent le seul pays où les services spéciaux soient ouverts, non seulement aux travailleurs handicapés, mais aussi aux âgés. Relèvent en effet du service des « difficiles à placer », créé en 1961 au sein de l'ONEM (Office national de l'emploi) et ramifié, dans certains de ses bureaux, en sections spécialisées:

- les demandeurs handicapés;
- les employés de plus de 40 ans et les travailleurs manuels de plus de 55 ans en chômage depuis plus de deux mois;
- toutes les personnes non pourvues d'emploi après six mois de chômage.

Ces chômeurs sont adressés aux sections spécialisées par les bureaux ordinaires de placement. Lesdites sections procèdent

à l'interview et à l'examen médical et psychotechnique des intéressés, puis, selon les cas, les dirigent vers un centre de rééducation ou s'occupent de les placer directement (1).

A l'intention des chômeurs pour lesquels un examen plus approfondi s'avère nécessaire, l'ONEM a, en outre, ouvert, depuis quelques années, des centres spéciaux d'observation et de sélection qui permettent de juger des aptitudes réelles et possibilités de reclassement des intéressés (2). Pendant huit à dix semaines, les stagiaires exécutent des opérations relativement complexes appartenant à une dizaine de métiers (maçonnerie, coffrage, carrelage, plafonnage, menuiserie, tôlerie, plomberie, ajustage, soudure, etc.), à la suite de quoi ils sont classés en trois groupes suivant qu'ils sont aptes à recevoir une formation, reclassables dans des emplois simples, ou définitivement non classables dans le secteur normal. Le bilan des premières années de fonctionnement des centres spéciaux montre que pour près de 50 % des stagiaires le processus d'observation a conclu à la possibilité d'une réadaptation professionnelle; en outre, la reprise de contact avec une activité professionnelle a permis à de nombreux chômeurs de corriger une attitude négative à l'égard du travail et de reprendre goût à l'activité. L'importance de cet effet psychologique ne doit pas être sousestimée, car on a vu dans la première partie qu'un comportement négatif (découragement, méfiance, refus, complexes) peut constituer un élément déterminant de la prolongation du chômage des travailleurs handicapés ou âgés.

Il convient de noter que depuis la création, en 1963, du Fonds national de reclassement des handicapés, le dépistage et l'orientation professionnelle des handicapés enregistrés (sujets de nationalité belge ayant plus de 30 % d'incapacité physique ou de

---

(1) A signaler également la procédure spéciale mise en œuvre dans certaines circonscriptions (à Liège notamment) pour la réadaptation des travailleurs menacés ou touchés par des licenciements collectifs: Les représentants de l'administration, des travailleurs et des employeurs, actuels ou éventuels, sont réunis en deux commissions (l'une pour les ouvriers, l'autre pour les employés) qui siègent une fois par mois pour définir un programme général de réadaptation. Des groupes de travail plus restreints procèdent, chaque semaine et parfois en présence des intéressés, à l'examen individuel des cas les plus difficiles.

(2) Cf. « Les centres spéciaux d'observation et de sélection professionnelle », Revue du travail, octobre 1963, Bruxelles.

20 % d'incapacité mentale) n'incombent plus, en principe, à l'ONEM: ce sont les commissions techniques régionales du Fonds, organismes composés chacun d'un médecin, d'un conseiller en orientation professionnelle et d'un spécialiste du placement, qui remplissent cette tâche. Toutefois, l'ONEM et ses sections régionales spécialisées continuent d'assurer l'orientation et le placement des handicapés non enregistrés (étrangers et handicapés légers) ainsi que le placement des handicapés enregistrés dont le processus d'orientation a conclu à la possibilité de reclassement normal ou qui ont achevé leur rééducation professionnelle (1).

## B. RÉSULTATS ET LIMITES

### a) *Les résultats*

En l'absence de statistiques complètes et comparables, il n'est guère possible de porter une appréciation d'ensemble sur les résultats pratiques de l'action menée par les services de main-d'œuvre des différents pays en faveur des demandeurs d'emploi âgés et handicapés. Quelques données fragmentaires permettront, cependant, d'en avoir un aperçu (2).

Aux Pays-Bas, 6.400 travailleurs handicapés ont été placés en 1958 par les services de l'emploi.

En Belgique, l'institution de sections spécialisées pour les chômeurs âgés ou handicapés a permis d'enregistrer environ 10.000 placements dans ces catégories de juin 1961 à décembre 1961, soit 12 % du nombre total des placements effectués par l'ONEM. Par la suite, la moyenne annuelle des placements « difficiles » a tendu à décroître. En 1964, elle s'établissait à 9.300, soit 7 % du total des placements. Au total, plus de 45.000 personnes difficiles à placer (chômeurs âgés ou handicapés) ont été reclassées par les soins de l'ONEM au cours des années 1961-64.

---

(1) L'O.N.E.M. assure en outre le processus complet de reclassement (observation, orientation, placement) des handicapés enregistrés dans les régions où les commissions techniques du Fonds ne fonctionnent pas encore régulièrement.

(2) Sources:

Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (Allemagne). Aux placements proprement dits, seuls pris en considération dans les chiffres cités, il convient naturellement d'ajouter les affectations au centre de formation ou réadaptation dont il sera question au paragraphe III.

Au cours de l'exercice 1965, les services de l'Office fédéral allemand sont intervenus en faveur de 54.204 handicapés, dont 16.415 âgés de plus de 45 ans. Sur ce nombre, 3.281 (dont 1.682 âgés) ont pu être maintenus dans leur entreprise, après arrangement avec leur employeur, tandis que 4.769 (dont 1.250 âgés) étaient placés, avec l'aide de l'Office, dans un emploi trouvé par leurs propres moyens et 15.201 (dont 4.888 âgés) reclassés directement par les services spécialisés de l'Office fédéral.

En France, le nombre des handicapés adressés aux commissions départementales des infirmes ne cesse d'augmenter: en 1958, 25.000 sujets ont été inscrits et 18.000 examinés; pour 1964, ces chiffres s'élèvent respectivement à 35.000 et 30.000. Parmi ces infirmes, 6 à 8.000 sont placés chaque année chez des employeurs, directement ou après rééducation. Les services de main-d'œuvre s'occupent également du placement des mutilés de guerre mais leur nombre est en nette diminution (7.350 placements en 1955, 1.621 en 1963). Au total, les services de main-d'œuvre français ont placé plus de 50.000 handicapés civils et militaires enregistrés de 1958 à 1963.

Un sondage portant sur un échantillon des infirmes qui ont consulté, au cours de l'année 1961, les services de main-d'œuvre installés à Lyon montre le rôle important joué par ces organismes dans le reclassement durable des travailleurs handicapés: deux années après la consultation, les deux tiers des intéressés occupaient encore un emploi stable, dont 45 % grâce à l'intervention des services de main-d'œuvre; la proportion des travailleurs satisfaits de leur poste était particulièrement importante (78 %) dans cette dernière catégorie (1).

b) *Les difficultés* (2)

Bien que les résultats enregistrés constituent un encouragement incontestable à l'action des services de l'emploi en faveur des demandeurs âgés et handicapés, ils ne sont pas encore à la mesure des problèmes puisque, comme on l'a vu, un certain nombre de ces travailleurs continuent à connaître un chômage prolongé. Divers facteurs limitent, en effet, l'efficacité

---

(1) Résultats complets du sondage dans « Réadaptation » (France) n° 114, octobre-novembre 1964.

(2) Cf. Rapport O.C.D.E., Sobel-Wilcock op. cit. n° 69 à 108.

des bureaux de placement officiels, surtout en ce qui concerne la main-d'œuvre âgée:

1. — Les liens historiques qui unissent les services de l'emploi à l'assurance chômage, comme la fréquente juxtaposition matérielle des deux institutions ont souvent ancré chez les employeurs et les travailleurs l'idée erronée que le service de placement est un « bureau de chômage » destiné aux laissés pour compte et à n'utiliser qu'en dernière extrémité. Cette conception est à l'origine d'un cercle vicieux qu'il est très difficile de briser:

— beaucoup d'employeurs ne s'adressent pas aux services de main-d'œuvre pour le recrutement de leur personnel car ils sont persuadés, souvent à juste titre, que ceux-ci ne leur offriraient que des travailleurs « marginaux » qui n'ont pu se placer d'eux-mêmes, en raison, notamment, de leur trop faible qualification; ce n'est qu'en dernier recours, faute d'avoir pu trouver ces candidats par leur propres moyens, ou encore lorsqu'il n'ont besoin que de manœuvres, que les employeurs signalent les vacances qui se sont déclarées dans leurs entreprises;

— de leur côté, les travailleurs qualifiés ou semi-qualifiés en quête d'emploi, connaissent cette situation, renoncent à s'inscrire dans les bureaux de placement car ils pensent qu'ils ont peu de chances de se voir offrir des postes correspondant à leurs aptitudes et à leurs prétentions. D'après les estimations les plus récentes, le taux global de pénétration des services publics de l'emploi s'établirait de 30 à 35 % en Allemagne, aux environs de 25 % en Belgique et aux Pays-Bas et de 20 à 25 % en France; il diminue fortement au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie professionnelle, dépassant rarement 5 % pour les cadres et les techniciens du niveau supérieur.

Cette observation se vérifie aussi, bien qu'à un moindre degré, pour les travailleurs âgés et handicapés, dont la plupart ne recourent aux services de placement qu'après avoir épuisé toutes les possibilités de reclassement personnel, c'est dire que ces services héritent des cas les plus difficiles, ce qui explique que leurs efforts ne soient pas toujours couronnés de succès et ne peut que renforcer la tendance à les considérer comme des bureaux de bienfaisance.

2. — D'autres facteurs tenant à l'organisation interne des services de l'emploi limitent aussi l'efficacité de leur action.

Très souvent leurs effectifs sont d'un niveau trop faible, tant au point de vue quantitatif que qualitatif, situation qui tient à l'insuffisance des rémunérations et des possibilités d'avancement offertes au personnel. De nombreux services se plaignent ainsi d'une véritable crise du recrutement, surtout en ce qui concerne le personnel spécialisé, qui est précisément celui dont ont le plus besoin les demandeurs âgés et handicapés. Seule l'Allemagne, qui embauche directement aux grades supérieurs le personnel de niveau universitaire et lui assure une formation appropriée dans des établissements spéciaux, ne paraît pas connaître de problèmes majeurs à cet égard.

Les travailleurs âgés, du fait qu'ils ne disposent pas de services de placement propres, subissent particulièrement les répercussions d'un tel état de fait. L'expérience prouve que le placement de ces demandeurs réclame beaucoup plus de soins et de temps que celui des personnes plus jeunes: les interviews, consultations et démarches, qui leur sont consacrées sont plus nombreuses et plus longues, très souvent il faut solliciter plusieurs firmes avant de procéder au placement, en outre, il importe d'entretenir, pendant toute la durée des recherches, un contact étroit avec ces travailleurs, particulièrement tentés par le découragement, et de ranimer sans cesse leur volonté défaillante: en certains cas, il faut même véritablement « forcer » ces chômeurs à accepter un emploi car, après plusieurs échecs, ils peuvent se résigner à vivre de leur pension, des allocations de chômage et de l'assistance de leur famille.

Or, bien souvent les agents en place, débordés par la multitude de leurs occupations, ne peuvent prendre ce temps et cette peine. Le souci légitime de réaliser rapidement le plus grand nombre de placements possibles les conduit à s'intéresser davantage aux chômeurs plus faciles à reclasser; il arrive même fréquemment que l'ordre d'examen des demandes, en principe déterminé par l'ancienneté de l'inscription, ne soit pas respecté en fait et que les agents de placement présentent d'abord aux employeurs les candidatures qui ont le plus de chances d'être acceptées. Les enquêtes de l'O.C.D.E. montrent au reste que beaucoup d'agents n'ont pas une connaissance suffisante des

capacités réelles des travailleurs âgés et des aménagements qui peuvent en permettre la pleine utilisation. Le remède à cette situation réside évidemment dans l'augmentation des effectifs, des rémunérations et du niveau de formation du personnel des services publics de l'emploi — toutes améliorations qui supposent un gonflement sensible du budget de ces institutions <sup>(1)</sup>.

## II. Les priorités d'embauchages

Certaines dispositions légales ou conventionnelles facilitent le reclassement des demandeurs d'emploi âgés ou handicapés. Sans doute, de même qu'il n'existe pas d'interdiction absolue de licencier les travailleurs âgés ou handicapés, de même aucune législation ne fait aux employeurs une obligation formelle et générale d'engager des chômeurs de ces catégories. Mais le même résultat peut être souvent atteint par des voies moins directes donnant à certains de ces travailleurs une position préférentielle. On étudiera successivement:

- les dispositions générales susceptibles éventuellement de faciliter l'embauchage ou le réembauchage des personnes âgées ou handicapées;
- les règles spéciales instituées expressément à cette fin.

### A. DISPOSITIONS GÉNÉRALES <sup>(2)</sup>

#### a) *La réglementation des embauchages*

Les règles présidant à l'embauchage des salariés, moins nombreuses et moins étoffées que celles relatives aux licenciements, laissent une grande marge de liberté aux entreprises pour le

---

<sup>(1)</sup> Cf. les recommandations de l'O.C.D.E. sur ce point dans le rapport Sobel-Wilcock, numéro 235 à numéro 256.

<sup>(2)</sup> Textes de base:

Allemagne: loi sur le placement et l'assurance chômage (Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung AVAG) du 3 avril 1957; loi sur l'organisation sociale des entreprises (Betriebsverfassungsgesetz) du 11 octobre 1952;

Belgique: loi portant organisation de l'économie du 20 septembre 1948;

France: ordonnance du 24 mai 1945;

Pays-Bas: loi sur le placement (Arbeidsbemiddelingswet) de 1930. Décret extraordinaire sur les relations de travail (Buitengewoon Besluit Arbeidsverhouding) de 1945.



recrutement de leur personnel. En particulier, le recours aux services officiels de main-d'œuvre, que ceux-ci aient ou non le monopole du placement, reste facultatif dans les quatre pays: les employeurs ont toujours la possibilité de rechercher et d'engager directement les travailleurs.

Il convient, cependant, de faire mention de quelques dispositions qui, réservant certaines possibilités d'intervention aux services de main-d'œuvre, seraient susceptibles, le cas échéant, d'être utilisées en faveur des demandeurs d'emploi âgés ou handicapés:

— l'ordonnance française de 1945 soumet à l'autorisation préalable la conclusion de tout contrat de travail dans l'industrie et le commerce, ainsi que la publication des offres et demandes d'emploi;

— aux Pays-Bas et en Belgique, la législation en vigueur donne au pouvoir exécutif la faculté d'imposer des mesures analogues pour certaines professions ou catégories de travailleurs.

Ces textes pourraient servir de base juridique à une politique sélective de main-d'œuvre qui, par le jeu combiné des autorisations et des refus, aboutirait à imposer en priorité le placement des chômeurs âgés ou handicapés.

Dans la pratique, les services de l'emploi paraissent répugner à exercer une telle contrainte sur les entreprises. L'autorisation exigée par la réglementation française tend à devenir une simple notification, quand cette formalité n'est pas purement et simplement omise par les employeurs. Quant aux dispositions des législations belge et néerlandaise, elles n'ont eu jusqu'à présent que peu ou pas d'application. Il n'est pas exclu, cependant, que les virtualités contenues dans les textes soient plus largement exploitées dans l'hypothèse où une détérioration de la situation économique donnerait aux problèmes d'emploi des proportions plus alarmantes.

D'ores et déjà, on doit souligner que, dans les plus grandes entreprises, le recrutement n'est plus toujours laissé à la seule discrétion des employeurs.

En Allemagne, un véritable droit de codécision est accordé en ce domaine aux organes de représentation du personnel: les comités d'entreprise peuvent en effet demander tous renseignements sur les postulants et, en certaines hypothèses, refuser leur autorisation. La loi belge prévoit également l'intervention, à titre consultatif, des comités d'entreprise pour la fixation des critères généraux à suivre pour les embauchages: ceux-ci peuvent s'inspirer, le cas échéant, de considérations d'ordre social, telles que la nécessité de favoriser l'emploi de certaines catégories de travailleurs.

b) *Les priorités de réembauchage*

Dans certaines hypothèses, le large pouvoir de décision laissé par la loi aux employeurs en matière de recrutement peut se trouver restreint par les responsabilités particulières que ceux-ci continuent d'assumer à l'égard des anciens membres de leur personnel. La rupture des relations de travail entre un salarié et son employeur ne signifie pas toujours, en effet, la disparition totale des liens et obligations réciproques: les dispositions légales et surtout conventionnelles contiennent parfois des stipulations favorisant la réintégration dans les entreprises des travailleurs licenciés pour des raisons économiques (réduction ou réorganisation de l'activité) ou médicales (maladie de longue durée ou suivie d'incapacité). Ces garanties s'avèrent souvent utiles pour les travailleurs âgés ou handicapés inclus dans un licenciement collectif ou à qui une trop longue absence a fait perdre leur emploi.

Aux Pays-Bas, les offices de l'emploi peuvent ainsi subordonner l'autorisation de licenciement collectif à la condition que les salariés touchés seront réembauchés en priorité dès que des vacances se déclareront dans l'entreprise.

En Belgique, la mission consultative dévolue au Comité d'entreprise pour la fixation des critères généraux à suivre pour les embauchages s'applique également à l'hypothèse du réembauchage: l'âge peut ainsi être pris en considération pour déterminer l'ordre de réintégration.

Dans les autres pays, ce sont les statuts particuliers, conventions collectives et accords d'entreprise qui posent des règles en la

matière, soit qu'ils invitent les employeurs à accorder une attention particulière aux candidatures émanant des travailleurs précédemment licenciés, soit qu'ils instituent expressément en faveur de ces derniers une priorité d'embauchage pour une période qui peut varier de quelques mois à plusieurs années. Par exemple, le statut du mineur français assigne aux commissions paritaires la tâche de prendre toutes les mesures nécessaires pour qu'une priorité à l'embauchage soit accordée au personnel licencié par suite de raisons économiques ou pour faciliter son reclassement dans d'autres entreprises.

De même, les conventions de la sidérurgie française accordent aux salariés licenciés pour cause de longue maladie une priorité d'embauchage pendant une période qui varie de six mois à trois ans; si l'absence qui a motivé la rupture est due à un accident de travail, le réemploi de la victime à un poste approprié est même obligatoire dès lors que ses aptitudes sont demeurées suffisantes. Ces mêmes conventions prévoient souvent aussi le réembauchage prioritaire, dans un délai généralement fixé à un an, des ouvriers licenciés à la suite de difficultés économiques.

En l'absence même de toute obligation légale ou conventionnelle, il n'est pas rare que la conscience de leurs responsabilités à l'égard de leur personnel conduise les employeurs à réembaucher par priorité ceux de leurs salariés dont ils ont dû se séparer pour des raisons internes à l'entreprise. L'argument joue évidemment moins souvent lorsque c'est l'absentéisme, l'âge ou le comportement personnel du salarié qui a motivé le licenciement.

## **B. RÉSERVES ET PRIORITÉS DE RECRUTEMENT EN FAVEUR DES HANDICAPÉS**

### *a) dans le secteur privé*

On a souligné, étudiant les législations sur l'emploi obligatoire, qu'elles avaient actuellement pour principal effet pratique d'apporter aux travailleurs handicapés déjà occupés dans les entreprises certaines garanties quant à la stabilité de leur

emploi. Sans revenir sur le détail de ces dispositions, il convient maintenant de relever aussi leurs incidences favorables sur le réemploi des chômeurs handicapés.

Dans les premières années suivant la promulgation des lois, l'obligation imposée à toutes les entreprises de s'efforcer d'atteindre certains quotas a incontestablement permis le reclassement de nombreux infirmes en chômage. Cet effet continue à s'exercer, sur une échelle plus limitée, pour les raisons suivantes:

– d'une part, la fonte dite « normale » du personnel (c'est-à-dire par décès, démission et départs à la retraite) affecte également le personnel handicapé et contraint les entreprises, astreintes au respect des quotas légaux, à un certain renouvellement de cette main-d'œuvre;

– d'autre part, les lois continuent à exercer leur plein effet en cas de création d'entreprise, voire de simple extension: la hausse d'effectifs qui accompagne souvent le développement des entreprises fait entrer les plus petites dans le champ d'application de la loi et contraint les plus grandes à augmenter, en conséquence, le nombre de leur salariés handicapés;

– enfin, sur le plan psychologique, l'exécution des obligations légales a contribué à affaiblir certaines préventions à l'encontre des diminués physiques et donc à augmenter leurs chances d'emploi; beaucoup d'employeurs se rendant compte, à l'expérience, des possibilités réelles de ces travailleurs hésitent moins, désormais, à les embaucher. On constate ainsi que si certaines entreprises demeurent, par force, au dessous des pourcentages imposés, d'autres, au contraire, les dépassent largement.

#### *b) dans le secteur public*

Les remarques précédentes s'appliquent également aux administrations et entreprises publiques de l'Allemagne et des Pays-Bas qui, comme on l'a vu, sont soumises à des obligations analogues ou supérieures à celles des établissements privés en ce qui concerne l'occupation de travailleurs infirmes. Ce dernier principe prévaut aussi en Belgique mais, en l'absence d'arrêtés

d'exécution fixant le pourcentage des handicapés à occuper, il est évidemment prématuré d'en apprécier les effets pratiques.

En France, l'accès des handicapés à la fonction publique reste régi par des règles particulières: la loi de 1924 sur le placement des mutilés de guerre, dont le bénéfice a été étendu, en 1960, aux infirmes civils <sup>(1)</sup>, institue, en effet, en faveur de ces travailleurs une réserve d'emploi dans les administrations (État, départements, communes) et certaines des entreprises publiques. Les postes réservés, classés en cinq catégories suivant le niveau de formation exigé et en huit groupes suivant les aptitudes physiques, sont pris uniquement dans les emplois de début des catégories B, C et D du statut général des fonctionnaires. Les infirmes restent donc exclus des emplois de conception et direction (catégorie A); les tableaux de nomenclature des emplois, périodiquement mis à jour, fixent les conditions d'accès et le pourcentage de réservation, qui est généralement d'un quart dans les emplois de catégorie B, de moitié dans ceux de catégorie C et de moitié ou de trois quarts dans ceux de la catégorie D. L'aptitude physique des candidats est déterminée par des commissions médicales, leur aptitude professionnelle par des examens de qualification.

Les travailleurs âgés valides ne bénéficient pas des mêmes privilèges; au contraire, dans tous les pays, ils se heurtent aux barrières que constituent les limites d'âges instituées par les législations et statuts pour l'accès à la fonction publique. Toutefois, on doit signaler l'initiative prise en 1957 par le gouvernement allemand en faveur du réemploi des employés âgés: une décision du cabinet a obligé les administrations fédérales à embaucher en priorité, lors de la création de nouveaux services ou de nouveaux postes, les employés de plus de 45 ans inscrits comme chômeurs pendant au moins un an au cours des deux années précédentes. Les administrations des Länder et des autres collectivités locales, ainsi que les établissements publics et les associations placés sous leur autorité, ont été invités à suivre cet exemple. Il ressort des rapports annuels envoyés par les administrations fédérales à la suite de cette décision que

---

(1) Loi du 26 avril 1924 modifiée par décret du 20 mai 1955; loi du 27 décembre 1960.

plus de 6.000 employés âgés en chômage ont bénéficié jusqu'à présent de la priorité de recrutement.

### **III. Les interventions financières des pouvoirs publics en faveur de la réadaptation des travailleurs**

Les législations sur les emplois réservés ou prioritaires assurent aux handicapés en quête d'emploi une position préférentielle qui corrige ou compense, dans une certaine mesure, les effets des préventions et discriminations dont ils risquent, par ailleurs, d'être victimes: mais elles ne modifient pas fondamentalement les lois de l'économie et, en particulier, la nécessité d'un ajustement à la fois quantitatif et qualitatif entre l'offre et la demande de travail.

En effet, les employeurs publics ou privés ne sont assujettis à l'obligation d'emploi que dans la limite d'un pourcentage déterminé: il arrive ainsi que dans certaines régions insuffisamment développées ou en situation de crise les disponibilités en main-d'œuvre handicapée excèdent, temporairement ou en permanence, le nombre des postes réservés et que certains bénéficiaires ne puissent en fait trouver place dans les entreprises locales. Le cas s'observe, notamment, lorsque, à la suite d'un licenciement collectif, un grand nombre de salariés handicapés se retrouve simultanément en quête de travail.

Par ailleurs, même dans l'hypothèse — la plus fréquente, on l'a vu — où les employeurs de la région n'occupent pas le nombre prescrit de prioritaires, ils ne sont jamais tenus d'embaucher ou de maintenir à leur service, après la période d'essai, les handicapés qui ne présentent visiblement aucune des aptitudes et qualifications requises pour fournir un travail productif dans les postes vacants.

Il ressort de ces observations que le bénéfice d'une priorité d'emploi ne dispense nullement les personnes handicapées de l'effort d'adaptation aux besoins (changeants) du marché qui est exigé des autres travailleurs; aussi, les interventions législatives en leur faveur n'acquièrent-elles leur pleine portée et efficacité qu'accompagnées d'action financières tendant à leur

faciliter cette tâche. A fortiori les travailleurs âgés, qui ne bénéficient qu'exceptionnellement de priorités spéciales, doivent-ils être soutenus dans le même sens.

Pratiquement de nombreuses mesures ont été prises à cet effet, qui répondent à trois objectifs précis:

- préparer les travailleurs à occuper les emplois existants en leur dispensant la formation appropriée,

- faciliter l'acceptation proprement dite des emplois offerts, par la prise en charge des frais exposés par le travailleur à cette occasion, notamment, lorsqu'un transfert de résidence s'avère nécessaire,

- en certains cas, encourager l'offre d'emploi par une compensation financière aux employeurs qui occupent des chômeurs à rendement diminué.

#### A. MESURES EN FAVEUR DE LA FORMATION ET DE LA RÉÉDUCATION PROFESSIONNELLES

Si le défaut de qualifications professionnelles adaptées aux exigences du marché constitue actuellement l'un des obstacles les plus fréquents au reclassement des chômeurs âgés ou handicapés – d'où l'intérêt de dispenser à ces personnes une formation complémentaire – on doit souligner que le problème ne se pose pas toujours dans les mêmes termes pour les deux catégories.

Pour nombre de travailleurs âgés, les difficultés proviennent essentiellement de ce que le progrès technique et le déplacement de la demande vers d'autres biens et services entraînent le déclin d'anciennes activités et la disparition des emplois correspondants: l'expérience pratique acquise par des années de métier devient alors inutilisable, tandis que la faiblesse du niveau scolaire de base de beaucoup de travailleurs rend difficile leur adaptation spontanée à une nouvelle occupation: il convient donc de leur dispenser une formation qui leur permette, soit d'acquérir une qualification plus élevée ou plus adéquate dans leur branche d'activité (perfectionnement professionnel) soit

d'être en mesure de changer de secteur de production (réadaptation professionnelle). Ces objectifs peuvent être atteints par le canal des systèmes de formation professionnelle pour adultes mis en place dans les quatre pays.

Pour les personnes invalides, surtout les plus atteintes, des impératifs d'ordre médical interfèrent souvent sur les considérations économiques: la survenance d'une infirmité, contraignant à la recherche d'une activité compatible avec les réductions des aptitudes, restreint plus ou moins sensiblement l'éventail professionnel offert au travailleur qui, de ce fait, peut se trouver dans l'obligation, même s'il possédait une qualification appréciée, d'apprendre un nouveau métier. La rééducation, étroitement liée à la réadaptation fonctionnelle, doit favoriser l'entretien, voire la reconstitution de la capacité: elle ne peut donc s'opérer que dans des conditions particulières, avec un personnel, un outillage et des méthodes appropriés. Ces observations s'appliquent aussi aux travailleurs infirmes qui ont déjà fait l'objet d'une rééducation mais qui, par suite de bouleversements conjoncturels ou structurels, se trouvent à nouveau en demeure de changer de profession. C'est pourquoi des mesures d'assistance spécifiques et des centres spéciaux ont été institués en faveur de toutes ces personnes — étant bien entendu que ceux des handicapés pour lesquels un traitement particulier ne se justifie pas peuvent bénéficier, comme les travailleurs âgés, de la formation professionnelle des adultes.

#### a) *La formation professionnelle des adultes*

Les cours organisés par les Offices de l'emploi dans le cadre de la formation professionnelle des adultes (F.P.A.) sont réservés, sauf exception, aux chômeurs et travailleurs en préavis en République fédérale. En France, et depuis 1953 aux Pays-Bas, 1961 en Belgique, les cours de F.P.A. sont ouverts aussi aux personnes pourvues d'un emploi et qui désirent compléter leur formation dans un but de promotion sociale ou de reconversion ultérieure. S'adressant à des adultes, donc à des personnes qui ont déjà une formation scolaire de base et une expérience professionnelle, l'enseignement est conçu dans une optique essentiellement utilitaire et dispensé à un rythme accéléré: les



cours théoriques, qui tiennent une large place dans les programmes d'apprentissage des jeunes, se limitent ici aux notions strictement indispensables.

En ce qui concerne l'organisation matérielle et financière de la formation, deux formules sont simultanément pratiquées dans les pays de la Communauté:

— stage, à temps plein ou partiel, dans un centre géré directement ou bien agréé et subventionné par les services de l'emploi ou leurs auxiliaires (atelier de F.P.A.);

#### 1) *Les centres de F.P.A.* <sup>(1)</sup>

Il existe 25 centres de F.P.A. aux Pays-Bas, disséminés dans les différentes régions du territoire. En France, l'ANIFRMO (Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre), organisme tripartite placé sous la tutelle du ministère du travail, gère 103 centres, d'implantation généralement départementale, et en contrôle 176 autres. L'ONEM belge et l'Office fédéral pour le placement et l'assurance chômage organisent également de nombreux stages de formation professionnelle dans les établissements qu'ils dirigent ou subventionnent.

Il convient de noter qu'aux Pays-Bas l'âge maximum d'admission dans les centres de F.P.A. est fixé, sauf exception, à 50 ans; des limites analogues existaient, autrefois, en France, mais elles ont été progressivement supprimées <sup>(2)</sup>. Dans ces pays comme en Allemagne et en Belgique, la main-d'œuvre âgée a donc maintenant accès aux centres de F.P.A. Toutefois, l'admission est subordonnée à certaines conditions d'aptitude, vérifiées par un examen médical préalable.

---

<sup>(1)</sup> Allemagne: loi du 3 avril 1957 sur le placement et l'assurance-chômage (AVAVG);

Belgique: arrêté du Régent du 26 mai 1945 — Arrêtés royaux du 24 mars 1961 et du 20 décembre 1963;

France: décret du 9 novembre et du 11 janvier 1949;

Pays-Bas: arrêté royal du 17 juillet 1944 réglementant le placement, la formation et la réadaptation professionnelles.

<sup>(2)</sup> Circulaires du ministère du travail du 23 juillet 1956 et du 11 juin 1964.

Les centres assurent simultanément la formation, le perfectionnement, la réadaptation professionnelle; le cas échéant, ils dispensent même des cours appropriés aux chômeurs qui ont perdu leur qualification primitive à la suite d'une trop longue période d'inactivité et, de ce fait, doivent rafraîchir leurs connaissances. Mais l'enseignement porte généralement sur un nombre limité de professions, choisies dans des branches en expansion où sévit une forte pénurie de main-d'œuvre, de telle sorte que le placement immédiat est pratiquement garanti à l'issue des cours. Les métiers du bâtiment et de la métallurgie et, en Allemagne, les professions du secteur tertiaire regroupent ainsi actuellement la grande majorité des stagiaires F.P.A. La durée du stage varie de trois à douze mois suivant les professions et le degré de qualification visé <sup>(1)</sup>. Des tests de contrôle et, le plus souvent, un examen final sanctionnent les progrès enregistrés.

La gratuité de l'enseignement est de règle dans les centres de F.P.A. Les stagiaires ont droit, en outre, à diverses indemnités qui leur permettent de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. Aucune règle impérative n'est arrêtée à cet égard par la législation allemande: l'Office fédéral pour le placement et l'assurance chômage dispose de la plus grande liberté d'appréciation et individualise ses prestations en fonction de la situation de chaque chômeur. Dans les autres pays, les stagiaires sont rémunérés sur les bases suivantes:

- versement d'une indemnité horaire égale au S.M.I.G. en France (soit 2,05 FF au 1er mars 1966), au salaire moyen des manœuvres aux Pays-Bas et au salaire normal de la profession enseignée en Belgique (maximum: 31,19 FB);
- remboursement, le cas échéant, des frais de déplacement et de séjour dans le lieu du centre en Belgique ou versement

---

(1) Durée du stage pour les métiers les plus couramment enseignés:

coffreur de béton:	5 à 8 mois
maçon:	5 à 8 mois
menuisier:	8 à 11 mois
plombier:	8 mois
tôlier:	4 à 8 mois
soudeur:	3 à 4 mois
ajusteur:	6 à 12 mois

d'une indemnité correspondante aux Pays-Bas. En France, les stagiaires sont nourris à prix réduit et, s'ils le désirent, hébergés gratuitement en internat;

- attribution, en cours ou en fin de formation, de primes calculées forfaitairement en Belgique (900 à 1.800 FB), variables en fonction du rendement aux Pays-Bas;
- inscription à la sécurité sociale et bénéfice des prestations correspondantes (allocations familiales, notamment).

Quels ont été, jusqu'à présent, les résultats pratiques de cette organisation du point de vue du réemploi des travailleurs âgés ou handicapés?

De façon générale, les dernières années ont été marquées par un développement sensible de la F.P.A. Les gouvernements semblent attacher une importance croissante aux programmes de formation et de réadaptation des adultes et leur allouent des ressources de plus en plus considérables. En Belgique, plus de 5.000 formations ont pu ainsi être achevées en 1964 dans les centres sous gestion ou sous contrôle de l'ONEM. En France, la moyenne annuelle des stagiaires des programmes de l'ANIFRMO est passée de 22.000 en 1963 à plus de 37.000 en 1965 et l'on envisage de doubler les capacités de formation dans les prochaines années. En Allemagne, des décisions récentes doivent permettre au budget fédéral de concourir à la formation professionnelle des travailleurs non encore touchés ou directement menacés par le chômage.

Mais sauf dans ce dernier pays, il semble que ces mesures profitent encore assez peu aux personnes âgées ou handicapées, dont la participation aux stages de F.P.A. reste très faible.

Les centres néerlandais, dont sont exclus les travailleurs âgés, ont accueillis, en 1964, 90 handicapés. En Belgique, sur les 2.500 personnes qui étaient en cours de formation en octobre 1964, on ne comptait que 26 travailleurs et 12 chômeurs âgés de plus de 50 ans, soit 1,5 % du total. Une situation analogue s'observe en France, en dépit de la suppression officielle des limites d'âge.

Par contre, il est à noter que 1.226 des quelques 3.000 chômeurs qui ont reçu, en 1964, une aide de l'Office fédéral pour participation à des mesures de formation collectives étaient âgés de

plus de 45 ans. Ces résultats sont dus au fait que les programmes de formation allemands ne portent pas seulement sur les métiers manuels mais aussi sur les professions du secteur tertiaire, et notamment sur les emplois de bureau, qui sont particulièrement indiqués pour les personnes âgées (1).

Ils confirment du reste les conclusions des quelques études et expériences effectuées sur cette question par les spécialistes de gérontologie, à savoir que les professions et méthodes traditionnelles de la formation professionnelle accélérée, telle qu'elle est pratiquée dans la plupart des pays, ne conviennent guère, en général, aux travailleurs âgés (2). La mise au point de programmes et de procédés pédagogiques tenant compte des caractéristiques de ces personnes, et notamment de leur moindre rapidité d'adaptation et d'assimilation, paraît s'imposer. On rappellera à ce propos que la commission Laroque déjà nommée a recommandé dans ses conclusions l'aménagement de sections ou centres de formation spécialisés pour les travailleurs ayant dépassé l'âge de 40 ans.

## 2) Formation par les entreprises

Peu nombreux dans les centres de F.P.A. les travailleurs âgés ou handicapés constituent en revanche une proportion appréciable des effectifs directement formés ou réadaptés par les entreprises elles-mêmes. Il semble, en effet, qu'ils se plient plus aisément à une formation lorsqu'elle est dispensée sur les lieux et dans le cadre de l'activité professionnelle et donc n'impose ni rupture de rythme, ni dépaysement psychologique. En outre, l'éventail des métiers enseignés correspond alors généralement mieux à leurs aptitudes, connaissances et antécédents professionnels.

---

(1) Les 1.226 stagiaires âgés se répartissent ainsi entre les diverses formations:

métallurgie:	69
textile:	151
employés:	700
stages de réadaptation à un travail régulier:	268
divers:	38

(2) Voir sur ce point le rapport de M. Belbin sur « les méthodes de formation pour travailleurs âgés » (O.C.D.E.).

L'ONEM et l'Office fédéral allemand organisent ainsi et financent directement, chacun dans leur pays respectif, des cours et mesures de formation individuelle dans les entreprises en faveur de certains chômeurs adultes, qui continuent alors à toucher les allocations de chômage ou des indemnités complémentaires. Mais cette action ne touche actuellement que quelques centaines de personnes par an, dont une minorité de chômeurs âgés (100 chômeurs de plus de 45 ans en Allemagne pour l'année 1964).

D'application plus fréquente est la formule qui consiste à laisser à l'employeur l'initiative, la responsabilité et le financement de la formation, l'intervention des pouvoirs publics se bornant alors à l'octroi de subventions, assorti de certains contrôles. Comme cette intervention a pour but la réalisation du plein emploi, non la couverture des charges d'apprentissage incombant normalement aux entreprises, elle n'est prévue que dans les cas où elle conditionne — ou tout au moins facilite — le reclassement de personnes adultes touchées ou directement menacées par le chômage. C'est dire qu'elle intéresse particulièrement les travailleurs âgés en quête d'emploi.

En Allemagne, l'Office fédéral est ainsi habilité à octroyer des subventions de formation professionnelle accélérée aux employeurs qui engagent des chômeurs adultes, lorsque ceux-ci ne peuvent obtenir un emploi sans cette aide ou que leur plein rendement ne peut être atteint qu'après une période d'initiation.

En principe, l'indemnité n'est accordée que pendant treize semaines au maximum mais, dans certains cas exceptionnels, ce délai est porté à vingt-six semaines. Les directives officielles précisent que l'indemnité ne doit pas dépasser 70 % du salaire net à verser pour les quatre premières semaines d'initiation et 50 % pour le reste de la période de formation.

Aux Pays-Bas, toute entreprise peut obtenir de la direction générale de l'emploi une subvention à titre de participation aux frais de formation d'un manœuvre en chômage quand cette formation ne peut être dispensée dans ces centres, soit que le déplacement du travailleur au centre pose trop de difficultés. Le programme de la formation doit alors être établi sur le modèle des

programmes-types existant dans certaines professions ou arrêté d'un commun accord entre l'entreprise et les services de l'emploi. L'employeur, qui verse aux intéressés le salaire d'un manœuvre, perçoit, pendant la période de formation, une subvention sous forme d'indemnités d'instruction représentant un pourcentage dégressif (de 40 à 10 %) de la différence entre ce salaire et celui d'un ouvrier qualifié; le total des indemnités ne peut excéder 750 Fl., chiffre qu'il convient de majorer de 18 % à titre de compensation des cotisations de sécurité sociale dues.

Les législations belge et française ne comportent pas de dispositions de portée aussi générale en faveur des travailleurs formés par les entreprises. L'intervention par voie de subvention aux employeurs n'est prévue que dans l'hypothèse où une réduction, création ou modification d'activité impose à une entreprise la formation ou réadaptation collective d'une partie de son personnel.

En Belgique, l'ONEM peut ainsi participer à la sélection et à la formation du personnel recruté en vue de la création, de l'extension ou de la reconversion d'une entreprise: l'arrêté royal du 24 mars 1961 lui permet, en effet, non seulement d'attribuer aux travailleurs sélectionnés une priorité d'accès dans les centres de F.P.A., mais aussi de prendre en charge une partie des rémunérations versées à ceux d'entre eux qui sont formés directement par l'entreprise intéressée et à leurs moniteurs. Étant donné la difficulté de distinguer la part respective des temps consacrés à la formation et à la production, le taux de l'intervention a été fixé forfaitairement à 25 % des rémunérations, mais lorsque les travailleurs en formation sont âgés de 50 ans à 55 ans, ou de plus de 55 ans, ce pourcentage est relevé dans les limites suivantes:

- 35 et 45 % si les travailleurs appartenaient déjà au personnel de la société demanderesse (cas d'un transfert);
- 40 et 50 % s'ils ont été affectés directement à la nouvelle unité de production.

Ces différents taux sont majorés de 10 % lorsque l'entreprise s'implante dans une région classée « zone de développement économique ».

En France, le Fonds national de l'emploi conclut des conventions avec les entreprises qui, par suite de cessation, de réduction ou de conversion d'activité, ou en raison d'une rationalisation ou concentration, se trouvent contraintes de dispenser à leur personnel une formation nouvelle; une aide financière peut également être accordée aux établissements qui acceptent de se charger — même pour des tiers — de la réadaptation professionnelle de travailleurs licenciés à la suite de compressions d'emploi dans d'autres entreprises; dans les deux cas, le bénéfice de l'intervention est subordonné à la condition que les stages de formation organisés constituent un préalable nécessaire au reclassement des intéressés, qu'ils représentent une charge anormale pour les entreprises et qu'ils fassent l'objet d'une organisation méthodique sous contrôle des organismes désignés par le ministère du travail. L'aide consiste en la prise en charge, totale ou partielle, des salaires alloués aux travailleurs en réadaptation et à leurs moniteurs, des charges sociales afférentes et des dépenses d'équipement, de matériel et de matières d'œuvre nécessaires à la formation.

Au cours des années 1964-1965, vingt et une conventions ont été ainsi conclues en vue de l'ouverture de dix-neuf sections temporaires de formation fonctionnant, soit dans le cadre des centres préexistants des entreprises, soit comme sections détachées du centre de F.P.A. le plus proche. La moyenne d'âge des travailleurs admis en réadaptation étant généralement assez élevée, les stages n'excèdent jamais une durée de six mois et reconstituent, dans la mesure du possible, l'ambiance et les équipes du milieu professionnel antérieur. De nombreux travailleurs de plus de 50 ans, employés anciennement dans les mines ou les chantiers navals, ont pu ainsi être convertis sur place en ajusteurs, tourneurs, soudeurs et autres ouvriers qualifiés.

#### *b) Mesures spécifiques en faveur des handicapés*

Les handicapés qui présentent une aptitude trop diminuée pour être assimilés aux autres travailleurs adultes peuvent bénéficier de mesures de réadaptation particulières.

1. — Dans les cas les moins graves, les organismes compétents (office de l'emploi en Allemagne et aux Pays-Bas, commissions départementales d'orientation des infirmes en France,

Fonds national de reclassement des handicapés en Belgique) conseillent le placement en *rééducation dans une entreprise*, après conclusion d'un contrat d'apprentissage spécial assorti d'obligations et d'avantages tenant compte de la réduction des capacités: aux Pays-Bas, aucun plafond n'est prévu pour les indemnités d'instruction versées aux employeurs qui engagent des chômeurs handicapés; de même, la législation allemande permet le dépassement des plafonds usuels et la prolongation pendant une durée d'un an des indemnités d'apprentissage lorsque la nature ou la gravité de l'incapacité du chômeur engagé rendent insuffisantes les aides normales; en Belgique, le Fonds national peut rembourser aux employeurs les charges sociales (cotisations patronales de sécurité sociale) dues pour la période de formation. En outre, dans tous les pays, les handicapés en rééducation bénéficient, comme on le verra, d'indemnités et de prestations particulières qui leur permettent, le cas échéant, de se contenter d'un salaire très faible pendant cette période. A titre indicatif, on mentionnera que parmi les handicapés examinés par les commissions départementales des infirmes (France), 500 en moyenne sont admis chaque année en rééducation chez les employeurs.

2. — Lorsque la nature ou la gravité de leur incapacité l'exige, les handicapés sont dirigés sur des *établissements spécialisés* dans la rééducation professionnelle.

Des institutions de ce type existent dans tous les pays; elles sont dues pour la plupart à l'initiative privée mais les pouvoirs publics interviennent souvent par voie de subvention dans leur création ou dans leur fonctionnement. En France, la sécurité sociale et les offices d'anciens combattants possèdent respectivement une dizaine de centres de rééducation professionnelle, tandis que quatre-vingts établissements privés, gérés le plus souvent par des associations de handicapés, ont reçu l'agrément des pouvoirs publics. On compte également plus d'une centaine d'institutions assurant la formation professionnelle des handicapés en Allemagne; l'Office fédéral de l'emploi et le ministère du travail sont autorisés à combler leur déficit par voie de prêts et subventions à la construction et à l'équipement en matériel. En Belgique, la procédure d'agrément instituée en 1963



est en cours pour plusieurs centres qui pourront ainsi bénéficier de subsides et subventions du Fonds national de reclassement des handicapés <sup>(1)</sup>.

Les conditions d'accès aux centres de réadaptation comme leur organisation, sont très variables. Ceux d'entre eux qui sont gérés par des ligues de handicapés se spécialisent généralement dans la formation d'une catégorie déterminée d'infirmités (paralysés, tuberculeux, etc.), tandis que les organismes publics créent plutôt des établissements polyvalents. Certains centres sont mixtes mais beaucoup n'accueillent que les hommes ou les femmes, selon les métiers enseignés; des conditions d'âge sont aussi parfois imposées. Le nombre annuel des admissions prononcées par les Commissions départementales françaises varie actuellement autour de 5.000; en Allemagne, les 90 centres subventionnés par l'Office fédéral de l'emploi totalisaient, au 31 mai 1965, plus de 11.000 places, dont 9.000 étaient occupées par des personnes gravement handicapées.

Le régime le plus fréquemment pratiqué dans ces établissements est l'internat; quelques uns suivent une formule mixte, combinant l'internat, l'externat et la demi-pension, le régime appliqué à chaque handicapé dépendant alors de son degré de capacité et de son lieu habituel de résidence.

Il est à noter que nombre d'institutions assurent l'ensemble du processus de réadaptation, tant du point de vue clinique que professionnel: une réadaptation fonctionnelle, à objectif thérapeutique, précède alors la préparation à une profession déterminée. L'enseignement professionnel proprement dit tend actuellement à délaissier les métiers artisanaux traditionnellement réservés aux infirmités (vannerie, tapisserie, maroquinerie) pour couvrir un éventail toujours plus large d'activités: emplois de bureau (secrétariat, comptabilité, dessin industriel), métiers du bâtiment (carrelage, menuiserie, peinture) et des métaux (ajustage, tournage, soudure), mécanique (automobile, horlogerie), électricité (câblage, montage), électronique, confection (couture, lingerie, broderie), services hospitaliers, etc. Cette orientation

---

(1) Des accords ont été, en outre, conclus entre l'O.N.E.M. et quelques instituts de réadaptation.

facilite le placement des handicapés à l'issue du stage, dont la durée peut varier de quelques mois à plusieurs années; elle devrait permettre à un nombre de travailleurs infirmes de retrouver un emploi dans la profession enseignée, ce qui n'est pas encore toujours le cas (1).

3. — D'autres formules ont parfois été utilisées pour la réadaptation professionnelle des handicapés. Un enseignement à domicile, au moyen de cours par correspondance, notamment, peut être dispensé aux infirmes immobilisés. Aux Pays-Bas, des cours théoriques professionnels sont donnés dans les hôpitaux aux personnes en traitement inscrites comme demandeurs d'emploi.

Mais quelle que soit la formule adoptée, il est rare que les handicapés aient à supporter seuls *le coût de leur rééducation*. En Belgique, le Fonds national de reclassement des handicapés prend en charge la formation ou la rééducation des handicapés ayant fait l'objet du processus de réadaptation et de reclassement organisé par la loi de 1963; cette intervention comporte, d'une part, une participation aux frais de formation proprement dits (y compris les frais d'outillage, de manuels, etc.), d'autre part, le remboursement des frais annexes (frais de séjour au lieu de formation dans la limite de 110 FB par jour ou fraction des frais de déplacement quotidien excédant 20 FB). Les prestations en nature éventuellement accordées par la sécurité sociale sont déduites de l'intervention du Fonds.

Dans les quatre pays, les assurés sociaux bénéficient en effet d'une large assistance financière pour leur rééducation professionnelle en cas de survenance d'une incapacité (2).

---

(1) Résultats d'une enquête effectuée en France en 1954: sur 2.948 stagiaires rééduqués dans 59 centres (75,4 % d'hommes, 24,6 % de femmes) 23 % n'avaient eu aucune activité professionnelle avant leur séjour en centre. A l'issue du stage, 62,4 % des hommes et 67,1 % des femmes avaient obtenu un diplôme. Trois ans plus tard, 71 % des anciens stagiaires travaillaient et 40,5 % exerçaient le métier enseigné. Les deux tiers des stagiaires pourvus d'un emploi se déclaraient satisfaits; 89 % ne bénéficiaient d'aucun régime spécial quant à leurs conditions de travail.

(2) Aux Pays-Bas, le remboursement de la rééducation professionnelle n'est, cependant, prévu que dans l'hypothèse d'un accident du travail. Dans les autres cas, la Banque des assurances sociales peut seulement faire octroyer des soins tendant à la reconstitution de la capacité de gain (réadaptation fonctionnelle).

L'intervention de la sécurité sociale couvre aussi bien les prix de journée éventuellement perçus par les centres de réadaptation que le coût du matériel nécessaire et les frais de déplacement ou de séjour au lieu de la rééducation en cas d'externat. Elle n'est pas automatique mais subordonnée à l'agrément préalable des organismes compétents qui disposent d'une assez grande marge d'appréciation pour décider des mesures à prendre pour chaque handicapé, les prestations ne sont généralement accordées que pendant un délai déterminé après la perte de capacité et dans la limite de plafonds globaux ou de tarifs maxima pour chaque mesure.

Des avantages analogues peuvent être accordés dans le cadre de l'aide sociale aux handicapés non assurés sociaux et dépourvus de ressources (1). Les conditions et plafonds d'intervention de l'aide sociale sont fixées de façon assez stricte en France, tandis que la loi fédérale laisse aux organismes d'aide sociale une grande liberté d'action; la même règle prévaut aux Pays-Bas, où l'initiative en la matière incombe aux communes, subventionnées par l'État.

Outre le remboursement des frais exposés pour leur rééducation, les handicapés ont généralement droit à des prestations en espèces qui leur permettent de subvenir à leur entretien et, le cas échéant, à celui de leur famille pendant la période de rééducation.

En Belgique, les handicapés qui, en exécution du processus légal de reclassement, sont placés dans une entreprise ou un centre pour y subir une formation, réadaptation ou rééducation, ont droit à des allocations et compléments de rémunération qui, compte tenu des autres indemnités éventuellement perçues, doivent leur assurer des ressources quotidiennes équivalentes à celles des travailleurs placés dans les centres de F.P.A. (cf. supra p. 82).

Aux Pays-Bas, la Banque des assurances sociales peut verser aux bénéficiaires d'une rente d'accident une allocation d'entretien et de logement pendant leur période de formation; le mon-

---

(1) Il s'agit principalement des travailleurs indépendants et des personnes souffrant d'une infirmité congénitale, ou survenue avant l'exercice d'une profession.

tant maximum de la subvention est actuellement fixé à 12 Fl. par jour. Par ailleurs, les indemnités versées par les associations professionnelles en cas de maladie peuvent maintenant être prolongées à concurrence de la durée de la formation lorsque la réduction de sa capacité impose au travailleur une réorientation professionnelle. Un système analogue est appliqué en France, où les indemnités journalières et rentes d'incapacité versées aux assurés sociaux victime d'un accident ou d'une maladie sont obligatoirement maintenus, voire en certains cas (accident du travail) augmentées, pendant la durée des stages de formation et de rééducation. La législation allemande sur l'assurance maladie-invalidité ouvre aux organismes assureurs la faculté de dispenser des secours financiers aux travailleurs et à leurs familles pendant la période de rééducation; ces secours prennent souvent la forme d'une pension temporaire; quant à la législation sur les accidents du travail, elle permet également, grâce à la distinction entre l'incapacité de gain et l'incapacité professionnelle, d'attribuer une pension au travailleur contraint de changer de métier à la suite d'un accident.

Dans tous les pays, des avantages assez substantiels sont, en outre, accordés aux mutilés de guerre pour leur rééducation professionnelle.

Sauf en Belgique, où le principe des compléments de rémunération est de portée générale, la situation des handicapés non affiliés à ces derniers régimes (sécurité sociale — anciens combattants) est généralement moins favorable. En France, tous les infirmes en rééducation dans les centres peuvent prétendre à un minimum de ressources mais celui-ci est fixé à un niveau assez modeste; les prestations de l'aide sociale ou, le cas échéant, une allocation spéciale dite de rééducation permettent de l'atteindre lorsque l'intéressé n'est ni assuré social ni ancien combattant. Les législations allemandes et néerlandaises laissent aux organismes compétents en matière d'aide sociale le soin de décider de la nature et du montant des prestations à servir aux handicapés nécessiteux pendant leur période de formation; aux Pays-Bas, les communes accordent ainsi souvent des compléments de salaire aux infirmes placés en rééducation chez les employeurs.

## B. AUTRES AIDES DE RÉADAPTATION

Certaines personnes dont les aptitudes ou connaissances professionnelles correspondent aux besoins du marché voient cependant leur reclassement ralenti ou entravé par des obstacles d'ordre financier. La recherche et l'acceptation d'un emploi impliquent, en effet, des frais qu'un travailleur n'est pas toujours en mesure de supporter, surtout lorsqu'il est en chômage depuis plusieurs mois: frais de constitution de dossier, de présentation à l'employeur, dépenses de déplacement et éventuellement de déménagement du mobilier, achat de vêtements de travail ou d'outils, entretien de la famille avant l'échéance de la première paie.

C'est pour aplanir ces obstacles que le paragraphe 130 de l'AVAVG autorise l'Office fédéral de l'emploi à prendre en charge tout ou partie des dépenses exposées par un chômeur à l'occasion de l'entrée en fonction. Les prestations accordées, sous forme de remboursement de frais et d'indemnités d'attente et de séparation, conservent un caractère individuel et facultatif: c'est à l'Office fédéral de décider, en fonction de la situation personnelle de chaque intéressé, la nature et le montant des facilités financières qui lui seront éventuellement octroyées. L'importance pratique de ces mesures est attestée par le nombre élevé des bénéficiaires et, notamment, des bénéficiaires âgés: au cours de l'année 1964, plus de 25.000 personnes âgées (19.726 hommes et 6.745 femmes de 45 ans ou plus) ont reçu une assistance financière de ce type, dont environ 6.200 sous forme d'indemnité d'attente; le total des bénéficiaires, qui comprend aussi les travailleurs handicapés, s'est élevé à 67.000 personnes et le montant moyen de l'aide à plus de 60 DM par personne.

Il n'existe pas de dispositions de portée aussi générale dans les quatre pays, en dehors des industries du charbon et de l'acier, pour lesquelles la Haute Autorité et les gouvernements ont conclu des accords spéciaux <sup>(1)</sup>. Toutefois, certains types d'intervention se retrouvent dans plusieurs législations.

---

(1) Cf. annexe I.

a) *Aides aux travailleurs migrants*

C'est une situation fréquente et bien connue que la pénurie de main-d'œuvre, dont souffrent beaucoup de zones industrialisées, coexiste avec un état de sous-emploi généralisé dans certaines régions encore insuffisamment développées ou touchées par une crise. Or, l'expérience prouve que les chômeurs des secondes qui seraient disposés à venir travailler dans les premières sont rarement en mesure de supporter les frais d'un transfert de résidence. Aussi, dans les quatre pays, un système d'assistance financière a-t-il été mis en place par les pouvoirs publics en vue de faciliter les migrations internes et d'augmenter les chances de réemploi des demandeurs défavorisés par leur position géographique.

Les conditions d'octroi des aides diffèrent selon les législations. En Allemagne, en Belgique et aux Pays-Bas, elles sont accordées aux chômeurs adultes inscrits qui, dans l'impossibilité de trouver sur place un emploi correspondant à leurs aptitudes, doivent accepter un poste dans une localité située à une certaine distance de leur ancien lieu de travail, — 15 km au minimum, sauf pour les handicapés aux Pays-Bas, 30 km, dans la généralité des cas, en Belgique. Dans ces deux derniers pays, les non-chômeurs ont également droit aux aides lorsqu'il s'agit de travail. Les travailleurs qualifiés sont transférés dans un autre établissement de leur entreprise à condition, toutefois, que celui-ci soit situé en dehors des zones de concentration industrielle énumérées par la loi.

En France, le bénéfice de la législation est réservé aux travailleurs qui, licenciés pour des raisons économiques (fermeture, concentration, etc.), sont conduits à transférer leur domicile dans une autre localité pour y occuper un emploi offert ou agréé par les services de main-d'œuvre.

L'intervention, à la charge des services de l'emploi (ministère ou offices), prend dans les quatre pays les formes suivantes:

- remboursement, sur justification, des frais de voyage du travailleur et de sa famille de l'ancien au nouveau domicile;
- remboursement des frais de déménagement du mobilier;

- versement d'une indemnité forfaitaire de réinstallation de montant variable suivant les législations et la situation personnelle des intéressés (charge de famille, etc.).

En outre, les dispositions néerlandaises accordent aux bénéficiaires mariés qui s'établissent dans une localité classée centre d'expansion le remboursement, pendant une durée maximum de un an, de la moitié des frais de déplacement quotidien entre le lieu de résidence et le lieu de travail, ou bien, s'ils se séparent de leur famille, de la moitié des frais de pension exposés (plafonnés à 40 Fl. par semaine); les bénéficiaires mariés handicapés ont droit, pour leur part, quel que soit le lieu de leur nouvel emploi et pour autant qu'il ne s'agit pas de travailleurs transférés par leur entreprise au remboursement intégral des frais de navette quotidienne ou au remboursement à 80 % de leurs frais de pension.

On a vu que la législation allemande prévoyait également la possibilité de verser des indemnités de séparation aux chômeurs migrants; comme les autres prestations de l'office fédéral, celle-ci revêtent un caractère facultatif et un montant variable, alors que dans les autres pays l'application des dispositions légales est automatique, dès lors que les intéressés réunissent les conditions exigées.

Au cours de l'année 1964, sur les 26.000 personnes de plus de 45 ans ayant reçu une aide de l'office fédéral, un centaine en ont bénéficié au titre de frais de déménagement, une cinquantaine sous forme d'indemnités de séparation. Au cours de la même année, 66 travailleurs de tous âges ont obtenu le bénéfice du régime néerlandais, dont un seul handicapé. En Belgique, aucun chômeur âgé ou handicapé n'a demandé l'application des dispositions réglementaires.

Cette situation s'explique non seulement par une réticence certaine des personnes âgées ou handicapées à se déplacer, mais aussi par le caractère relativement récent de la législation et aussi par la circonstance que, n'ayant pas fait l'objet de larges campagnes de publicité, elle demeure souvent mal connue des travailleurs.

## b) *Soutiens financiers aux employeurs*

Pour inciter les employeurs à engager les chômeurs âgés ou handicapés, la Belgique et l'Allemagne ont édicté des réglementations permettant aux offices de l'emploi de prendre en charge, au moins pendant une certaine période, une partie de la rémunération de ces travailleurs <sup>(1)</sup>. Aux Pays-Bas, l'octroi de compensations financières aux employeurs susceptibles d'offrir un emploi stable à certains chômeurs a également été envisagé en 1954, puis en 1959, mais les mesures étudiées sont finalement restées à l'état de projet.

L'aide au reclassement prévue par les législations belge et allemande est distincte des subventions de formation professionnelle accélérée; elle est accordée pour les chômeurs difficiles à placer, soit:

— en Allemagne, les personnes inscrites comme demandeurs d'emploi depuis 52 semaines au moins, ainsi que les personnes de plus de 45 ans inscrites depuis 26 semaines;

— en Belgique, les employés de plus de 40 ans et les ouvriers de plus de 55 ans ayant bénéficié des allocations de chômage pendant au moins douze mois dans les dix-huit mois précédant l'embauchage, ainsi que les personnes ayant plus de 20 % d'incapacité mentale ou 30 % d'incapacité physique qui ont reçu ces mêmes allocations pendant au moins six mois au cours des neuf mois précédant l'embauchage.

La durée de l'intervention est limitée à une année dans les deux pays — encore ce maximum n'est-il applicable que dans les cas exceptionnels en Allemagne, où en principe le versement des indemnités n'excède pas 26 semaines: à l'intérieur de cette limite, c'est en fonction des situations particulières, et notamment de l'âge et de la durée de chômage des intéressés, que l'office fédéral détermine la période de versement. Ces derniers critères servent également de base de référence pour le calcul des indemnités: l'AVAVG stipule seulement qu'elles ne doivent pas

---

<sup>(1)</sup> Allemagne: loi sur le placement et l'assurance chômage (AVAVG) et directives du conseil d'administration de l'office fédéral du 7 mai 1963;  
Belgique: arrêtés royaux du 25 février 1961 et du 20 décembre 1963.



dépasser 50 % du salaire net à verser, sauf dans les situations exceptionnelles où elles peuvent atteindre 70 % du salaire pour les 26 premières semaines.

En Belgique, les textes initiaux prévoyaient une allocation dégressive dans le temps. Cette formule a été abandonnée en 1963 au profit d'un système basé sur des principes inverses; le taux des interventions, variable suivant la durée d'occupation des bénéficiaires, est fixé actuellement comme suit en % de la rémunération minimale afférente à l'emploi et des charges sociales correspondantes:

- 20 % lorsque la durée de l'occupation n'excède pas vingt-six semaines pour les ouvriers et six mois pour les employés;
- 25 % dans les cas où elle s'établit en six et douze mois;
- 30 % pour une durée d'occupation égale ou supérieure à un an.

Pour les travailleurs qui sont à la fois âgés et handicapés, les taux précités sont portés respectivement à 25, 30 et 35 %; si, au surplus, ces travailleurs sont en chômage depuis plus de trois ans, les taux atteignent 30, 35 et 40 %. Les textes donnent au ministère la faculté d'assouplir la condition d'âge pour une région ou profession déterminée, mais il n'a pas été fait usage, jusqu'à présent, d'une telle possibilité.

Les résultats pratiques de ces mesures ne semblent pas avoir toujours répondu à l'attente de leurs promoteurs:

– En Allemagne, les aides au reclassement ont revêtu une certaine importance pour les travailleurs âgés du Land de Berlin dans les années 1950; en raison de la situation du marché du travail, elles n'offrent plus un grand caractère d'actualité.

– En Belgique, où le problème du chômage des personnes âgées ou handicapées présente une ampleur beaucoup plus grande, la réforme opérée en 1963 n'a pas eu tous les effets escomptés: le nombre annuel des placements subsidiés, qui s'élevait à 584 en 1962, est tombé à 341 en 1964. L'ONEM estime que cet échec est dû à la relative modicité des aides accordées et aussi à leur mode de calcul, qui ne paraît pas tenir suffisamment compte des charges financières souvent importantes que les employeurs doivent supporter au début de la période d'occupation des travailleurs; pour récupérer une partie importante

des frais engagés, les entreprises doivent conserver les intéressés à leur service pendant six ou douze mois, même s'ils ne leur donnent pas entière satisfaction: beaucoup d'employeurs hésiteront à courir un tel risque et les autres seront facilement tentés de se débarrasser au plus vite de travailleurs qui leur coûtent trop longtemps plus qu'ils ne rapportent — on constate ainsi que sur les 185 cas d'abandons relevés dans les années 1963/1964, les trois quarts ont été enregistrés dans les quatre premiers mois suivant le placement.

Par contre, lorsque les employeurs sont réellement satisfaits des services rendus par les travailleurs âgés ou handicapés qu'ils ont engagés ils semblent n'attacher qu'une importance secondaire à la récupération à laquelle ils peuvent éventuellement prétendre: à l'expiration de la période de versement des indemnités, la plupart d'entre eux transforment le contrat provisoire en engagement définitif, ce qui tend à prouver que les incitations financières jouent un rôle moins déterminant que les qualités personnelles des travailleurs dans leur reclassement.

#### **IV. La création d'emplois spéciaux**

Certains chômeurs âgés ou handicapés qui seraient théoriquement en mesure de recevoir une formation professionnelle ou d'occuper un emploi ordinaire (réservé ou non), ne peuvent le faire en raison de la situation du marché du travail dans leur localité. Or, ces personnes n'ont pas toujours la volonté ou la possibilité physique de se déplacer.

Par ailleurs, les processus de sélection et d'orientation organisés dans les différents pays laissent toujours apparaître une proportion non négligeable d'inaptes, pour lesquels toute possibilité de rééducation professionnelle comme de placement dans le secteur normal, public ou privé, paraît exclue, au moins dans l'immediat.

C'est afin de ne pas condamner à une inactivité complète ces deux catégories de travailleurs, que les collectivités publiques et privées ont créé à leur intention des emplois spéciaux,

temporaires (travaux d'utilité publique) ou permanents (ateliers protégés) (1).

## A. LES TRAVAUX D'UTILITÉ PUBLIQUE

L'organisation des grands travaux d'intérêt général a souvent été utilisée par les pouvoirs publics comme moyen de résorption du chômage et de réanimation de l'activité économique dans les périodes de crise conjoncturelle ou encore dans les régions sous-développées. Il s'est agi en l'occurrence de travaux généralement pénibles (défrichage de terres incultes, reboisement, construction de routes, etc.) et exigeant une main-d'œuvre abondante et non qualifiée.

Si les textes en vigueur permettent toujours de recourir à des mesures de ce type, on remarque que celles-ci tendent de plus en plus à perdre leurs buts proprement économiques pour s'insérer dans la politique sociale d'assistance organisée, sur le plan local, en faveur des chômeurs dont le placement normal s'avère particulièrement difficile. C'est dire qu'elles s'adressent surtout, voire en certains cas exclusivement, aux chômeurs âgés ou handicapés.

Les buts de cette forme d'assistance sont multiples: elle tend à empêcher les effets déprimants de l'inactivité, tant du point de vue psychologique que sous l'angle de la conservation des aptitudes techniques et professionnelles; elle complète l'aide accordée aux travailleurs par le régime d'indemnisation du chômage, contribuant à élever leur niveau de vie et à stimuler la demande sur le marché local; enfin, elle permet le contrôle effectif de l'état de chômage et de la volonté de travailler.

---

(1) Textes fondamentaux:

Allemagne: Loi de 1957 sur le placement et l'assurance chômage (AVAVG) § 146;

Belgique: Loi sur le reclassement social des handicapés du 16 avril 1963; Arrêté organique du 20 décembre 1963;

France: Loi du 11 octobre 1940. Décrets du 15 juillet 1949 et du 4 juin 1954.

Loi sur l'emploi des travailleurs physiquement diminués du 23 novembre 1957;

Pays-Bas: Décision du 24 juin (GSRW) et du 2 février 1953 (CSW) du secrétariat d'État aux affaires sociales.

a) *Modalités juridiques et financières*

Les réglementations relatives aux travaux d'utilité publique ont fait l'objet de nombreuses révisions, liées à l'évolution de la conjoncture dans chaque pays. Quelques caractéristiques communes peuvent cependant être dégagées:

- en règle générale, c'est aux collectivités locales et plus particulièrement aux communes qu'incombe l'initiative et l'organisation pratique des travaux;
- ceux-ci doivent présenter un intérêt général et permettre l'occupation d'un grand nombre de travailleurs, sans faire concurrence à l'activité du secteur privé;
- les intéressés restent inscrits comme chômeurs et demeurent à la disposition des services de main-d'œuvre qui s'assurent, notamment, que leur affectation corresponde bien à leurs capacités; ils reçoivent des indemnités qui, bien que n'ayant pas le caractère juridique d'un salaire, s'en rapprochent à maints égards <sup>(1)</sup>;
- les ministères compétents ou les offices centraux de l'emploi interviennent pour une large part dans le financement des travaux, soit par voie de subvention, soit par une participation aux charges sociales.

En Allemagne, l'office fédéral de l'emploi a ainsi la faculté de financer, sur les fonds de l'assurance chômage, des programmes de secours (Notstandsarbeiten) permettant l'occupation des chômeurs. Il peut s'agir soit de grands travaux présentant une utilité matérielle immédiate (construction, défrichage, etc.), soit de programmes dits « complémentaires » destinés à fournir aux chômeurs âgés, en particulier aux employés âgés, un travail répondant à la fois à leurs capacités et à un intérêt collectif – définition qui recouvre, notamment, aux termes mêmes de l'AVAVG, les activités des domaines scientifique et culturel.

L'assistance de base accordée aux communes, syndicats de communes et autres collectivités publiques pour la réalisation

---

<sup>(1)</sup> On rappelle que les travailleurs handicapés continuent en outre à percevoir les pensions d'invalidité auxquelles leur donne droit leur état.

de ces deux types de programme s'élève, depuis 1962, à 8 DM par ouvrier et à 10 DM par employé pour chaque journée de travail prestée. Cette aide ne suffisant pas toujours à assurer le financement de projets importants, elle est parfois complétée par des subventions ou des prêts de l'office fédéral de l'emploi (sur les fonds de l'assurance chômage) ou du ministère fédéral du travail (sur fonds budgétaires). Les sommes allouées aux travailleurs correspondent, en règle générale, à la rémunération habituellement versée pour les emplois de même type.

Les textes français ouvrent aux services départementaux de main-d'œuvre la possibilité de prescrire l'occupation des chômeurs secourus à des travaux pour le compte de l'État ou d'un établissement public. Certaines communes sont autorisées à employer elles-mêmes les bénéficiaires de l'allocation de chômage à des travaux d'entretien ou d'autres menus travaux, à condition que l'emploi de ces chômeurs n'ait pas pour conséquence d'empêcher celui de la main-d'œuvre locale et que la durée du travail n'excède pas 30 heures par semaine. Les intéressés sont rémunérés sur la base du salaire horaire correspondant à la moitié du salaire moyen mensuel départemental applicable dans leur résidence. Enfin, les collectivités locales (communes et départements) peuvent organiser des chantiers spéciaux à l'intention des travailleurs inscrits comme demandeurs d'emploi depuis plus d'un mois ou faire exécuter des travaux par des travailleurs intellectuels en chômage. Les projets doivent être approuvés par le ministère du travail; une subvention égale au montant des allocations que les chômeurs auraient perçues peut être versée par le Fonds national de l'emploi. Pour chaque chantier, un règlement indique la durée hebdomadaire du travail (un minimum de 30 heures est exigé pour recevoir la totalité de la subvention), les conditions offertes aux travailleurs, les mesures prévues à l'encontre de ceux dont le rendement serait insuffisant: en principe, le salaire est fixé sur la base de la rémunération normalement versée pour des travaux analogues mais un abattement de 10 à 20 % peut être appliqué en cas d'insuffisance de rendement <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Par ailleurs, les chômeurs manuels affectés à des travaux ressortissant d'une profession autre que la leur ne perçoivent qu'un salaire de manœuvre.

Le régime actuellement en vigueur en Belgique comporte des modalités financières un peu différentes. L'ONEM prend directement en charge la rémunération des chômeurs occupés par les collectivités publiques, auxquels il sert une allocation d'un montant équivalent au salaire payé normalement dans la région pour les mêmes travaux. Les intéressés, qui restent inscrits comme chômeurs dans les fichiers de l'ONEM et doivent accepter tout autre emploi convenable qui leur serait offert, bénéficient, à la charge de l'ONEM, de tous les avantages sociaux (sécurité sociale, congés payés, etc.).

Quant aux collectivités pour le compte et sous la responsabilité desquelles sont effectués les travaux, elles doivent verser à l'ONEM, à titre de participation, une indemnité qui comprend normalement, d'une part, la différence entre l'allocation attribuée aux travailleurs et une somme de 110 FB par jour et par personne, d'autre part une cotisation de 6,5 % sur ladite allocation. Lorsque le chômeur mis au travail est âgé de plus de 60 ans ou, pour les femmes, de plus de 55 ans, ou lorsqu'il est invalide à 33 % au moins, l'indemnité à payer par les collectivités publiques est fixée à 35 % de l'allocation qui leur est versée par l'ONEM. Ces dernières dispositions ont naturellement pour but d'encourager les administrations locales et les établissements publics à faire bénéficier plus particulièrement les chômeurs âgés ou handicapés d'un régime qui, pas plus qu'en France, ne leur est exclusivement réservé.

Aux Pays-Bas, la distinction est opérée de manière plus nette encore. La législation néerlandaise organise, en effet, d'une part, un régime de l'emploi complémentaire couvrant toutes les personnes qui, pour des raisons qui peuvent être conjoncturelles, ne trouvent pas d'emploi dans le secteur normal (y compris, éventuellement les chômeurs âgés ou légèrement handicapés) et, d'autre part, un régime de l'emploi social plus spécialement destiné aux chômeurs souffrant d'une déficience particulière. Mais le caractère souvent permanent et les conditions d'exécution des emplois créés dans le cadre de ce dernier régime font qu'il s'apparente en fait au travail protégé et sera étudié sous cette rubrique.

Le service de l'emploi complémentaire, pour sa part, a pour tâche d'encourager et de subventionner des travaux temporaires

permettant le réemploi de chômeurs, dont il assure la sélection et, le cas échéant, le transport et le logement. Contrairement aux règles en vigueur dans les autres pays, l'organisation et l'exécution de ces travaux ne constitue pas un monopole des collectivités publiques: les personnes privées, physiques ou morales, peuvent présenter des projets, sous réserve qu'il s'agisse de travaux ne relevant pas de l'activité professionnelle normale et exigeant une main-d'œuvre abondante (travaux de défrichage, assèchement, construction de route, aménagement de parcs et terrains de sports, etc.).

Les chômeurs affectés aux travaux complémentaires, bien que demeurant à la disposition des offices de l'emploi, sont soumis à des conditions de travail et de rémunération aussi voisines que possible de la normale.

#### b) *Application pratique*

Les travaux d'utilité publique étant conçus comme un remède temporaire aux chômage des travailleurs âgés ou handicapés, communes et autres collectivités publiques les organisent en fonction de la situation locale du marché du travail, de leur propres besoins et aussi de leurs disponibilités financières. Ces facteurs expliquent que l'importance des travaux entrepris ait varié fortement selon les lieux et les époques.

En Allemagne, les dispositions de l'AVAVG ont été utilisées pour l'organisation, en 1950, d'un programme spécial de travaux pour les chômeurs du Land de Berlin. Après avoir procuré de nombreux emplois, en période de basse conjoncture, aux travailleurs manuels, ce programme a été maintenu pour les employés, dont le reclassement restait souvent difficile, malgré l'évolution favorable de la situation économique. Au 1er avril 1960, 6.721 employés de Berlin-Ouest, en grande majorité âgés, étaient occupés à des travaux d'utilité publique. Par la suite, les moyennes annuelles n'ont cessé de décroître pour tomber à 5.354 en 1961, 3.858 en 1962 et 2.858 en 1963. S'agissant d'employés âgés, les postes spéciaux créés ont surtout pris la forme d'emplois de bureau dans les services municipaux.

En France, c'est entre 1950 et 1952 que les travaux d'utilité publique ont revêtu la plus grande ampleur; on a compté alors

jusqu'à une centaine de chantiers occupant environ 3.000 chômeurs. Actuellement, il n'existe plus que quelques chantiers manuels dispersés sur le territoire et une centaine d'emplois pour travailleurs intellectuels dans les musées et bibliothèques de la ville de Paris.

En Belgique, la moyenne des chômeurs mis au travail chaque jour par les pouvoirs publics a tendu également à décroître d'année en année, tombant de 17.280 en 1959 à 9.833 en 1960, pour se stabiliser actuellement entre 6 et 7.000 unités. Mais la proportion des personnes âgées ou inaptes parmi des travailleurs est en augmentation (43 % en 1962, 60 % en 1964), ce qui semble indiquer que cette formule est de plus en plus réservée à la main-d'œuvre difficile à placer. Les intéressés, en quasi totalité des hommes, sont affectés pour la plupart à des travaux de voirie (aménagement et entretien).

C'est certainement aux Pays-Bas que la législation sur les travaux d'intérêt public a trouvé la plus grande application pratique. A titre indicatif, on mentionnera que la moyenne annuelle des travailleurs relevant de l'emploi complémentaire, après avoir varié entre 20 et 30.000 de 1950 à 1953, s'établissait encore à 10.000 en 1957.

Les possibilités de reclassement ultérieur des chômeurs qui, à titre temporaire, ont exercé un emploi relevant des législations précitées varient naturellement en fonction de leur âge et de leurs autres caractéristiques personnelles. On ne possède pas de données complètes sur la proportion des travailleurs occupant des emplois de ce type qui passent ensuite sur le marché libre, mais les estimations à ce sujet varient de 20 à 40 %.

En Allemagne, le programme spécial organisé à Berlin-Ouest — qui, il est vrai, ne concernait pas uniquement les personnes handicapées — a été, sous cet angle, couronné de succès: l'office de l'emploi du Land a pu constater qu'environ 14.000 des employés âgés précédemment occupés à des travaux d'intérêt général avaient pu, de 1950 à 1960, être transférés dans un emploi permanent.

Dans les autres pays, la loi assigne aux travaux en question, entre autres objectifs, la conservation, voire l'amélioration des



aptitudes physiques et professionnelles des chômeurs, en vue d'un reclassement ultérieur dans le cycle normal de production. La diminution des emplois occupés montre que ce but a généralement été atteint en ce qui concerne les chômeurs les plus valides. Mais pour nombre de travailleurs âgés ou handicapés, l'emploi temporaire tend en fait à devenir une solution permanente, surtout dans le secteur administratif. L'éventualité d'un transfert dans les emplois normaux apparaît encore plus hypothétique pour les handicapés occupés dans les ateliers protégés.

## B. LE TRAVAIL PROTÉGÉ

Par atelier protégé, on entend les établissements, publics ou privés, ayant pour principal objet d'occuper, dans des conditions particulières, les travailleurs qui, pour des raisons médicales, ne peuvent trouver place dans une entreprise normale. Des institutions de ce type existent, notamment, en France, en Belgique et aux Pays-Bas. Leur création, encouragée et facilitée par les pouvoirs publics, répond à la fois à un besoin social et à des impératifs économiques car elle permet aux personnes handicapées l'utilisation de leurs capacités productives, leur évitant ainsi les inconvénients matériels et psychologiques de l'inactivité. La tendance actuelle est au reste à rapprocher le plus possible ces ateliers des unités de production de l'industrie, évolution qui se révèle bénéfique à tous points de vue.

Il n'en demeure pas moins que les inconvénients inhérents à cette formule, et notamment son coût et la ségrégation à laquelle elle conduit, doivent continuer à la faire réserver, en dernière extrémité, aux handicapés pour qui toute autre solution s'est avérée impraticable.

### a) Régime juridique du travail protégé

Aux Pays-Bas, les travailleurs protégés relèvent du « Régime communal de l'emploi social » (qui s'applique aux travailleurs manuels) ou du « Régime de l'emploi social pour travailleurs intellectuels ».

Le régime communal de l'emploi social (GSWR) a été conçu pour procurer une activité aux personnes qui, en raison de leur âge ou de leur état de santé, ne peuvent ni être affectés aux travaux

relevant de l'emploi complémentaire, ni être admis dans un centre de formation. Ouvert à l'origine (1949) à tous les chômeurs difficiles à placer, il est réservé depuis 1958 aux handicapés âgés de moins de 65 ans répondant aux conditions suivantes:

- être physiquement et mentalement en mesure de fournir du travail productif;
- être inscrit comme demandeur d'emploi;
- être dans l'impossibilité, au moins momentanée, de se reclasser dans l'activité économique (y compris les travaux complémentaires) et de recevoir une formation dans un centre ou une entreprise.

Les travaux protégés sont effectués, à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, soit dans les ateliers créés à cet effet, soit sur des chantiers en plein air (travaux de déblaiement et de nettoyage effectués pour la commune). Ils sont adaptés, dans la mesure du possible, aux capacités des chômeurs et complétés, le cas échéant, par quelques mesures de formation sommaire.

En 1964, on comptait aux Pays-Bas 190 ateliers sociaux environ groupant 20.566 personnes. L'effectif moyen des ateliers était de 128 personnes; le plus important occupant 800 personnes.

Certains ateliers sont réservés à des catégories déterminées de handicapés, mais la plupart des ateliers ont un caractère général. Les communes ne sont, d'ailleurs, pas tenues d'ouvrir elles-mêmes les ateliers: elles peuvent aussi recourir aux services des fondations ou associations spécialisées et passer des conventions avec les établissements déjà existants. Suivant que l'on se trouve dans l'un ou l'autre cas, la gestion de l'atelier protégé est assurée par l'administration municipale, par l'association privée ou par une institution mixte. Mais en toute hypothèse, la décision d'affectation ou de transfert des travailleurs GSWR ou CSW incombe à la commune après avis d'une commission communale de l'emploi composée de représentants de la commune, des services régionaux de main-d'œuvre et des principales centrales syndicales.

Le statut juridique des travailleurs est comparable à celui de la main-d'œuvre des entreprises privées. Il est, d'ailleurs, imposé à la direction de faire effectuer des travaux aussi proches que possible de ceux qui sont effectués dans les entreprises privées.

Dans leurs grandes lignes les dispositions du régime de l'emploi social des travailleurs intellectuels (CSW) sont identiques à celles du régime des travailleurs manuels. Toutefois, la condition d'incapacité exigée pour les travailleurs manuels ne s'applique pas ici et tous les chômeurs intellectuels qui ne peuvent se voir offrir un emploi ou une formation correspondant à leurs aptitudes en bénéficient. Leur affectation est décidée par l'administration communale, sur avis d'une commission des travailleurs manuels. Le régime est principalement destiné à fournir un emploi aux chômeurs intellectuels qui ne peuvent plus être reclassés comme travailleurs productifs à part entière dans le secteur normal. Il s'agit, en l'occurrence, de personnes aptes à exercer un emploi administratif mais dont la formation est insuffisante pour répondre aux critères légaux, de petits commerçants qui, ayant fermé boutique pour raisons de santé, éprouvent des difficultés à se reclasser, ou encore d'artisans et hommes de métier dont la spécialisation ne correspond plus aux besoins actuels du marché. A titre secondaire et par opposition au régime des travailleurs manuels, la réadaptation au travail dans une entreprise est, parfois, effectuée par ce moyen. Les travailleurs intellectuels se voient souvent affectés à un travail individuel.

Quelques 1.600 personnes et un nombre plus réduit de femmes étaient occupés en 1964 sous ce régime.

En France et en Belgique, où la grande majorité des ateliers protégés est due à l'initiative privée (associations de handicapés, institutions charitables, etc.), l'intervention des pouvoirs publics s'est longtemps bornée à un soutien financier assorti de quelques sujétions. Les principaux efforts de systématisation datent de 1957 en France, de 1963 en Belgique: les lois sur le placement des handicapés précisent, en effet, les conditions et modalités d'organisation à observer par les ateliers protégés pour bénéficier des subsides publics.

En Belgique, ils doivent désormais être réservés aux handicapés enregistrés par le Fonds, soit aux personnes de nationalité belge présentant une incapacité physique supérieure à 30 % ou mentale supérieure à 20 %. Les travailleurs ont la qualité de salariés et sont considérés (à la différence des travailleurs GSWR ou CSW aux Pays-Bas) comme engagés dans les liens d'un contrat de travail. On comptait, en 1965, 36 ateliers agréés qui occupaient quelques 700 infirmes.

La législation française distingue trois types d'établissements selon le degré d'incapacité des personnes qu'ils occupent:

- les ateliers protégés proprement dits offrent aux handicapés un emploi dans des conditions voisines de la normale, seuls les aspects les plus pénibles du travail étant éliminés (station debout, cadences, bruit, etc.);
- les centres d'aide par le travail sont au contraire conçus pour des infirmes dont le rendement est très diminué; comme l'indique leur appellation, leur existence répond surtout à des justifications d'ordre social ou thérapeutique;
- enfin, les centres de distribution de travail à domicile procurent aux infirmes incapables de se déplacer des travaux à exécuter chez eux.

En 1965, on compte une soixantaine d'établissements pratiquant l'une ou l'autre de ces trois formules ou bien les combinant. Leur effectif dépasse rarement quelques dizaines de personnes. Aucun taux minimum d'incapacité n'est fixé pour l'admission en centre ou en atelier protégé: la loi française spécifie simplement qu'ils sont réservés aux personnes présentant une déficience physique ou mentale telle qu'elle les rend incapables d'obtenir ou de conserver un emploi dans le secteur normal. L'avis de la commission départementale des infirmes est requis préalablement à toute affectation mais il n'entraîne pas toujours la décision des autres organismes (caisses de sécurité sociale, par exemple) appelés à se pronocer. Une fois admis, les handicapés sont considérés comme salariés et bénéficient des garanties de la législation du travail, sous réserve de quelques aménagements concernant leur rémunération.

## b) *Organisation financière*

Afin d'éviter que l'emploi des personnes handicapées dans les ateliers protégés ne soit l'occasion d'abus à leur détriment, les prescriptions légales réglementent leurs conditions de rémunération: tout en maintenant le principe d'une certaine proportionnalité entre le salaire et le travail fourni, elles fixent un minimum forfaitaire à respecter par le donneur d'ouvrage. Les sommes ainsi versées s'ajoutent aux rentes d'accident du travail, pensions d'invalidité et aides diverses que les handicapés continuent de toucher; elles sont, par contre, amputées des contributions que les infirmes — notamment ceux qui sont placés en internat — peuvent être éventuellement appelés à verser en remboursement de leurs frais de séjour dans l'atelier <sup>(1)</sup>.

Aux termes de la réglementation néerlandaise, la rémunération des travailleurs GSWR doit correspondre à 95 % du salaire minimum versé dans le secteur privé, sans pouvoir descendre au dessous d'un minimum social; les intéressés bénéficient en outre des avantages sociaux (allocations familiales, assurances sociales, etc.). En Belgique, le salaire horaire minimum des travailleurs des ateliers protégés est fixé, à compter du 1er janvier 1966, à 15 FB, avec possibilité de dérogation jusqu'à 10 FB dans certains cas. En France, le salaire est fonction du rendement, dans la limite d'un seuil correspondant à la rémunération accordée aux infirmes placés dans les établissements d'assistance par le travail; en outre, les directives ministérielles conseillent de refuser l'agrément aux ateliers et centres où la majorité des infirmes tire de son activité un revenu moyen inférieur à 83 FF par mois.

Pour couvrir ces charges salariales et leurs autres frais, les ateliers protégés bénéficient, en sus des recettes afférentes au produit de leur travail, de diverses subventions des pouvoirs publics:

### 1) *Subventions d'équipement*

En France, toutes les catégories d'ateliers protégés sont parties prenantes sur le plan national d'équipement sanitaire et social

<sup>(1)</sup> Ces frais ne sont généralement plus pris en charge par la sécurité sociale et les autres organismes tiers payeurs une fois que la période de réadaptation est terminée et l'invalidité consolidée.

et peuvent recevoir à ce titre l'aide financière du ministère de la santé pour leur construction ou leur agrandissement; l'effort de l'État est complété, le cas échéant, par les collectivités locales ou les organismes de sécurité sociale, qui accordent subventions ou prêts sans intérêt; enfin, le ministère du travail peut intervenir dans l'équipement des ateliers.

En Belgique, la loi de 1963 permet au Fonds national de reclassement des handicapés de prendre en charge, dans la limite de maxima définis par arrêté, 60 % du coût des achats, travaux et location effectués pour la création ou l'extension d'un atelier protégé; en outre, les dispositions relatives à la participation du Fonds aux frais d'aménagement de poste et au coût des instruments et vêtements de travail s'appliquent aux ateliers protégés de la même manière qu'aux entreprises ordinaires.

### *2) Subventions de fonctionnement*

Les centres français d'aide par le travail assurent leur équilibre financier par la participation régulière du département aux frais de séjour des infirmes: accordée au titre de l'aide sociale, après conclusion d'une convention spéciale entre l'établissement et l'administration départementale, cette intervention vient compléter les contributions versées par les infirmes eux-mêmes, pour couvrir non seulement le coût de leur hébergement (repas et pension), mais aussi les dépenses supplémentaires rendues inévitables par l'état des travailleurs (personnel d'encadrement, pertes sur matières premières, entretien et renouvellement de l'outillage spécial, etc.). Les ateliers protégés proprement dits ne bénéficient pas de ces avantages; mais ils peuvent obtenir du ministère du travail des subventions forfaitaires de fonctionnement. C'est ce dernier système qui est appliqué en Belgique: le Fonds national octroie aux ateliers agréés des subsides d'entretien dont le montant, fixé forfaitairement par arrêté, s'établit actuellement à 3.900 FB par travailleur et par trimestre.

### *3) Participation aux charges sociales*

Aux Pays-Bas, l'État prend à sa charge, par voie de subvention, la majeure partie des salaires versés aux travailleurs des ateliers protégés et à leur encadrement médical. Par contre, la rémunération du personnel administratif (personnel de direction,

assistantes sociales, comptables, etc.) incombe totalement aux communes. En Belgique, le Fonds national intervient également, à raison de 40 %, dans les charges salariales et annexes supportées pour chaque handicapé dans le placement — provisoire ou définitif — en atelier protégé a été reconnu nécessaire.

### *c) Fonctionnement pratique des ateliers protégés*

Longtemps discrédités par le caractère archaïque et peu rentable de leur production, généralement écoulee par appel à la charité publique, les ateliers protégés cherchent actuellement à s'orienter vers des activités répondant mieux aux exigences économiques et, par suite, plus rémunératrices.

Si certains parviennent à assurer seuls un cycle complet de production (articles de plastique, produits d'hygiène et d'entretien, etc.), la plupart d'entre eux, en particulier aux Pays-Bas, travaillent en qualité de sous-traitants pour le compte d'importantes entreprises, capables de leur garantir des commandes régulières; les fabrications et montages relevant de la mécanique, de l'électricité et de l'électronique leur ouvrent à cet égard un intéressant éventail d'activités.

Certains ateliers, notamment ceux qui sont dus à l'initiative d'associations spécialisées (ligues de paralytiques, d'aveugles, etc.) sont réservés à des catégories déterminées de handicapés. Mais beaucoup ont un caractère général et accueillent simultanément tous les groupes, qu'ils répartissent simplement dans des départements différents. L'orientation et la surveillance médicale et professionnelle des travailleurs sont assurées par une équipe de responsables comportant un médecin, une assistante sociale, un directeur et parfois un psycho-technicien.

On doit observer que le niveau de formation des entrants est souvent assez faible, car les handicapés qui ont bénéficié d'une rééducation professionnelle en centre spécialisé disposent généralement d'autres débouchés que l'atelier protégé. Pour remédier à cette situation, les établissements les plus importants ont parfois mis en place, à côté des cellules de production proprement dites, une section d'observation et de sélection et une section de réentraînement ou de formation qui, pendant quelques semaines ou quelques mois, familiarise le travailleur handicapé

avec les tâches qui lui seront confiées. Mais en général, la dimension des ateliers et la nature des travaux effectués s'accommodent d'une simple initiation « sur le tas ».

Les possibilités de transfert dans le secteur normal offertes aux travailleurs protégés sont, dans l'ensemble, assez faibles. Certes, l'affectation en atelier peut revêtir un caractère temporaire et être conçue comme un moyen de réhabituer au travail certains handicapés longtemps immobilisés, afin de préparer progressivement leur retour à une vie professionnelle normale; par ailleurs, certaines affections évoluent favorablement dans le temps et la réintégration dans le cycle normal n'est pas toujours exclue au départ. Cette hypothèse demeure néanmoins relativement exceptionnelle. Dans la grande majorité des cas, l'atelier protégé constitue un point terminus pour des travailleurs qui ne disposent pas d'autres possibilités. Eu égard aux besoins, le nombre de ces ateliers — bien qu'en rapide développement — demeure au reste souvent insuffisant.



## CONCLUSIONS

Du trop rapide inventaire qui précède, il ressort que, dans les quatre pays étudiés les problèmes d'emploi de la main-d'œuvre âgée ont jusqu'à présent moins retenu l'attention des pouvoirs publics et privés et, en conséquence, moins suscité d'initiatives que ceux de la main-d'œuvre handicapée. L'âge, faiblesse assez caractérisée pour fermer aux demandeurs de plus de 45 ans les portes de nombreuses entreprises, ne suffit pas en revanche à leur ouvrir celles des services et établissements spécialisés auxquels ont accès les infirmes. Déficients aux yeux des employeurs mais valides au regard de la loi, les travailleurs qui n'accusent d'autre maladie qu'une vieillesse d'ailleurs souvent fort relative ne bénéficient pas non plus d'avantages juridiques ou financiers analogues à ceux qui ont été imaginés pour permettre le reclassement des handicapés dans le secteur normal.

Il n'y a là rien qui doive étonner: l'âge est une notion plus vague et plus difficile à cerner que l'incapacité; il ouvre sur des perspectives plus pessimistes puisqu'on ne guérit pas de la vieillesse et que chaque année nouvelle ne peut qu'aggraver ses méfaits, réels ou supposés; enfin les réticences du patronat, les méfiances des jeunes travailleurs, l'indifférence de la plus large partie de l'opinion ont longtemps retardé la recherche des solutions aux difficultés d'emploi que connaissent les personnes d'âge mur.

Toutefois, on doit noter que les dernières années ont été marquées par une nette évolution à cet égard; certaines initiatives récentes attestent de l'intérêt croissant que la collectivité attache au maintien en activité, dans de bonnes conditions, des travailleurs qui ont dépassé le seuil fatidique des 45 ans.

De telles actions sont appelées à se développer à l'avenir car les progrès de la science médicale, comme les tensions du

marché du travail et comme aussi le développement des exigences en matière de sécurité de l'emploi rendront chaque jour plus injustifiable la mise à l'index des personnes tant âgées qu'handicapées et donc plus impérative l'élaboration d'une politique adéquate de l'emploi en leur faveur.

Quant au contenu à donner à une telle politique, l'analyse des mesures déjà appliquée ou encore à l'étude dans les différents pays donne une idée de la variété des moyens qui peuvent être mis en œuvre. Il convient de souligner à ce propos que si certaines réformes nécessitent l'intervention du pouvoir législatif ou réglementaire, de nombreuses améliorations pourraient également être apportées par la voie des accords contractuels (conventions collectives, etc.). On citera, parmi les mesures les plus fréquemment préconisées:

I. — Mesures tendant à la suppression des obstacles institutionnels et des pratiques discriminatoires jouant contre l'emploi des personnes âgées ou handicapées:

- suppression des interdictions de cumul entre salaires et pensions de vieillesse ou d'invalidité.
- aménagement des règles relatives à l'âge de liquidation de la retraite,
- généralisation des caisses de compensation pour les régimes d'assurance et de retraite complémentaire,
- suppression des limites d'âge maxima au recrutement dans les administrations et les entreprises,
- révision des critères d'aptitude et amélioration des examens médicaux, professionnels et psychotechniques auxquels sont soumis les travailleurs lors de leur entrée en service ou ultérieurement.

II. — Mesures garantissant la stabilité de l'emploi des travailleurs âgés ou handicapés occupés dans les entreprises:

- développement des garanties statutaires ou contractuelles en matière de délais de préavis,

- extension des procédures de consultation des services de main-d'œuvre et des organismes de représentation du personnel,
- prise en considération de l'âge, de l'aptitude et des possibilités de reclassement lors de la fixation de l'ordre des licenciements et réembauchages collectifs.

### III. — Mesures facilitant le reclassement des chômeurs âgés ou handicapés:

Tous les moyens classiques de lutte contre le chômage pourraient être repris sous cette rubrique. Il n'existe pas, comme l'a démontré l'expérience, de recette miracle contre le chômage des personnes âgées ou handicapées et c'est s'exposer à des déceptions certaines que d'attendre d'un type déterminé de mesures (réserve d'emploi ou travaux protégés, etc.) la solution définitive des problèmes qu'elles connaissent.

En réalité, la politique de l'emploi de la main-d'œuvre âgée ou handicapée est d'abord partie intégrante de la politique de l'emploi tout court: toutes les initiatives qui tendent à stimuler la croissance économique et l'offre de travail, à assurer le relais coordonné des activités dans les régions où des reconversions s'imposent, à développer l'orientation et la formation professionnelles, à organiser le placement, à faciliter la circulation des travailleurs, profitent plus ou moins directement aux personnes âgées ou handicapées. Dans la mesure où, le plein emploi réalisé au plan national comme au plan régional, des difficultés subsistent dans ces seules catégories, c'est moins, dans la majorité des cas, par le lancement d'un programme spécial assorti de privilèges divers que par une exploitation judicieuse et plus complète des canaux traditionnels qu'elles peuvent être éliminées. Des solutions telles que l'atelier protégé ou l'organisation ad hoc de grands travaux publics doivent, semble-t-il, rester d'application relativement exceptionnelle. Dès lors que le taux de capacité est suffisant pour permettre un travail productif, les moyens habituels peuvent être utilisés pour le reclassement, sous réserve, toutefois, de certains aménagements.

On insistera, dans cet ordre d'idées, sur la nécessité de concevoir, à l'avenir, *une formation professionnelle* mieux adaptée

aux besoins et possibilités de l'âge mûr. La faiblesse du nombre des travailleurs âgés inscrits aux cours de F.P.A. s'explique à la fois, on l'a vu, par l'attitude souvent négative de ces travailleurs à l'égard de la formation et par la pratique des limites d'âge, officielles ou officieuses, posées à l'admission dans les centres publics et privés; ces deux phénomènes trouvent eux-mêmes leur justification, d'une part, dans l'insuffisance du nombre de places disponibles, d'autre part, dans les forts pourcentages d'échecs aux examens finals chez les personnes âgées. Il semble donc qu'il conviendrait d'accélérer les efforts déjà engagés dans les directions suivantes:

1) Extension de la capacité matérielle des établissements de formation, avec suppression correlative des conditions d'âge à l'admission: cette mesure relève de la politique générale de l'emploi;

2) Révision du contenu et des méthodes de la formation en fonction des aptitudes des travailleurs âgés — on rappellera à ce propos les conclusions du rapport Belbin (O.C.D.E.):

« Dans tous les cas où il n'est pas tenu compte des problèmes propres à l'adulte d'âge mur, ses capacités et ses résultats finals ont tendance à décliner brusquement à partir d'âges variables se situant entre la fin de la vingtaine et la cinquantaine. Mais partout où les méthodes de formation sont adaptées aux besoins des adultes d'âge mur, les effets de l'âge sur les capacités tendent à être négligeables et, en principe, les différences de niveau dans les résultats finals peuvent être compensées par une formation de plus longue durée. »

Pareille adaptation implique naturellement une certaine réorganisation de la F.P.A., avec extension de la liste des professions enseignées et institution de sections ou de stages réservés aux travailleurs les plus âgés. Elle exige également qu'une formation spéciale ou un complément de formation soit donné aux moniteurs plus particulièrement chargés de ces travailleurs.

3) Liaison plus directe entre la formation et le placement: toutes les enquêtes démontrent que la crainte, quand ce n'est pas la certitude, qu'ont les travailleurs âgés de ne pas trouver d'emploi approprié à l'issue de leur séjour dans les établissements de

F.P.A. est à l'origine de la plupart des cas de refus ou de découragement. Inversement, chaque fois que ces travailleurs ont eu l'assurance formelle d'être réemployés dans le métier enseigné, lui-même choisi en tenant compte de leurs capacités individuelles, non seulement ils se sont prêtés de meilleure grâce et en plus grand nombre à la formation, mais encore leur rendement et la rapidité de leurs progrès au cours de cette période s'en sont trouvés favorablement influencés. La remarque s'applique également aux personnes handicapées en rééducation dans les centres spécialisés.

Toutes ces observations mettent en relief la nécessité, déjà évoquée au cours de l'exposé, de dresser un catalogue plus précis des emplois à la fois disponibles sur le marché du travail et susceptibles de convenir aux personnes âgées ou handicapées. On a indiqué que certains employeurs procèdent au recensement systématique des postes légers à réserver aux membres de leur personnel atteints par l'âge ou une infirmité; une généralisation de ces initiatives, au niveau des entreprises et à celui des professions, faciliterait sans aucun doute les mutations individuelles de postes comme les nécessaires reconversions, opérations toutes deux encore trop souvent livrées au hasard des circonstances.

Cette « systématisation » de la réadaptation n ferait que donner plus d'ampleur et d'efficacité aux interventions des services de l'emploi. Des bureaux de placement disposant des moyens matériels, des spécialistes et du réseau d'informations et de contacts nécessaires constitueront, en effet, toujours un intermédiaire indispensable pour des travailleurs qui, trop souvent, n'ont pas eux-mêmes une juste conscience de leurs capacités.

Il va de soi qu'il n'appartient pas à la Haute Autorité d'entrer dans le détail des réformes à envisager sur ces différents points. Le caractère limité de sa compétence lui permet seulement de s'efforcer d'améliorer constamment les modalités de sa propre intervention — et de tirer, ainsi qu'elle a tenté de le faire par cette étude, les principales conclusions de douze années d'action menée en étroite coopération avec les gouvernements, les autorités locales, les services de main-d'œuvre, les entreprises et les syndicats de travailleurs. La réadaptation prend actuellement

un très grand développement dans les industries du charbon et de l'acier comme en témoigne, notamment, l'augmentation importante des crédits affectés à ces opérations.

Une telle évolution est symptomatique de l'ampleur des transformations structurelles qui affectent aujourd'hui les secteurs de base et qui, demain, toucheront d'autres branches industrielles; il serait regrettable que l'immense effort de rationalisation ainsi entrepris par nos pays pour répondre à l'ouverture des frontières et se mettre à l'heure de l'Europe achoppe sur le problème du reclassement des travailleurs âgés ou handicapés.

## ANNEXE I

### AIDES ACCORDÉES PAR LA HAUTE AUTORITÉ ET LES GOUVERNEMENTS DES ÉTATS MEMBRES EN FAVEUR DES TRAVAILLEURS ÂGÉS OU HANDICAPÉS PHYSIQUES AU TITRE DE L'ARTICLE 56 DU TRAITÉ

L'article 56 du traité de Paris permet, si certaines conditions sont réalisées, à la Haute Autorité de contribuer, à la demande des gouvernements des États membres, aux aides non remboursables accordées aux travailleurs touchés par la cessation, la réduction ou le changement d'activité de leurs entreprises.

Cette intervention de la Haute Autorité consiste dans

- le versement d'indemnités permettant à la main-d'œuvre d'attendre d'être replacée,
- l'attribution aux travailleurs des allocations pour frais de réinstallation,
- le financement de la rééducation professionnelle des travailleurs amenés à changer d'emploi.

A cet effet, divers accords ont été conclus avec les gouvernements des États membres.

Les différents types d'intervention de la Haute Autorité sont les suivants:

- a) *Aides destinées à faciliter l'acceptation d'un nouvel emploi moins bien rémunéré que l'ancien emploi*
- garantie pendant une période d'un an, au moins, d'un pourcentage déterminé du salaire (en pratique entre 90 et 100 %) que les intéressés recevaient avant leur licenciement. Pour les Pays-Bas, l'indemnité est égale à 60 % de la différence entre l'ancien et le nouveau salaire.

b) *Aides destinées à faciliter le réemploi dans une autre profession*

- participation aux frais de rééducation professionnelle (frais de fonctionnement des centres de formation, prise en charge pendant la période d'adaptation d'une partie du salaire du nouvel emploi);
- garantie aux travailleurs pendant le stage de rééducation professionnelle d'un pourcentage déterminé du salaire (entre 85 % et 100 %);
- participation au salaire et aux charges sociales du nouvel emploi pour des travailleurs âgés et handicapés physiques (Belgique).

c) *Aides destinées à faciliter le réemploi dans une autre région*

- octroi d'une indemnité forfaitaire de réinstallation et remboursement des frais de transport des intéressés et de leur famille, ainsi que des frais de déménagement du mobilier;
- remboursement, dans certains cas, des frais supplémentaires de transport quotidien et octroi d'une indemnité de séparation dans le cas où le travailleur ne peut pas immédiatement installer sa famille dans la nouvelle région (Allemagne, Lorraine, Pays-Bas).

d) *Aides destinées à permettre aux travailleurs d'attendre un nouvel emploi*

- octroi d'une indemnité d'attente pendant un an au minimum, garantissant aux travailleurs un pourcentage déterminé du salaire antérieur (de 70 à 80 % en moyenne par an). Aux Pays-Bas, la durée de l'intervention varie avec l'âge des bénéficiaires; en outre, une indemnité forfaitaire est prévue pour les travailleurs qui restent en chômage pendant toute la période d'indemnisation;
- octroi d'une indemnité forfaitaire à certaines catégories de travailleurs âgés, handicapés (Allemagne), ou à des travailleurs habitant certaines régions;



- prise en charge du salaire et des charges sociales y afférentes, lorsque, pendant une période de reconversion interne, une entreprise minière ou sidérurgique met temporairement ses travailleurs en congé.

Dans certains cas des aides spécifiques ont été mises au point en faveur de catégories déterminées de travailleurs dont le réemploi s'avère difficile à cause de leur âge ou de leur état de santé.

## ALLEMAGNE

1. – Le travailleur de plus de 45 ans, qui a été reclassé à un salaire inférieur bénéficie pendant 18 mois d'un *complément de salaire*, le gouvernement fédéral et la Haute Autorité prenant en charge la différence entre un pourcentage déterminé (de 90 à 95 %) du salaire antérieur et la nouvelle rémunération.

2. – Le travailleur licencié qui, au moment de son départ, n'a pas encore accompli sa 64<sup>e</sup> année et qui est soit titulaire d'une pension de l'assurance accident légale pour cause d'incapacité de gain d'au moins 50 %, soit titulaire d'une pension de mineur (Bergmannsrente) ou d'une pension de la mutuelle en raison d'incapacité professionnelle, soit titulaire d'une indemnité compensatrice (KAL - voir I), soit grand invalide de guerre, peut obtenir une *indemnité forfaitaire*. Cette indemnité est également accordée aux travailleurs licenciés ayant 50 ans révolus et qui ont cotisé pendant 240 mois à l'assurance pension et qui ont, pendant cette période, travaillé au fond comme piqueurs ou assimilés pendant au moins 180 mois civils (à la période de 140 mois peut être substitué un travail ininterrompu dans l'industrie minière depuis le 1/1/1949).

Le montant de l'aide s'élève à 4.000 DM (ou 2.000 DM pour les titulaires d'une indemnité compensatrice minière) et elle exclut le versement du complément de salaire et de l'indemnité d'attente.

3. – Si l'entreprise accorde à un travailleur licencié, titulaire de rente ou ayant plus de 55 ans et depuis longtemps en chômage, des *aides transitoires versées* régulièrement, 50 % de ces aides peuvent être remboursées à l'entreprise.

Ce montant partiel de l'aide transitoire n'est remboursé que si le travailleur licencié est sans travail et s'il est inscrit au bureau de placement de la main-d'œuvre.

Pour le remboursement du montant partiel, l'aide transitoire n'est prise en considération que pour autant qu'elle ne dépasse pas — ajoutée aux autres revenus du travailleur licencié — DM 500,— par mois, plus DM 40,— pour chaque membre de la famille. Les revenus provenant d'une activité indépendante ou salariée ne sont pas pris en considération pour autant qu'ils ne dépassent pas DM 40,— par mois.

Le montant partiel de l'aide transitoire ne peut être pris en considération que pour la période à compter du 13e mois jusqu'au 36e mois suivant le licenciement <sup>(1)</sup>.

Si l'entreprise n'accorde pas d'aides transitoires au travailleur licencié, il est versé, au lieu du remboursement du montant partiel de l'aide transitoire, au travailleur licencié une aide transitoire égale au montant partiel qui aurait été remboursé à l'entreprise si celle-ci avait accordé une telle aide.

## BELGIQUE

1. — Pour faciliter l'adaptation des travailleurs âgés à un nouvel emploi, une intervention financière dans la rémunération des travailleurs est accordée aux employeurs qui engagent *des travailleurs âgés ou handicapés physiques, licenciés à la suite de fermetures de charbonnages.*

Est considéré comme travailleur âgé ou handicapé physique, le travailleur qui a été en chômage sans interruption pendant au moins 6 mois depuis son licenciement. Il doit être:

- soit âgé de 50 ans s'il est ouvrier,
- soit âgé de 40 ans s'il est employé,

---

<sup>(1)</sup> Exemples:

Un travailleur de 50 ans qui a 30 années de service obtient l'aide pendant 24 mois.

Un travailleur de 55 ans qui a 30 années de service obtient l'aide pendant 26 mois et demi.

Le travailleur qui a 57 ans et 35 années de service obtient l'aide pendant la durée maximale prévue: 30 mois.

soit un travailleur handicapé physiquement dont la capacité de gain est réduite d'au moins 30 % par suite d'un handicap physique ou d'au moins 20 % par suite d'un handicap mental.

*L'engagement par le nouvel employeur doit avoir lieu dans les 18 mois qui suivent le licenciement et doit avoir été effectué par l'entremise de l'office national de l'emploi.*

La durée de l'intervention est fixée à un an au maximum.

L'intervention financière, visée au point 1, est:

- de 20 % dans le cas où la durée de l'occupation est inférieure à 26 semaines (ouvrier) ou six mois (employé);
- de 25 % dans le cas où la durée de l'occupation est de 26 semaines ou 6 mois au moins;
- de 30 % dans le cas où la durée de l'occupation est de 52 semaines ou un an au moins.

Lorsque le travailleur est à la fois âgé et handicapé, les taux sont portés respectivement à 25 %, 30 % et 35 %.

Lorsque l'employeur a maintenu le travailleur à son service pendant au moins 2 ans, l'intervention financière dans la rémunération de la première année est portée à 60 %.

2. — Le travailleur licencié a droit à une indemnité d'attente égale à 100 % du salaire antérieur pendant les quatre premiers mois suivant le licenciement, à 80 % pendant les quatre mois suivants et à 60 % pour une dernière période de quatre mois. Cette dernière période est prolongée de six mois pour

- les ouvriers âgés d'au moins 45 ans et ayant 20 années de service au fond;
- les ouvriers âgés d'au moins 50 ans;
- les employés âgés d'au moins 40 ans;
- les travailleurs ayant une incapacité physique de 30 % ou une incapacité mentale de 20 %.

Si ces travailleurs sont réoccupés, ils ont droit à une garantie salariale égale au salaire antérieur pendant la période de dix-huit mois suivant le licenciement.

## FRANCE

Tout mineur des houillères du Centre-Midi, qui n'est plus réemployé dans les mines, reçoit une prime de conversion.

*Le montant de la prime, exprimé en mois de salaire des intéressés, est déterminé par le barème suivant en fonction de l'ancienneté:*

de 10 à 15 ans d'ancienneté	3 mois
de 15 à 18 ans d'ancienneté	3,6 mois
de 18 à 21 ans d'ancienneté	4,2 mois
de 21 à 24 ans d'ancienneté	4,8 mois
de 24 à 27 ans d'ancienneté	5,4 mois
au-delà de 27 ans d'ancienneté	6 mois

La prime est bonifiée de 0,1 mois de salaire par année de service effectuée au fond.

## PAYS-BAS

Une indemnité d'attente, comportant une garantie de salaires égale à 80 % du salaire antérieur pendant une période de six mois après le licenciement et à 75 % pour le restant de la période d'indemnisation, est accordée aux travailleurs lorsqu'ils sont en chômage.

Ils bénéficient de cette indemnité pendant une période minimale de douze mois et une période maximale de trente mois selon l'âge et l'ancienneté de service. Les travailleurs d'un âge avancé sont ainsi assurés d'une protection plus importante <sup>(1)</sup>.

Ce traitement plus favorable leur est également assuré au cas où ils doivent accepter un emploi moins bien rémunéré que leur ancien emploi. Dans ce cas ils bénéficient d'un complément de salaire égal à 60 % de la différence entre la rémunération antérieure et la nouvelle rémunération pendant une période située entre douze ou trente mois, selon leur âge et leur ancienneté <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Exemples:

Un travailleur de 50 ans qui a 30 années de service obtient l'aide pendant 24 mois.

Un travailleur de 55 ans qui a 30 années de service obtient l'aide pendant 26 mois et demi.

Le travailleur qui a 57 ans et 35 années de service obtient l'aide pendant la durée maximale prévue: 30 mois.

## ANNEXE II

### RÉSUMÉ DES TRAVAUX DE L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES DE PARIS

#### Emploi des travailleurs âgés

- I. Aménagement des postes de travail  
par le professeur Stephen GRIEW de l'université de Bristol - Faculté de psychologie (actuellement à l'université de Otago, Nouvelle-Zélande).
- II. Méthodes de formation  
par R.M. BELBIN, M.A. Phd. (Cantab).
- III. Techniques de placement  
par le professeur Irvin SOBEL de l'université de Washington et par feu le professeur Richard WILCOCK de l'université d'Illinois.

## **I. Aménagement des postes de travail**

(Prof. S. Griew)

Le but de cette étude est de montrer que la productivité et le rendement des travailleurs âgés peut se maintenir ou s'améliorer au cours de leur vie active lorsque leurs postes de travail font l'objet d'aménagements qui visent à alléger les charges et exigences excessives et nuisibles compte tenu des changements biologiques qui se produisent avec l'âge.

L'étude du professeur Griew se divise en trois parties.

1. Raisons qui doivent inciter à adapter le travail pour permettre aux travailleurs âgés de maintenir leur capacité de travail sans effort inutile.
2. Examen des principaux aspects du vieillissement qu'il faut connaître pour réussir une telle adaptation.
3. A partir des données exposées dans les deux premières parties, proposition d'une série de principes et techniques qui pourraient changer les caractéristiques de certains postes de façon à faciliter la tâche des personnes âgées.

Ce document est assorti d'une bibliographie comportant une dizaine d'ouvrages et articles d'auteurs américains, anglais, allemands, français et suisses traitant du vieillissement et de l'ergonomie en général et, d'autre part, quelques ouvrages et articles directement consacrés aux problèmes de la gérontologie industrielle.

L'auteur donne enfin une liste détaillée de travaux auxquels il s'est référé dans le texte du rapport. Ces travaux proviennent de pays scandinaves, des U.S.A., d'Angleterre, d'Allemagne et des Pays-Bas.

Première partie: « Le problème et sa solution »

CHAPITRE 1

**Viellissement des travailleurs et productivité**

*Introduction*

Il y a de bonnes raisons de supposer, a priori, que l'âge joue un rôle important dans la productivité des travailleurs. Beaucoup d'aptitudes commencent à décliner de très bonne heure, et l'on peut donc logiquement penser que de nombreuses tâches, qui comportent d'inflexibles exigences, conviendront mieux aux travailleurs jeunes qu'à leurs collègues plus âgés. Cependant, pour réels que puissent être les effets « négatifs » du vieillissement, il est sage de ne pas en négliger les effets « positifs », tels que l'expérience accumulée, et autres qualités inhérentes à l'âge. Avant de connaître s'il existe un problème à résoudre, le premier point à élucider est de savoir si les travailleurs âgés, en dépit des avantages incontestables qu'apportent les années, sont moins productifs que les jeunes.

S'il s'avère que les travailleurs âgés sont aussi productifs que les jeunes, nous pouvons conclure qu'il présentent en fait plus d'intérêt pour les employeurs, puisqu'ils feront sans doute bénéficier l'usine des nombreuses bonnes qualités qu'ils possèdent et que leurs collègues plus jeunes n'ont pas encore acquises. Si, en revanche, on constate chez eux une moindre productivité, il s'agit de voir comment on peut supprimer les obstacles qui empêchent ces travailleurs d'être pleinement productifs.

Indépendamment des données relatives au rendement même, il faut examiner les données concernant certains autres indices d'adaptation professionnelle, tels que ceux qui se basent sur l'absentéisme, les accidents et la tendance aux accidents ainsi que la rotation de la main-d'œuvre.

### *Études concernant*

#### – le rendement en fonction de l'âge

La plupart des données dont on dispose à ce sujet concernent en fait la relation entre le *revenu* et l'âge, mais le revenu constitue un caractère un peu trop global où entrent d'autres facteurs qui varient selon l'âge tels que heures supplémentaires, allocations, etc., pour que l'on puisse le considérer comme probant sans le recouper à l'aide d'indices plus directs. La conclusion générale de l'étude la plus classique (Pays-Bas 1946) dans le domaine du rendement vient cependant confirmer celle qui se dégage des études basées sur la relation entre âge et revenu et selon laquelle le rendement croît jusque vers le milieu de la vie pour rester ensuite stationnaire ou diminuer légèrement.

#### – l'absentéisme

Les résultats des études sur les absences en fonction de l'âge sont équivoques. Mais en général, on constate une augmentation appréciable des absences après 50 ans principalement pour cause de maladie.

#### – rotation de la main-d'œuvre

La plupart des auteurs s'accordent à reconnaître que la rotation de la main-d'œuvre diminue avec l'âge.

#### – accidents

Malgré les résultats contradictoires de certaines études, on peut dire que les taux de fréquence des accidents ne varient guère avec l'âge.

En outre, les individus vieillissent différemment: beaucoup de gens de 40 ans présentent le comportement typique du sexagénaire moyen, et vice versa, et il est certain que ceux qui se maintiennent dans les catégories de postes typiquement abandonnés par les sujets âgés sont encore « jeunes pour leur âge ».

On a constaté dans certaines conditions ou selon les traditions locales que certains emplois sont considérés comme typiquement



des emplois de jeunes, tandis que d'autres comme des emplois de travailleurs âgés.

### *Conclusions*

Le vieillissement des travailleurs a bel et bien d'importantes répercussions sur la productivité industrielle. Le degré d'affaiblissement de la productivité dépend dans une très large mesure de la nature de la tâche exécutée par le travailleur âgé. Dans certains postes, le fléchissement est nul alors que dans d'autres il risque d'être accentué. Dans bien de cas, cette productivité pourrait être améliorée par des aménagements propres à atténuer certaines exigences d'un poste occupé par un travailleur âgé.

## CHAPITRE 2

### **Reclassement des travailleurs et aménagement des postes de travail**

#### *Introduction*

Dans de nombreux postes, les travailleurs âgés seront parfaitement capables de continuer à travailler de façon productive jusqu'à la retraite. Pour réduire la charge de certains emplois devenue trop lourde pour les travailleurs âgés, deux solutions peuvent être envisagées: le reclassement des intéressés ou la modification de leur tâche de façon à en éliminer certaines caractéristiques contraires à leur capacité.

La mutation des travailleurs âgés à des postes moins pénibles est évidemment la solution la plus couramment adoptée dans l'industrie. Mais elle présente certains inconvénients car il est souvent difficile pour un travailleur âgé de s'adapter à un nouveau travail, un nouvel entourage et d'autres habitudes. En outre, aux yeux du travailleur âgé, la mutation peut souvent passer pour un déclassement. Un troisième danger concerne le problème de la demande de main-d'œuvre: une politique systématique de reclassement des travailleurs âgés à des postes comportant moins d'exigences et de responsabilités risquerait d'aboutir à une situation alarmante: bientôt, il n'y aurait plus suffisamment de jeunes travailleurs pour que tous les postes vacants soient pourvus dans les emplois qualifiés et impliquant des responsabilités, ni suffisamment de postes de catégories dans lesquelles on avait tendance à reclasser les travailleurs âgés, d'autant plus qu'avec les changements technologiques ces postes diminuent.

#### *Aménagement des postes de travail*

En premier lieu, il est indispensable de savoir de quelle façon le vieillissement affecte la capacité de travail et les performances. En second lieu, il faut avoir le moyen d'identifier

les caractéristiques qui, dans un poste donné, nuiront vraisemblablement aux performances des travailleurs relativement âgés, pour cela il faut procéder à une analyse des tâches d'un genre particulier.

Sur la base de ces deux informations, très peu de postes résisteront à des tentatives de modification; seuls ceux qui se révéleront réfractaires à toute tentative d'aménagement devront être abandonnés par les travailleurs atteignant un certain âge.

Aussi, chaque fois que l'auteur parle de ce qui paraît arriver aux individus lorsqu'ils prennent de l'âge, il ne s'agit que d'indication d'une tendance générale. Tout le problème de la gérontologie industrielle est compliqué du fait que les différences individuelles du vieillissement se superposent aux différences individuelles initiales d'aptitudes, de niveau de connaissances et de personnalité. La dégradation d'aptitude peut être faible ou accentuée selon les individus, il est donc recommandé d'étudier attentivement la constitution physique et psychique du travailleur avant d'aménager son poste ou de l'affecter à un autre poste.

#### *La notion de « capacité de travail »*

Il existe diverses méthodes et plusieurs schémas qui visent à regrouper de façon rationnelle les principaux facteurs aptes à déterminer la capacité individuelle de travail. Mais l'approche de S. Griew est essentiellement opérationnelle axée sur le poste. Basés sur l'analyse des exigences du poste en question, les résultats « travail musculaire », par exemple, pourront être immédiatement applicables sans qu'ils faille au préalable les « traduire » à l'aide d'un « code » particulier reliant les notions anatomiques et physiologiques aux notions de travail.

#### *Analyse des postes de travail*

L'auteur passe en revue diverses méthodes d'évaluation de la charge de travail et les causes de difficultés qu'éprouvent les travailleurs âgés. Quelle que soit la méthode utilisée, il faudrait toujours, dans l'idéal, étudier très attentivement les aspects d'un poste de travail qui paraissent, a priori, être le corollaire des changements provoqués par l'âge à la capacité de travail

de l'homme. Il faut avant tout disposer d'un système simple et pratique qui concentre l'attention sur les caractéristiques d'un poste susceptibles d'occasionner des difficultés aux travailleurs âgés.

*Avantages spécifiques de l'aménagement des postes de travail pour les travailleurs âgés*

Par son action thérapeutique, en diminuant les tensions et la fatigue avant que n'apparaissent de réelles difficultés, l'adaptation des tâches aux capacités des travailleurs de tous groupes d'âge contribue, dans une certaine mesure, à améliorer leur santé, leur efficacité et sert tous les intérêts: ceux du travailleur âgé, de l'employeur et aussi du travailleur plus jeune qui bénéficiera à son tour de l'allègement d'une tâche qu'il pourra conserver plus longtemps.

Cette action préventive se répercutant sur l'ensemble du personnel n'aura pas seulement des effets sur le rendement mais aussi sur les taux de rotation de main-d'œuvre, d'accidents et la fréquence des absences pour raison de maladie qui diminueront, sans compter que le moral d'un personnel moins fatigué et conscient que ses intérêts sont pris en considération, s'améliorera, et finira par rendre les entreprises plus efficaces.

## Deuxième partie:

### Changements de la capacité de travail dus à l'âge

#### CHAPITRE 3

#### L'âge et la capacité de travail physique

##### *Expériences de laboratoire*

La plupart des expériences montrent que le vieillissement des individus entraîne la diminution de leur aptitude aux travaux physiques pénibles. Ces diminutions affectent aussi bien le rendement (c'est-à-dire la quantité de travail effectuée pendant le temps considéré) que l'endurance (c'est-à-dire le temps qu'il faut au sujet pour atteindre l'épuisement). Entre 30 et 60 ans, quatre fonctions physiques importantes: cadence maximale de travail, capacité respiratoire maximale, débit cardiaque, prise manuelle maximale diminuent de 95 à 30 % environ. Toutefois, l'auteur insiste sur le fait que les difficultés au sujet du travail pénible ne sont en pratique pas aussi graves que l'on pourrait le supposer car il s'agit là de résultats obtenus en laboratoire dont la transposition en milieu de travail ne peut se faire qu'avec une minutieuse discrimination.

##### *Études pratiques*

On possède quelques données prouvant que les travailleurs sont plus fréquemment mutés, à mesure qu'ils avancent en âge, des postes pénibles aux travaux plus légers. Mais on a constaté que la proportion des travailleurs employés à des tâches très pénibles n'était que d'environ 5,5 % dans les groupes les plus jeunes; elle passe à quelque 18 % dans le groupe 40-44 ans et elle ne retombe ensuite qu'à 12,5 % dans le groupe de 70 ans et plus. L'auteur l'explique en indiquant que l'effort à fournir sur le plan purement physique peut être compensé par l'exemple par une cadence moins rapide et qu'en définitive,

pour les travailleurs âgés les difficultés découlant d'autres facteurs sont souvent plus grandes que celles d'un travail physiquement pénible.

*Échec des études pratiques  
à confirmer les résultats des laboratoires*

La discordance entre les conclusions des enquêtes pratiques et les résultats de travaux de laboratoire peut provenir de différentes causes:

Premièrement: contrairement aux expériences de laboratoire, il est probable que les postes de travail normaux de l'industrie ne font que rarement appel à l'effort physique maximal dont un individu est capable.

Deuxièmement: les travaux très pénibles sont rarement continus et el plus souvent n'impliquent que des efforts intenses donnés par à-coups suffisamment espacés pour permettre des temps de repos et de récupération physique.

Troisièmement: avec l'âge et l'expérience, les travailleurs apprennent peut-être mieux comment se mouvoir et se reposer en économisant au maximum leurs forces et à contrebalancer les effets du vieillissement sur leurs forces musculaires.

Quatrièmement: il peut se faire que le vieillissement soit accompagné d'autres modifications tellement plus cruciales et que l'effort physique soit tout bonnement préférable à d'autres types d'efforts, si bien que le travailleur soit obligé d'opter pour le moindre mal.

*Conclusion*

Si la charge de travail physique ne constitue pas un facteur crucial en matière d'adaptation du travail à l'homme et si elle présente moins d'intérêt que d'autres facteurs, elle mérite, toutefois, d'être prise sérieusement en considération. Si cette charge se révèle excessive, il doit y être remédié, car moins la capacité maximale d'un individu est élevée moins il lui restera de réserve pour faire face à des sollicitations imprévues et inhabituelles, et cette « réserve de capacité » diminuée pousse les travailleurs d'âge mur à s'orienter vers des travaux plus légers;

or, en examinant avec soin les exigences physiques des postes de travail, la proportion des travailleurs à reclasser pourrait être réduite, ce serait cependant une grave erreur de croire qu'en ayant réduit les exigences physiques des postes, tout aurait été fait pour améliorer l'adaptation et la productivité des travailleurs âgés.

## CHAPITRE 4

### **L'âge et la tolérance des travailleurs aux agressions du milieu ambiant**

Ces agressions du milieu ambiant sont d'ordre physiologique ou psychologique. L'auteur examine quatre sortes d'agressions: la température, la pollution de l'air, le bruit et l'éclairage.

Les données relatives aux effets des agressions du milieu ambiant sur les individus en relation avec l'âge sont fort rares et il en est très peu, dans les ouvrages publiés, qui se rapportent directement au problème du vieillissement.

#### 1. « *Stress* » thermique

Trois considérations laissent supposer que le travail en ambiance chaude est plus nuisible au rendement après un certain âge:

- a) selon les données physiologiques les mécanismes de régulation perdent de leur efficacité chez les sujets âgés;
- b) à tâche égale et chaleur égale, le travailleur âgé épuise plus vite « ses réserves de capacité »;
- c) la résistance physique des individus âgés diminuant, ils tolèrent moins bien les effets de la chaleur (maladies du système cardio-vasculaire).

Les seules données directes qui touchent la relation entre l'âge, la température et le rendement de la main-d'œuvre industrielle sont fournies par l'étude classique de Vernon et Bedford (1931) sur les accidents dans les charbonnages. Ces auteurs ont observé que la propension aux accidents augmentait dans de beaucoup plus fortes proportions chez les mineurs âgés travaillant en milieu très chaud, que chez leurs collègues plus jeunes.

Certains pensent que l'accoutumance devrait avantager les anciens par rapport aux cadets mais le bien-fondé de cette assertion n'a pas été prouvé scientifiquement, pas plus du reste



que les effets réellement perturbateurs de la chaleur et du froid sur l'efficiencce des travailleurs en général.

## 2. *Pollution atmosphérique*

Étant donné que les maladies du système respiratoire sont plus fréquentes avec l'âge, la poussière et les fumées auront des effets de plus en plus néfastes. On a, par exemple, observé (Poud 1950) que le quart de la concentration de vapeurs de formaldéhyde qui affecte les individus jeunes, suffisait chez les plus âgés à provoquer des symptômes d'irritation.

## 3. *Bruit*

A partir de 90 à 100 dB le bruit devient d'autant plus nuisible que sa fréquence est élevée et l'exposition prolongée au bruit dans les milieux de travail accélère sans nul doute la baisse d'acuité auditive normale due au vieillissement. En outre, selon le travail à effectuer, une intensité de bruit, même inférieure à la limite de 90 dB, peut provoquer des causes de gêne et de perturbation et nuire à l'efficiencce des travailleurs. Bien que les recherches sur l'influence du bruit en fonction de l'âge soient pour ainsi dire inexistantes, Pell (1957) a, par une étude portant sur cinq années d'activité professionnelle, montré que le bruit dans les milieux de travail se révélait plus nocif pour les travailleurs âgés. Il est donc recommandé que le bruit ambiant dans le travail soit atténué dès qu'il approche du niveau critique de 90 dB.

## 4. *Éclairage et éblouissement*

L'acuité visuelle se modifie avec l'âge mais il est relativement facile de compenser cette baisse de capacité par un éclairage plus intense et mieux conçu de façon à supprimer l'éblouissement dont les effets sont encore plus gênants pour les personnes âgées.

En conclusions, les agressions du milieu ambiant sont pour les travailleurs âgés un danger virtuel; contrairement au travail physique pénible, les facteurs visuels doivent être considérés d'importance primordiale. L'exposition constante à des extrêmes thermiques et à des matières irritantes pour les voies respiratoi-

res affecte le coeur et les poumons qui sont plus vulnérables chez les travailleurs d'un certain âge et peut précipiter l'apparition de désordres physiques graves, même si à première vue leur rendement n'en pâtit que légèrement.

## CHAPITRE 5

### **Age, os et articulations et facteurs divers affectant le mouvement et la posture**

On croit souvent d'une façon exagérée que le vieillissement s'accompagne d'un état de décrépitude alors qu'il s'agit d'une diminution de la mobilité, de certaines des limites que la maturité avancée peut assigner au déplacement, aux mouvements et aux postures c'est-à-dire des difficultés que peuvent éprouver les moins jeunes à supporter la station debout, à marcher, à se pencher, se courber, travailler en élévation, etc.

#### *Modifications pathologiques*

Il est vrai que l'arthritisme est plus répandu chez les personnes âgées que chez les jeunes. Cependant, seule une fraction relativement faible de personnes âgées souffre de ces maux à un degré tel que son efficacité professionnelle s'en ressent de façon visible. Toutefois, ces maladies s'installent le plus souvent progressivement et ce n'est que lorsque son efficacité s'en ressent vraiment que le travailleur consulte tardivement le médecin. Précisons enfin que malgré l'absence de données statistiques sur la fréquence des douleurs musculaires et osseuses d'après l'âge, il y a au moins présomption que, bien souvent, la mauvaise conception du matériel et des lieux de travail entraîne des postures peu naturelles qui sont directement à l'origine de bien des douleurs génératrices d'incapacité de travail.

#### *Travail statique*

Bien des gens considèrent qu'un individu ne travaille qu'à partir de moment où on le voit bouger. La méthode la plus répandue de l'étude des temps ne permet pas d'évaluer le travail accompli par un opérateur immobile. Cependant, le travail statique sollicite sans doute le squelette et les muscles de façon

plus continue que le travail dynamique, le maintien d'une immobilité totale, surtout s'il s'agit de soutenir un fardeau est souvent plus fatigant que le transport répété d'un objet. La fatigue prématurée des travailleurs d'un certain âge peut se trouver globalement renforcée étant donné leur propension aux affections articulaires qui, malgré leur caractère « sub-clinique » n'en constituent pas moins un handicap.

#### *Dimension corporelle et conformation*

De très nombreuses données prouvent que les dimensions et la forme du corps humain changent à mesure que l'on vieillit. L'individu parvient à s'y adapter progressivement sans toujours réussir à maintenir sa capacité de travail. Ces changements corporels ne peuvent, cependant, manquer d'entraîner certains effets. Par exemple, une augmentation de poids réduira automatiquement la capacité effective de travail physique puisque le sujet dépensera plus d'énergie à déplacer son propre corps, ou encore modifiera sa posture pour compenser la gêne provoquée par des dépôts adipeux.

#### *Propension aux accidents*

Les causes de chutes, telles que faux pas, heurts, pertes brusques d'équilibre peuvent être occasionnées par un équipement mal conçu ou par une mauvaise organisation des lieux de travail. Si ces facteurs constituent un plus grand risque d'accident pour les individus âgés que pour les jeunes, c'est peut-être parce que les premiers sont plus exposés aux erreurs d'appréciation perceptive, parce que leurs réactions sont plus lentes, etc. En tout état de cause, pour les travailleurs âgés, les accidents ont souvent des conséquences plus graves et plus durables (fractures qui les laissent diminués), que pour leurs cadets.

#### *Conclusions*

Après avoir examiné dans ce chapitre certains aspects de la médecine générale et préventive du vieillissement et après avoir été amené à constater l'intérêt des aperçus que ces travaux nous donnent sur les processus de sénescence, l'auteur déplore la rareté des données permettant de vérifier les hypothèses et d'établir le bien-fondé des nombreuses opinions que l'on rencontre

au sujet du vieillissement. Il souhaite que de nouvelles et nombreuses recherches soient entreprises d'urgence pour augmenter nos ressources en documentation, notamment, sur les réactions des travailleurs âgés aux exigences de posture ou de locomotion, et sur les répercussions que peuvent avoir sur leur efficacité le mode d'organisation de leurs lieux de travail et la nécessité où ils se trouvent souvent, du fait de l'équipement utilisé, d'adopter des postures anormales.

## CHAPITRE 6

### **Vieillessement et performance qualifiée**

#### *Introduction*

L'industriel considère comme « qualifié » ou « ayant du métier » tout travailleur qui a reçu la formation professionnelle adéquate pour un poste de travail donné. Le psychologue, en revanche, tient pour « qualification » toute activité s'effectuant dans le cadre de ce poste de travail et dans laquelle les réactions s'ordonnent en fonction des nécessités de la situation à laquelle il s'agit de répondre, autrement dit, en terme scientifique, il s'agit « d'activité perceptivo-motrice intégrée » que le psychologue n'évaluera pas nécessairement en terme de formation. Le psychologue s'intéresse plus à la régularité, à la célérité, à la précision et à l'économie de mouvements de l'opérateur, et dans cette acception du terme, affecté à un poste bien étudié et lui convenant, le travailleur âgé sera autant ou plus qualifié que ses collègues plus jeunes.

Dans l'étude concernant les changements de performance qualifiées dûs à l'âge, il faut voir de quelle façon le vieillissement influe sur l'efficacité du système sensoriel, des mécanismes médiateurs de la perception, des mécanismes centraux par lesquels cette perception se traduit en actes, et du système moteur qui déclenche ces actes. Il faut décider de l'acte qui constitue la bonne réponse au signal, et opérer un choix.

#### *Processus sensoriel et discrimination*

Pour qu'un signal soit utile, il faut que l'opérateur le reçoive correctement et efficacement. En ce qui concerne la vue, cette fonction paraît diminuer à mesure que l'individu avance en âge. L'ouïe se détériore également de façon sensible chez l'individu d'âge avancé. Cependant, tant pour la vue que pour l'ouïe, les baisses d'acuité ne posent pas en elles-mêmes des problèmes insurmontables et il est généralement possible d'y remédier

moyennant une certaine adaptation du milieu ambiant. De plus, les différences individuelles sont importantes, notamment dans le domaine de l'ouïe: beaucoup de personnes de 60 ans peuvent avoir une aussi bonne oreille que le quadragénaire moyen. Le vieillissement de la sensibilité épidermique au toucher ne semble pas devoir constituer un handicap très important pour les travailleurs âgés, car même si la pression nécessaire pour que le toucher soit ressenti par les sujets âgés doit augmenter, les tâches industrielles, où la sensibilité tactile joue un rôle, impliquent des degrés de pression toujours supérieurs au minimum requis.

D'autres expériences ont été réalisées pour étudier le temps nécessaire aux individus pour distinguer entre deux doubles lignes d'égale longueur ou le temps que mettent des sujets de différents âges à trier des cartes et à choisir entre des poids. Les résultats de ces différentes expériences permettent, semble-t-il, de conclure que si les sujets âgés ont sans doute besoin de plus de temps pour établir une discrimination précise, une partie de ce temps supplémentaire ne correspond pas à l'opération elle-même; elle s'explique plutôt du fait que ces sujets âgés — moins sûrs d'eux — se sentent obligés de vérifier le choix qu'ils ont fait avant de répondre en toute confiance.

#### *Processus de perception*

On a constaté que le « décodage » des signaux devenait de plus en plus difficile et lent à mesure que les individus avancent en âge. Les expériences faites dans ce domaine tendent à prouver que lorsque les conditions de vision étaient optimales et la durée d'exposition suffisante, on ne relevait aucune différence significative d'un âge à l'autre. Mais, plus une image est ambiguë et complexe plus son identification se fait lentement après un certain âge.

#### *Processus centraux de décision et de choix*

Une fois le signal reçu et interprété, l'opérateur doit décider de ce qu'il va faire et doser sa réponse, quant à sa direction, son ampleur et sa force, plus les solutions qui se présentent sont nombreuses, moins sa décision sera rapide. Le temps de réaction d'un sujet est relié systématiquement au nombre d'oppositions qui lui sont ouvertes, c'est-à-dire qu'il est proportionnel au logarithme du nombre d'options.

Plus la tâche est complexe et le choix difficile, plus la capacité individuelle d'option diminue fortement avec l'âge. Le temps nécessaire dans le cas des choix difficiles est proportionnellement beaucoup plus grand chez les sujets âgés. Cet affaiblissement du pouvoir d'option est l'un des plus graves méfaits du vieillissement. Il limite les performances des travailleurs âgés dans les tâches spécialisées et les autres détériorations visuelles et auditives paraissent comparativement insignifiantes. Ici, encore, l'aménagement des postes offre un moyen de remédier à cette baisse de capacité, en prêtant la plus grande attention à la vitesse de travail.

#### *Activité motrice*

Si, dans l'ensemble, les sujets âgés ont des mouvements plus lents et moins d'agilité musculaire, ces modifications ne revêtent aucune importance par rapport à la diminution de capacité du système nerveux central, car, dans un travail spécialisé ou technique, l'activité musculaire dépend du processus perceptif ou « décisionnel » qui, lui, peut ralentir l'action — or, ces travailleurs sont rarement — et ne sont même jamais appelés en fait — à demander à leurs muscles un travail aussi rapide et aussi précis que celui qu'ils pourraient fournir s'il étaient capables d'agir indépendamment du cerveau. Aussi surprenant que cela puisse paraître, les baisses d'efficacité des travailleurs âgés occupés à des tâches spécialisées ne correspondent pas à un ralentissement spécifique des mouvements mais bien plutôt à un ralentissement général de leurs réactions.

#### *Mémoire et acquisition des connaissances*

On a constaté que le vieillissement s'accompagnait d'un fléchissement régulier de l'aptitude à apprendre, d'une part, et à rompre avec les habitudes acquises, d'autre part, le principal obstacle à la capacité d'acquérir des connaissances tient précisément à la difficulté de changer d'habitude. En outre, l'affaiblissement marqué de l'aptitude à garder en mémoire des éléments nouveaux pendant un temps très court et très important car il contribue au ralentissement général du comportement des personnes âgées, du fait qu'elles doivent s'y prendre à plusieurs reprises pour enregistrer les informations nécessaires à leur travail.



Dans toute situation qui oblige les travailleurs âgés à assimiler des informations nouvelles, il faudra donc veiller à ce qu'ils puissent les percevoir avec exactitude et les enregistrer correctement, d'où nécessité d'une présentation claire, non équivoque, dans un climat exempt de sources de distraction.

Dans les situations où le travailleur âgé doit enregistrer une information à court terme, en vue de l'exécution du travail précis, il serait utile de prévoir des défaillances de mémoire ou d'enregistrement au moyen de dispositifs appropriés (indicateur constamment sous les yeux pendant qu'il effectue un réglage par exemple).

### *Facteurs de la personnalité*

Il est difficile de déterminer pourquoi la personnalité se modifie à mesure que l'individu avance en âge, ce que d'aucuns tiennent pour « mauvais caractère » ou « absences et distractions » pourrait très bien être étroitement liés à d'autres altérations telles que l'acuité auditive ou visuelle. Quoi qu'il en soit cette évolution de la personnalité présente des aspects « positifs »: le « sens des responsabilités », le fait d'être « digne de confiance » et la « sagesse » sont en effet des qualités qui s'améliorent avec l'âge.

Bien que des données précises manquent à ce sujet, il semble, toutefois, évident que les sujets âgés aient plus de mal à accepter les idées et les techniques nouvelles et à s'y adapter sans soutien parce qu'il ont de la peine à rompre avec leurs anciens modes de pensée et de faire en ce sens une « réadaptation professionnelle » peut-être plus longue si l'on compte le temps pour se défaire de vieilles habitudes. L'auteur insiste sur le besoin d'études plus approfondies dans le domaine de la modification de la personnalité avec l'âge.

En conclusion, tout comme la physiologie, la psychologie du vieillissement permettra de mieux aménager les postes de travail occupés par des sujets âgés soit: en aidant à discerner les facteurs qui ont ou n'ont pas d'influence sur leur comportement professionnel, en simplifiant les situations complexes à multiples options, en améliorant la clarté et la simplicité des informations, en assurant des conditions optimales d'intensité lumineuse en

**audition, en remédiant aux défaillances de la mémoire à court terme par des dispositifs appropriés en parant aux difficultés d'adaptation, enfin, en tenant compte du ralentissement du temps de réaction des individus plus âgés.**

## CHAPITRE 7

### Âge et vitesse de travail

Il découle des chapitres précédents qu'un des aspects les plus marqués du vieillissement est le ralentissement général des activités: il faut plus de temps pour prendre une décision, pour choisir, pour enregistrer les informations et pour se déplacer.

Or, l'une des particularités des êtres humains est que la précision avec laquelle ils parviennent à accomplir une tâche est étroitement fonction du temps dont ils disposent. Si, à partir de limites fixées et possibles quant à la précision et la quantité du travail à accomplir, on élève la norme de qualité, la quantité de travail diminuera et vice versa. Cette règle vaut pour toutes les tâches manuelles ou non-manuelles. Les travailleurs âgés acceptent rarement de sacrifier la précision, s'il leur est loisible de la maintenir, en réduisant la vitesse, mais si on les oblige à travailler à une cadence fixe, la qualité de leur travail baissera, pour maintenir de bonnes performances il faut que la cadence imposée aux travailleurs âgés tienne compte du ralentissement de leurs capacités.

Étant donné les différences individuelles, même si cette cadence est établie avec le plus grand soin, elle présente l'inconvénient d'être trop basse pour certains et d'une façon générale de gêner la productivité des autres qui supportent de moins en moins les contraintes de temps.

Si les travailleurs âgés sont libres de choisir leur cadence, ils finissent par adopter une moyenne supérieure aux capacités de la majorité et ils évitent les accidents résultant de la tension provoquée par une cadence imposée.

Troisième partie:  
« L'aménagement des postes de travail  
pour les travailleurs âgés »

CHAPITRE 8

**L'identification des caractéristiques cruciales  
des postes de travail**

Nous avons vu que le vieillissement modifiait d'une façon importante la capacité de travail de l'homme et son comportement. Afin d'examiner les répercussions de ces modifications sur le plan professionnel, il s'agit de voir quelles sont les caractéristiques des postes de travail qui risquent de solliciter les travailleurs âgés en outrepassant leurs possibilités physiques et mentales. L'auteur insiste sur le fait que les limites quantitatives absolues en Kcal/min. en d B, etc., ne peuvent être spécifiées dans son étude, il suffit de faire appel au bon sens pour déterminer si une des caractéristiques d'un poste de travail est susceptible d'imposer une charge excessive aux travailleurs âgés, auquel cas elle doit être considérée comme appelant un aménagement. L'auteur établit à titre d'aide-mémoire une liste des caractéristiques de postes de travail, susceptibles d'être modifiées pour permettre aux travailleurs âgés de maintenir leur performance sans fatigue ni efforts inutiles (voir pages suivantes).

**Récapitulation des caractéristiques  
des postes de travail pouvant être aménagés  
pour faciliter le travail des personnes âgées**

**A. AMBIANCE DE TRAVAIL**

1. Excès de chaleur ou d'humidité
2. Pollution atmosphérique
3. Mauvais éclairage; sources d'éblouissement
4. Bruit trop intense.

**B. CONCEPTION ET AMÉNAGEMENT DE L'ÉQUIPEMENT ET DES LIEUX DE TRAVAIL**

1. Équipement ou matériel obligeant à rester longtemps penché, courbé, en élongation, etc.
2. Obligation pour l'opérateur de supporter sans aide le poids de l'outillage ou d'une partie du corps
3. Activité visuelle ou auditive intense
4. Obligation d'effectuer des discriminations fines
5. Dispositif d'information complexes, ambigus ou « peu naturels »
6. Très faibles tolérances d'erreur
7. Objet risquant de provoquer des heurts, faux pas, etc.

**C. ORGANISATION DU TRAVAIL**

1. Vitesse de travail non déterminée par l'opérateur lui-même (cadences)
2. Effort demandé à la mémoire à court terme
3. Pointes occasionnelles de travail extrêmement pénible
4. Travail pénible continu
5. Faible fréquence des temps de repos.

**D. COMBINAISONS DE CARACTÉRISTIQUES QUI  
PARAISSENT ENGENDRER DES DIFFICULTÉS  
PARTICULIÈRES**

1. Travail pénible continu en ambiance très chaude
2. Travail impliquant une activité visuelle intense ou des discriminations fines dans des locaux mal éclairés ou en présence d'une source éblouissante
3. Travail pénible continu à cadence déterminée
4. Dispositifs d'information complexes qui doivent être déchiffrés à des vitesses non déterminées par l'opérateur
5. Nécessité de maintenir un haut degré d'exactitude dans un travail à cadence fixe
6. Obligation de répondre à des instructions ou signaux auditifs en milieu excessivement bruyant.

## CHAPITRE 9

### Processus intervenant dans l'amélioration du travail

A partir du moment où l'on connaît la cause des difficultés éprouvées par les travailleurs âgés, dans un poste déterminé, il est généralement possible d'y porter directement remède. Souvent, il suffit de modifications simples et peu coûteuses pour améliorer grandement la situation. Dans ce domaine, ce ne sont pas les solutions les plus compliquées et onéreuses qui sont les plus rentables.

L'auteur cite divers exemples à l'appui de cette thèse.

a) Deux groupes de travailleurs où l'âge moyen avoisinait 55 ans et n'était que de 42 ans dans l'autre, affectés à un travail identique accusaient des différences de productivité alarmantes. Contrairement aux plus jeunes, le groupe des plus âgés, en effet, n'arrivait plus à dominer le travail, à respecter les tolérances et à conserver la cadence de travail; ils se plaignaient de surmenage et de migraines. Le vieillissement fut mis en cause; la principale exigence du poste étant une acuité visuelle intense, il suffit de doter chaque ouvrier d'une lampe d'établi réglable dont le coût a été amorti en moins de deux semaines par une productivité accrue.

b) Dans un autre cas, l'installation d'un système hydraulique — qui a permis d'exécuter une certaine opération à partir d'un abri situé à une dizaine de mètres d'une source radiante — a coûté 900 livres sterling. Le coût de cette modification a été amorti en moins d'un an grâce à la diminution des frais de rotation du personnel et du « manque à produire ».

c) Dans un atelier de fours l'installation d'écrans en amiante recouverts d'une feuille d'aluminium a permis de dévier la chaleur et de protéger totalement les ouvriers. Non seulement les plus âgés ont pu continuer à exercer cet emploi qui aurait sans

doute nécessité leur transfert, mais aussi une économie de 8.000 livres sterling par an a été réalisée sous forme de diminution de frais de main-d'œuvre occasionnés antérieurement par les absences-maladie et la rotation.

Les autres exemples décrits par l'auteur concernent la solution aux postures anormales et fatigantes en faisant pivoter l'ensemble d'une machine, en fixant les tours légers au mur et non plus sur le sol, en présentant les pièces sur la chaîne à la hauteur de l'angle le plus commode pour l'opérateur, en suspendant les outils et autres dispositifs, facilitant les lectures quantitatives des cadrans indicateurs.



## **II. Méthodes de formation pour les travailleurs âgés**

(R.M. Belbin)

### **Introduction**

Le rapport est consacré aux problèmes que pose la formation de travailleurs qui, tout en ayant dépassé l'âge où l'on reçoit normalement une formation, n'ont pas encore atteint l'âge où l'on prend sa retraite, et auxquels les possibilités de formation sont habituellement refusées. Il est généralement reconnu que la faculté d'apprendre et les capacités d'adaptation déclinent graduellement sous les effets de l'âge. L'auteur examine dans quelle mesure cette opinion est conforme à la réalité et si les difficultés existantes peuvent être surmontées.

Bien que la plupart des pays attachent de plus en plus d'importance à la formation professionnelle des adultes, les méthodes de formation pour les travailleurs d'âge mûr n'ont pas encore atteint le degré de perfection de la pédagogie des enfants et des adolescents, cette lacune est d'autant plus singulière qu'à notre époque le besoin d'apprendre ne prend plus fin à la sortie de l'école ou de l'université.

Le travailleur qualifié d'âge moyen qui perd son emploi en cherche, d'abord, un autre dans le même métier, mais si ces capacités ne sont pas à la hauteur de la technique ou s'il est trop spécialisé, il ne trouvera pas de nouvel emploi qualifié et sera finalement obligé d'accepter un travail semi-qualifié ou non qualifié avec toute la perte de prestige et de revenu que cela comporte.

Les travailleurs non qualifiés âgés sont évidemment les plus défavorisés et en principe il ne leur reste que le choix des emplois dédaignés par les autres; ces travailleurs âgés se dirigent souvent vers les travaux de force qui souvent dépassent leurs capacités physiques et mettent leur santé en danger.

Souvent, la discrimination selon l'âge en matière de recrutement et de formation va de pair avec une pénurie chronique de main-d'œuvre qualifiée. Il semblerait donc logique de combler ces vacances d'emploi en formant des adultes d'âge mur. Afin de mieux définir les politiques quant à l'âge d'admission des adultes aux cours de formation et les limites d'âge fixées par les employeurs, ce rapport passe en revue les connaissances scientifiques actuelles quant à l'influence de l'âge sur la faculté d'apprendre, réunit des données d'entreprises sur la formation de travailleurs âgés et examine certains essais expérimentaux en vue d'appliquer des principes psychologiques à l'enseignement professionnel des adultes.

### **I. Faculté d'apprendre des adultes**

Les premières études de psychologie (Thorndike et Ruch 1928) expérimentale sur la faculté d'apprendre des adultes ont montré que les adultes étaient capables d'apprendre durant une longue période de leur vie. Elles ont également montré qu'un déclin moyen de la faculté d'apprendre avait tendance à se manifester dès la jeunesse ou les premières années de l'âge adulte, déclin dont le taux semble, toutefois, varier selon les différentes expériences effectuées. Le choix du matériel d'enseignement utilisé au cours de ces expériences excluait le plus possible le facteur « expérience »; or, la perte avec l'âge de la faculté d'apprendre a été plus accentuée avec un matériel sans signification.

Une autre expérience (Sorenson), a prouvé que le déclin des capacités dû à l'âge n'intervenait que chez les sujets qui avaient interrompu leurs études pendant de longues années, et qu'il était moins marqué chez les sujets ayant un degré d'instruction plus élevé — d'où cette conclusion qu'apprendre est un « métier » qui bénéficie de la pratique et de l'expérience.

#### *Faculté d'apprendre et mémoire*

L'acquisition des connaissances se fait par: la compréhension, la mémoire à court terme et la mémoire à long terme. Les difficultés proviennent souvent d'un manque de compréhension initiale, dû le plus souvent à la complexité du matériel d'enseignement et à la rapidité avec laquelle il doit être perçu et assimilé (M. At. Welford). La mémoire à court terme et la mémoire

à long terme ne semblent pas s'affaiblir beaucoup avec l'âge (Bromley, Wirner et Wigdor). Ces auteurs en concluent que la déficience porte sur la faculté d'apprendre et non pas sur celle de retenir, si l'apprentissage est bien conçu, l'oubli n'a pas de rapport avec l'âge du sujet, ou le cas échéant est plutôt dû à une perturbation ou distraction intervenue peu après l'enregistrement de la matière. Il faut donc retenir que le phénomène d'interférence s'oppose à la mémorisation par suite d'une activité qui a suivi l'apprentissage, il est encore renforcé chez les personnes âgées par leur expérience accumulée qui sont une source d'interférences pour mémoriser de nouveaux éléments.

#### *Faculté d'apprendre et durcissement des capacités*

Dans la mesure où il existe, le déclin évident de la faculté d'apprendre, lié au vieillissement, a été attribué à certains changements organiques, abstraction faite de changements tels que la perte de mémoire ou le déclin des facultés intellectuelles; l'hypothèse la plus fréquemment émise consiste à supposer que la diminution de la souplesse des tissus due au vieillissement entraîne un déclin de la faculté de former de nouvelles associations et à surestimer les anciennes.

Toutefois, diverses études ont démontré que la théorie selon laquelle la diminution de la souplesse des tissus entraîne une perte de la faculté d'apprendre ne peut être retenue. Le niveau d'intelligence des sujets et la disparition, l'habitude aidant, du discernement semblent y jouer un rôle plus évident.

S'il ne semble pas exister de facteur de durcissement général, certains types de comportement « rigide » sont susceptibles d'intervenir lorsque des adultes se mettent à apprendre. Ils peuvent se traduire sous forme d'une persistance anormale du sujet dans les erreurs qu'il a commises au moment d'apprendre et d'une incapacité de se défaire de certaines influences dues à des expériences antérieures. Ces difficultés ne sont pas insurmontables et les programmes de formation peuvent y remédier dans une large mesure en décelant et corrigeant dès le début les erreurs de l'apprenti et en réduisant sa faculté de discernement.

### *Faculté d'apprendre et motivation*

Pour accomplir efficacement une tâche quelle qu'elle soit, l'individu a besoin d'être poussé par des motifs d'action appropriés.

Un certain nombre de facteurs de motivation s'émoussent avec l'âge. La curiosité peut ainsi s'atténuer de façon particulièrement sensible. Etant moins attirées par l'acquisition de connaissances nouvelles, les personnes âgées tendent à abandonner toute forme d'étude et le manque de pratique contribue encore à réduire leur faculté d'assimilation.

Les expériences faites dans ce domaine font penser que si l'on veut inciter des adultes à l'étude, il ne suffit pas d'examiner simplement le problème de la motivation, c'est-à-dire de rechercher des stimulants appropriés; il faut également tenir compte de la nécessité de vaincre l'inquiétude et le manque de confiance en soi du sujet qui l'empêche de donner toute sa mesure aussi bien au cours des tests en laboratoire que dans les cours de formation.

Sur le plan pratique, le problème qui présente peut-être le plus d'urgence en ce qui concerne l'attitude et la motivation du travailleur âgé, tient à ce que celui-ci ne prend pas l'initiative de chercher à améliorer sa formation, en effet, les inscriptions aux cours accessibles aux stagiaires de tout âge vont se raréfiant entre 40 et 60 ans. Les conseils et les encouragements prodigués à cette catégorie de main-d'œuvre par les services spéciaux de certains pays ont été capables d'entraîner une modification de son attitude à l'égard de la formation et de l'adaptation à de nouveaux emplois.

La faculté d'apprendre est souvent étroitement liée à l'intelligence. Il importe donc de savoir si l'âge s'accompagne d'un déclin de l'intelligence et, dans l'affirmative, de déterminer l'ampleur de ce déclin. D'après certaines études, le facteur « rapidité » semble défavoriser les sujets âgés (Lorge) et la courbe dégressive du niveau de réussite aux tests d'intelligence ne traduit pas une perte des facultés intellectuelles en tant que telles mais plutôt l'incapacité d'effectuer des travaux intellectuels aussi rapidement que par le passé. Dans presque tous les tests d'intelligence, les sujets âgés sont plus avantagés par les épreuves

exigeant la manipulation de données acquises et d'informations orales que par celles qui font appel à des données abstraites et à des exercices de raisonnement pur. D'autres études laissent à penser que l'intelligence ne faiblit normalement pas au cours de la période intermédiaire de l'âge mûr chez les individus qui possèdent déjà des « quotients intellectuels » élevés. En revanche, on constate un déclin de l'intelligence chez ceux dont le niveau intellectuel est faible au départ. Le fait que le déclin des facultés intellectuelles soit relativement moins accusé chez les sujets intelligents laisse à penser que les individus qui, par leurs préoccupations et leurs activités, exercent leur intelligence, préservent ou développent celle-ci tout au long de leur vie active.

En outre, dans les groupes les plus âgés de la population, tout affaiblissement ou déchéance physiques affectent aussi bien l'intelligence que la faculté d'apprendre.

En conclusion, l'intelligence et la faculté d'apprendre sont des qualités si étroitement liées qu'il serait peut-être vain de tenter de les distinguer nettement l'une de l'autre. Les éléments dont on dispose laisseraient à penser que l'intelligence — et donc la faculté d'apprendre — demeurent intactes ou ne s'affaiblissent que très légèrement chez les individus très doués au départ et chez ceux qui continuent à les exercer de façon judicieuse. Lorsque ces facultés ont été inemployées pendant un certain temps, il semble qu'il soit possible de les ranimer en partie par des méthodes appropriées, le recyclage des travailleurs âgés vaut donc la peine d'être tenté.

Les facteurs suivants concernant la faculté d'apprendre méritent de retenir l'attention.

#### a) Difficultés provenant de la cadence

Les personnes âgées préfèrent nettement pouvoir décider dans une certaine mesure du rythme auquel elles reçoivent l'information et du rythme auquel elles y répondent.

On a constaté au cours de diverses études que la cadence constitue un des principaux facteurs qui déterminent les travailleurs âgés à abandonner pour les activités moins bien rémunérées un emploi qui semblerait par ailleurs leur convenir parfaitement. Le travailleur âgé compense souvent sa lenteur par sa compétence.

Quelles que soient les raisons de l'incidence néfaste de la cadence sur le travail des personnes âgées, elles sont, semble-t-il également valables en ce qui concerne les effets de la cadence sur la faculté d'apprendre. Il est certain que le sujet qui est soumis à une cadence imposée risque de laisser échapper un élément essentiel d'information, ce qui peut avoir pour effet de limiter ses connaissances dans un secteur beaucoup plus étendu.

Il faut donc considérer que le problème de la cadence a d'importantes implications en ce qui concerne la mise au point des méthodes d'enseignement destinées aux adultes. Il sera nécessaire d'adapter ces méthodes de façon à éviter le plus possible une cadence imposée, tout en encourageant le sujet adulte à respecter un rythme d'étude approprié, qu'il serait possible de fixer pour lui-même.

#### b) Difficultés à traduire les instructions dans l'action

De nombreuses expériences montrent que les personnes âgées ont du mal à interpréter les renseignements pour les mettre en pratique de façon correcte. Certains modes d'enseignement sont donc plus ou moins appropriés. Il semble que les instructions orales soient particulièrement difficiles à traduire dans la pratique à moins qu'elles ne visent justement à produire une réaction également orale. Les instructions écrites sont souvent mal adaptées aux objectifs lorsque ceux-ci ne sont pas purement intellectuels. Il y a donc lieu d'organiser le matériel d'enseignement de façon à surmonter ces difficultés.

#### c) Différences individuelles quant aux qualifications et aptitudes

On peut s'attendre que des adultes ayant atteint le milieu de l'âge mûr présentent des aptitudes très variables à un type d'emploi donné. Les différences seront imputables à la fois aux qualifications qu'ils ont déjà acquises et à leur faculté d'apprendre. Les méthodes de sélection sont suffisamment perfectionnées pour permettre d'apprécier les aptitudes des candidats adultes encore que « l'attitude du sujet soumis à un test » peut fausser défavorablement l'analyse de ses aptitudes.

## II. Expérience acquise en matière de formation des travailleurs âgés

Nombreux sont les travailleurs qui changent d'emploi à un âge mûr et même plus tard. Souvent ils répugnent à le faire, mais des raisons de santé ne leur laissent pas de choix: ils doivent soit changer d'emploi, soit renoncer à travailler. Dans la plupart des cas, les travailleurs adultes ne trouvent généralement à se replacer que dans les postes de travail les moins recherchés, ceux qui exigent moins de qualités, sont moins considérés et moins bien payés.

Pour obtenir des emplois plus satisfaisants, une formation adéquate s'impose, tout au long de la vie active des travailleurs.

### *Le « recyclage » des travailleurs déjà en place*

Les entreprises n'admettent guère de nouveaux employés au-dessus de trente ans à leurs cours de formation, et moins encore au-dessus de quarante ans. Mais par contre, il n'est pas rare qu'elles réadaptent leurs employés déjà en service et parmi ceux-ci figurent souvent des personnes d'une cinquantaine d'années.

De nombreuses entreprises déclarent avoir réussi dans leurs tentatives de recyclage des travailleurs âgés, toutefois, l'évaluation des résultats de cette formation n'a pas été faite systématiquement. Diverses expériences montrent que les stagiaires au-dessus de quarante ans ont une légère tendance à passer leurs examens à un niveau un peu inférieur à la moyenne et demandent une durée de formation légèrement plus longue que la moyenne, mais, d'une façon générale, les différences dues à l'âge sont moins apparentes chez les personnes ayant un degré d'éducation plus élevé.

Divers exemples montrent: que le recyclage qui offre des perspectives de promotion et garde un caractère facultatif crée suffisamment d'enthousiasme chez les travailleurs pour qu'ils surmontent toutes leurs difficultés; qu'une formation initiale pratique à une cadence libre facilite la réadaptation professionnelle; que des exercices préalables sur des machines factices aident le stagiaire à surmonter sa nervosité initiale et sa crainte

des nouvelles machines; que même les travailleurs manuels, peuvent réussir à apprendre un travail plus compliqué et plus intellectuel pour peu que les méthodes de formation tiennent compte de leurs difficultés.

#### *Formation de nouveaux employés*

Si la plupart des entreprises apportent un soin digne d'éloge au recyclage de leurs vieux travailleurs, elles ne se sentent tenues à aucune obligation particulière envers ceux qui, ne faisant pas partie de leur personnel, arrivent de l'extérieur. Il n'est guère possible d'adapter les programmes de formation à leurs besoins particuliers. Ils se trouvent mêlés à de jeunes stagiaires pour lesquels les cours ont été conçus. Les difficultés que présente la formation de nouveaux employés ne sont que l'accentuation de celles rencontrées dans le même groupe à un âge antérieur. Les résultats moins bons des stagiaires âgés mènent à une discrimination d'âge lors du recrutement. Les employeurs ayant une tendance à généraliser les difficultés de formation de sujets âgés à certaines qualifications ont fixé des limites d'âge pour tous les emplois impliquant une formation, édulant ainsi les problèmes de placement des travailleurs âgés. Les limites d'âge fixées pour le recrutement sont à même d'avoir des conséquences considérables sur les niveaux d'emploi pour une catégorie de main-d'œuvre très étendue et de réduire considérablement leurs possibilités d'emploi.

#### *Recyclage de travailleurs*

##### *à la suite de la fermeture d'industries*

Lorsqu'une entreprise ferme ses portes, les travailleurs âgés qui perdent de ce fait leur emploi peuvent éprouver de sérieuses difficultés à trouver un travail offrant un niveau de qualification et de revenu égal. Cependant, lorsque la fermeture de l'entreprise est prévue d'avance, des démarches peuvent être faites en temps utile en vue d'assurer un autre emploi aux travailleurs. Dans ce cas, l'entreprise peut offrir des possibilités de formation spéciales à ses ouvriers afin de faciliter leur transfert vers d'autres postes ou vers une industrie totalement différente.



Dans quelques cas de transferts de travailleurs dans d'autres entreprises, l'absence d'autres possibilités d'emploi, le maintien du statut de la main-d'œuvre dans le nouvel emploi, les subventions de formation et une conception libérale de la durée de la période de formation sont autant d'éléments susceptibles d'avoir contribué au succès. Si l'on renonce à l'idée de donner une formation complète dans un minimum de temps, il suffit, dans bien des cas, de faire bénéficier les stagiaires âgés de deux, trois ou quatre semaines supplémentaires pour leur permettre d'atteindre des niveaux de capacités comparables à ceux des stagiaires plus jeunes. Lorsque l'objectif principal d'un programme de formation consiste dans le recyclage du personnel en chômage et que les considérations relatives à la durée de cette formation et à son coût ne viennent qu'en deuxième lieu, les résultats obtenus dans les niveaux de capacités offrent un tableau des plus encourageants.

*Programmes de formation spéciaux  
destinés aux travailleurs âgés*

Le rapport examine quelques expériences où des facilités de formation particulières spécialement conçues pour des personnes âgées en vue de leur permettre de briguer un nouvel emploi sur un pied d'égalité avec leurs cadets.

*Formation de chômeurs de longue date*

La perte de pratique et l'apathie, qu'entraîne inévitablement le chômage, sont une source de difficultés supplémentaires venant s'ajouter à celles que pose généralement la formation des travailleurs âgés. Les chômeurs posent des problèmes plus sérieux, en matière de formation et de placement, que les travailleurs qui ont encore un emploi ou qui l'ont perdu peu de temps auparavant. Pour ces raisons, un service particulier pour la formation et le placement des chômeurs s'impose; il devra être infiniment plus étendu et plus nuancé que tous ceux que l'on a déjà mis sur pied jusqu'à présent.

*Formation en vue d'une reprise du travail*

Rares sont les travailleurs âgés qui ont envie de commencer une carrière entièrement nouvelle dans une nouvelle branche

d'activité et peu d'entre eux y réussissent. Il est donc plus rationnel de se fonder sur l'expérience dont le travailleur dispose déjà et de perfectionner et mettre à jour leurs anciennes qualifications tel est le cas des femmes qui, pour des raisons familiales, ont arrêté de travailler pendant plusieurs années et désirent reprendre leur emploi.

### *En conclusion*

Les travailleurs âgés peuvent être formés si des conditions appropriées sont aménagées. Outre les méthodes pédagogiques, la situation sociale et le milieu ambiant dans lesquels se déroule la formation semblent avoir une influence de premier ordre sur les résultats obtenus. Le degré de succès est élevé chaque fois que des possibilités de recyclage ont été offertes ou qu'un poste de travail déterminé, présentant toute la sécurité d'emploi nécessaire, a été assuré au stagiaire; la réussite a encore été plus remarquable lorsque le recyclage conduisait à une promotion professionnelle.

### **III. Méthodes de formation**

Le rapport indique les conclusions de quelques études expérimentales faites concernant l'efficacité de certaines méthodes de formation en comparant leurs résultats à ceux des méthodes conventionnelles et mentionne quelques principes généraux destinés à surmonter les difficultés de la formation des travailleurs âgés. (Tableau 2, p. 66 du rapport).

Il ressort que la teneur de l'enseignement a moins d'importance que la méthode, que les méthodes de formation qui conviennent le mieux à des élèves adultes, sont celles où les connaissances sont destinées à une utilisation et non pas à une simple assimilation, que la méthode dite « active » permettant au sujet âgé de trouver par lui-même en s'exerçant, assure un meilleur rendement et un taux de réussite égal à celui des plus jeunes, pour peu que l'on prenne soin de réduire le processus qui consiste à désapprendre pour mieux apprendre de manière créatrice et que la méthode active tienne compte des pertes de mémoire à court terme, des interférences, d'un matériel d'enseignement facile à interpréter dans la pratique, de la complexité croissante

de la tâche, de la cadence et enfin du manque de confiance du sujet. Si la formation professionnelle est à même de répondre à un certain nombre d'exigences des stagiaires adultes, on peut s'attendre à ce qu'ils atteignent un niveau de capacité entièrement satisfaisant dans un très grand nombre d'emplois qualifiés. A la lumière de cette constatation, la pratique si généralisée de fixer les limites d'âge pour la formation est dépourvue de toute justification. Les problèmes qui existent doivent en grande partie être attribués à des imperfections dans les programmes de formation.

### *Conclusions*

Dans tous les cas où il n'est pas tenu compte des problèmes propres à l'adulte d'âge mûr, ses capacités et ses résultats finals ont tendance à décliner brusquement à partir d'âges variables se situant entre la fin de la vingtaine et la cinquantaine. Mais partout où les méthodes de formation sont adaptées aux besoins des adultes d'âge mûr, les effets de l'âge sur les capacités tendent à être négligeables et, en principe, les différences de niveau dans les résultats finals peuvent être compensées par une formation de plus longue durée. Néanmoins, vu sous l'angle du coût de la formation, les stagiaires âgés ne sont pas encore parvenus à entrer en compétition avec les stagiaires plus jeunes, selon toute probabilité l'écart de coût entre la formation des adultes jeunes et âgés ira s'amenuisant à mesure que la connaissance des méthodes de formation des adultes s'améliorera.

Par ailleurs, si l'admission et la formation de travailleurs âgés impliquent un coût légèrement plus élevé, il peut être considéré comme une forme d'assurance contre les coûts plus élevés du manque de formation se justifiant tant du point de vue de la réduction des indemnités de chômage et de l'augmentation des recettes fiscales due à l'accroissement des personnes ayant un emploi rémunéré.

Pour réaliser de manière efficace la formation de travailleurs âgés, il convient:

1. — De recourir au concours d'experts ou de consultants compétents pour former les moniteurs afin qu'ils soient en mesure

de répondre aux exigences des stagiaires adultes et d'offrir aux instructeurs toutes les possibilités existantes d'étendre leurs connaissances dans ce domaine.

2. — De prévoir des procédures pour mieux coordonner et intégrer les services d'orientation et de conseils professionnels, de sélection et de placement des travailleurs intéressés, services qui sont les auxiliaires indispensables de la formation professionnelle.

3. — De créer des conditions favorisant un recyclage périodique, qui permettraient aux travailleurs de tout âge de garder intact leur faculté d'apprendre, amélioreraient leurs qualifications et faciliteraient leur mobilité.

### **III. Techniques de placements pour les travailleurs âgés**

(Irvin Sobel et Richard C. Wilcock)

#### **I. Introduction**

Le rapport est consacré à l'étude des problèmes que pose aux services de l'emploi des pays membres de l'O.C.D.E. le placement des travailleurs d'âge mûr et des travailleurs âgés, c'est-à-dire des travailleurs ayant atteint et dépassé 45 ans.

L'objet de l'exposé est d'analyser les problèmes propres aux travailleurs âgés en quête d'emploi et de définir les techniques et les méthodes de nature à faciliter leur placement.

#### **II. Caractère général du problème des travailleurs âgés**

Étant donné les tendances démographiques actuelles, les efforts des services de l'emploi visant à assurer une utilisation maximum des travailleurs âgés sont d'une importance considérable pour la poursuite et l'accélération de la croissance économique des pays.

Les difficultés que rencontrent à peu près partout les travailleurs âgés en quête d'emploi sont en grande partie dues à la différence existant entre le niveau moyen de leurs qualifications et celui de leurs concurrents plus jeunes, ainsi qu'à l'attitude des employeurs qui préfèrent engager ces derniers.

##### *A. Les travailleurs âgés sur le marché du travail*

Divers facteurs ont une incidence sur la capacité concurrentielle des travailleurs âgés qui doivent se mettre en quête d'emploi. Ils souffrent, d'une part, de la discrimination fondée sur l'âge, des pratiques institutionnelles souvent basées sur l'attitude et les préjugés des employeurs.

## 1. Les tendances démographiques

On peut dire que les tendances démographiques actuelles sont dans une certaine mesure favorables aux travailleurs âgés (faibles taux de natalité postérieurs à la première guerre mondiale, répercussions de la deuxième, prolongation de la période moyenne de scolarité, généralisation des pensions de vieillesse).

## 2. Le chômage

De l'analyse des statistiques des pays membres de l'O.C.D.E., il ressort que dans la plupart des pays de l'Europe occidentale, les taux de chômage parmi les travailleurs de plus de 45 ans sont plus élevés que ceux des travailleurs de moins de 45 ans et que la durée moyenne des périodes de chômage est plus longue pour les travailleurs de plus de 45 ans. Nombre de travailleurs âgés, notamment ceux qui sont semi ou non qualifiés, découragés par une série d'insuccès dans leur recherche d'un emploi, quittent la population active.

## 3. Difficultés pour les travailleurs âgés de faire face à la concurrence

L'affaiblissement de la capacité concurrentielle du travailleur âgé sur le marché du travail est dû principalement aux raisons suivantes:

- le développement économique et les changements techniques exigent une main-d'œuvre aux capacités très variées et extrêmement adaptable, et il n'est donc pas surprenant que les travailleurs d'âge mûr qui exercent leur métier depuis 30 ou 40 ans et dont le niveau d'instruction et de formation est devenu inférieur à la moyenne soient moins capables que leurs cadets de s'adapter aux changements;
- le progrès technique exige une scolarité de plus en plus longue, cette élévation du niveau moyen d'instruction avantage le plus jeunes au détriment des plus âgés et il existe chez les employeurs une tendance à juger des « qualifications » des candidats selon l'enseignement scolaire reçu, au détriment des travailleurs qui n'ont qu'une expérience pratique; et même pour la formation, le recyclage et la promotion, donner la préférence à ceux qui possèdent déjà des certificats et des diplômes;

- les travailleurs âgés sont moins disposés à se déplacer que les jeunes; plus ils manquent de mobilité professionnelle ou géographique, moins ils ont de chance d'être remplacés;
- les changements – physiologiques et psychologiques – que l'âge amène chez les individus, désavantagent dans certains emplois les travailleurs âgés (voir le résumé précédent sur l'aménagement des postes de travail). Il est plus facile de placer les travailleurs âgés dans les emplois non-qualifiés, semi-qualifiés et les emplois de bureau et administratifs subalternes, mais les cadres d'âge mûr rencontrent des difficultés;
- l'attitude des travailleurs âgés en quête d'emploi rend souvent difficile leur placement et leur réadaptation; ils se montrent peu disposés à accepter un travail différent du leur, hésitent à entreprendre un recyclage, refusent d'abaisser leurs prétentions sous le rapport du salaire, sont peu disposés à chercher un emploi dans une autre région. D'une façon générale, ils ignorent les méthodes à utiliser pour trouver un emploi et ont besoin de conseils afin qu'ils ne finissent pas par perdre leur compétence et leurs habitudes de travail, en raison d'une inactivité prolongée.

*B. Limites d'âge fixées à l'embauchage et stipulations discriminatoires*

Les limites d'âge à l'embauche existent non seulement dans le secteur privé, mais aussi dans le secteur public.

L'incidence de la discrimination semble dépendre étroitement de la situation de l'emploi dans le pays intéressé, et bien qu'on ait actuellement tendance à demander aux travailleurs de prolonger leur activité après l'âge de la retraite, même en période de pénurie comme celle que connaissent actuellement plusieurs pays de l'Europe occidentale, une proportion surprenante d'employeurs arrivent à maintenir des exigences d'âge préférentielles.

Dans la plupart des sociétés industrialisées, la limite d'âge maximum, stipulée dans les offres d'emploi, va de 40 à 45 ans. Les raisons invoquées par l'employeur pour imposer des limites d'âge sont le plus souvent basées sur des idées préconçues

quant à la valeur économique du personnel âgé, ils croient que les travailleurs âgés s'adaptent moins facilement à des tâches variées, qu'ils sont plus lents et plus sujets à l'absentéisme, qu'ils s'adaptent moins bien aux techniques modernes, qu'ils se prêtent moins aisément à une formation, que les pensions de retraite ont un coût proportionnellement très élevé. Mais il y a peu d'arguments objectifs qui justifient la fixation de limites d'âge et le refus catégorique d'engager des travailleurs âgés sauf peut-être pour les postes dont les exigences excessives dépassent les capacités d'un travailleur vieillissant.

En plus, il faut ajouter que certaines pratiques institutionnelles destinées à l'origine à protéger les travailleurs âgés, par exemple, la fixation du traitement en fonction de l'âge, l'interdiction par conventions collectives de toute réduction de salaire, ou de mutation, peuvent empêcher ces mêmes travailleurs de trouver un nouvel emploi. En général, on peut dire que le système de l'ancienneté est à la fois favorable et défavorable aux travailleurs âgés et certainement défavorable lorsqu'ils sont en quête d'emploi.

Les réels avantages de ce système n'en compensent plus les inconvénients tels que le licenciement et le chômage auxquels il est possible de remédier par des techniques appropriées, pourvu que l'on puisse s'y prendre à temps.

### **III. Rôle général des services de l'emploi dans la solution des problèmes de placement des travailleurs âgés**

Dans cette section du rapport, sont examinés les différents aspects de la politique de main-d'œuvre et des pratiques appliquées par les services de l'emploi qui dépendent de cette politique. Dans les pays qui appliquent une politique active de main-d'œuvre, le service de l'emploi dispose de moyens tels que: l'exécution de grands travaux, des programmes en faveur du développement régional, l'organisation de cours de recyclage et l'administration d'indemnités de placement et de transfert, moyens qui conditionnent le placement des travailleurs âgés.



A. *Facteurs qui limitent l'efficacité des services de l'emploi dans le placement des travailleurs âgés*

1. — Dans tous les pays étudiés (à l'exception de la Suède et du Danemark), le service d'emploi a été lié au système d'assurance-chômage. Il en résulte que les employeurs renoncent dans bien des cas à s'adresser aux services de l'emploi car ils sont persuadés qu'on ne leur proposera que des chômeurs et non des travailleurs les mieux qualifiés. De même, les travailleurs plus qualifiés qui désirent changer d'emploi pour améliorer leur situation évitent en général de s'adresser au service de l'emploi qu'ils considèrent comme des « bureaux de chômage ».

2. — Pour attirer des candidats qualifiés, des services nationaux de l'emploi devraient changer d'orientation, mais pour ce faire les bureaux de placement devraient être dotés de nouvelles ressources matérielles et humaines et établir une collaboration étroite avec les employeurs et les établissements d'enseignement secondaire et supérieur. Il étendra ainsi son influence sur le marché du travail et deviendra un instrument plus efficace pour le placement de toutes les catégories de main-d'œuvre.

3. — Certains facteurs d'organisation des services de l'emploi locaux ou régionaux ont une influence sur le placement des travailleurs âgés et souvent lui font obstacle. S'ils ne possèdent pas suffisamment d'autonomie et de fonds pour conseiller, réadapter et placer les travailleurs âgés, ils devront se limiter à les sélectionner pour les offres d'emploi, le placement des candidats âgés demande plus de temps et un personnel plus spécialisé, la politique adoptée en matière de salaire et d'avancement de ce personnel devrait être améliorée pour attirer du personnel plus spécialisé. Des cours de perfectionnement pour le personnel en place devraient être prévus.

4. — En outre, pour être à même de conseiller les travailleurs âgés, les statistiques et la recherche devront aider les services de l'emploi à mieux connaître les fluctuations du marché du travail, les possibilités de travail par secteur industriel et profession, les moyens et conditions de formation existants, etc. Les procédures utilisées par les services de l'emploi peuvent avoir une incidence sur le placement des travailleurs âgés. Le nombre de candidats proposés à l'employeur (la formule qui consiste à

présenter un seul candidat par emploi offre plus de chances aux travailleurs âgés) et les règles décidant de l'ordre des propositions (par ancienneté d'inscription) ont une importance majeure. La façon dont l'aptitude des travailleurs à exercer un emploi est définie, peut également défavoriser les travailleurs âgés; souvent les services d'emploi ont une tendance à considérer comme travailleur apte le candidat qui a le plus de chance d'être accepté par l'employeur et qui, jeune, a plus de qualifications qu'il n'en faut pour occuper un emploi qui conviendrait souvent mieux à un travailleur âgé.

5. — Certains travailleurs âgés ont besoin d'une somme plus considérable de conseils, d'orientation professionnelle et d'autres types d'assistance, et comme cette aide est coûteuse et que les ressources en personnel sont limitées, il faut chercher une méthode permettant d'atteindre tous les travailleurs âgés et sélectionner ceux qui sont les plus difficiles à placer et réclament une assistance particulière, par exemple, utiliser, les critères de la durée du chômage et du nombre de candidatures qui n'ont pas abouti à un engagement. Les services de consultation, tests, reclassement, orientation professionnelle et de contrôle médical, sont autant de services dont les personnes âgées ont besoin mais le plus important est le service de conseil professionnel, il doit coopérer étroitement avec l'agent de placement chargé de l'« identification des emplois » et avoir accès aux listes d'emplois qui pourraient convenir au travailleur âgé dont il s'occupe.

Étant donné que la plupart des travailleurs qui ont besoin de ces services spécialisés ignorent leur existence, il est essentiel de prévoir une large publicité à cet égard. Les auteurs décrivent par la suite les systèmes spéciaux de divers pays que nous n'inclurons pas dans ce résumé.

## *B. Politiques publiques et privées de la main-d'œuvre*

### **1. Programmes de formation**

Il est évident que pour pouvoir soutenir la concurrence sur le marché du travail, le travailleur âgé doit souvent subir une réadaptation professionnelle. Il est urgent d'adopter une politique supprimant toutes les limites d'âge pour l'admission aux

programmes de formation et recyclage. Les allégations que la faculté d'apprendre baisse avec l'âge et que le coût de la formation des travailleurs âgés n'est que rarement amorti se montrent inexacts à l'étude des statistiques (voir résumé II: Les méthodes de formation). Le rôle des services de l'emploi à cet égard consiste à orienter les candidats âgés vers des programmes de formation appropriés, ou même d'organiser des cours spéciaux de recyclage pour des emplois donnés.

## 2. Programme d'aide individuelle visant à créer des emplois

La variété des moyens d'action dont dispose le service de l'emploi détermine son efficacité. L'affectation dans des ateliers protégés, subventionnés, la réservation des emplois d'archivistes et de comptables dans les bureaux de l'administration centrale et locale, l'incorporation dans le cadre de programmes spéciaux de travaux publics et le crédit d'établissement si le travailleur âgé désire lancer sa propre affaire, sont autant de moyens qui peuvent permettre au service de l'emploi d'aider efficacement le travailleur âgé, et de réduire le chômage d'une certaine catégorie de main-d'œuvre.

La possibilité de mettre en train des chantiers de secours de toutes sortes pour faire face aux fluctuations d'emploi de caractère saisonnier, cyclique ou régional, est certainement bénéfique aux travailleurs âgés, mais il convient, cependant, d'étudier l'incidence de ces programmes sur la mobilité des travailleurs qui, dans certains cas, restent, étant donné ces possibilités d'emploi « hors saison », attachés à des industries ou régions en déclin sans chercher un emploi stable dans des secteurs ou régions en expansion.

## 3. Mesures destinées à encourager la mobilité

Si les travailleurs âgés perdent progressivement leur capacité concurrentielle c'est principalement parce qu'ils présentent un degré élevé d'immobilité. Ils surmonteraient sans doute leur répugnance naturelle à s'installer ailleurs si des services consultatifs les y incitaient, en leur citant des cas où la mobilité a permis d'améliorer les perspectives d'emploi et en les renseignant

sur les diverses prestations auxquelles ils ont droit dans ce cas. Par cet encouragement à la mobilité, le marché du travail est élargi, ouvrant aux candidats de toutes les régions des possibilités d'emploi dans l'ensemble de l'économie nationale.

Il faut donc accroître les possibilités d'emploi dans les régions en stagnation en incitant de nouvelles industries à s'implanter dans ces régions. Ce ne sont généralement pas les services d'emploi qui encouragent la création de nouvelles industries; ils peuvent, cependant, en signalant à l'avance les risques de chômage et en procédant à l'analyse statistique des conditions sur les marchés locaux du travail, amener les pouvoirs publics à classer une région parmi les zones en stagnation. Ils peuvent également avoir une action en lançant des programmes de formation ou en élaborant des projets de formation au poste de travail pour la main-d'œuvre nécessaire aux entreprises nouvelles.

#### 4. Contrôle de licenciements

Lorsqu'un service de l'emploi veut prévenir les licenciements collectifs de travailleurs âgés ou en réduire les conséquences, il doit appuyer sa politique sur les points suivants:

- a) un système de notification préalable,
- b) des critères de licenciement et le droit de s'opposer à certains licenciements,
- c) la possibilité d'accorder, durant des périodes limitées, des indemnités de réadaptation aux employeurs et aux employés ou des subventions aux nouvelles entreprises qui engagent des salariés mis à pied.

#### *C. Services spéciaux pour les travailleurs âgés*

1. Deux théories fondamentales s'opposent en ce qui concerne la meilleure méthode à employer pour le placement des travailleurs âgés.

La « méthode de l'intégration » ou de « courant principal » traite le travailleur âgé comme n'importe quel autre travailleur tout en admettant que dans l'ensemble il sera sans doute plus

difficile à placer que les autres demandeurs d'emploi. Avec la « méthode des programmes spéciaux », on considère que les travailleurs âgés ont à faire face à des problèmes particuliers et sont défavorisés sur le marché du travail, d'où la nécessité de prévoir des programmes et personnel spécialisés, des mesures de placement spécifiques et un service de relations publiques particulier.

L'idée de nommer des agents de placement spéciaux pour travailleurs âgés rencontrent une opposition unanime — car la décentralisation des dossiers créerait de la confusion et des conflits de compétence. Par contre, la nomination d'un fonctionnaire supérieur qui veillerait à ce que les travailleurs âgés soient traités équitablement et assurerait la coordination des divers types d'assistance et services de conseil professionnel semblerait appropriée.

## 2. Éducation des employeurs

Les services nationaux de l'emploi, en coopération avec les associations d'employeurs, de travailleurs et autres agences consultatives, devraient lancer des campagnes d'éducation, d'information et de relations publiques étant donné que l'attitude souvent mal fondée des employeurs se traduit soit par la fixation de limites d'âge, soit par le refus d'embaucher les travailleurs âgés qualifiés proposés par le service de placement.

## 3. Autres services spéciaux

Bien que les travailleurs âgés soient en moyenne moins aptes à soutenir la concurrence, et plus difficiles à placer, la plupart d'entre eux ne sont pas désavantagés au point de devoir être classés parmi les personnes difficiles à placer ou de justifier la création de services spéciaux pour faciliter leur placement.

Ces ressources particulières (services consultatifs spéciaux, subventions et financements spéciaux) doivent être réservées aux travailleurs qui répondent réellement à cette définition.

## IV. Recommandations et conclusions

### A. Amélioration des services de l'emploi

Pour qu'un service de l'emploi soit efficace, il faut qu'il ait su se faire accepter par l'ensemble des employeurs et que tous

les travailleurs manuels et non-manuels en quête d'emploi soient disposés à s'y inscrire.

- Ce n'est que grâce à un personnel spécialisé et à des bureaux desservant des sous-marchés particuliers que les services de l'emploi réussiront à améliorer leur taux de pénétration en implantant, notamment, des bureaux de placement dans les établissements d'enseignement technique et universitaire.
- Il est indispensable d'augmenter la proportion des agents de placement par rapport à l'importance de la population active et de compléter la formation du personnel en service afin d'améliorer ses compétences dans les questions relatives aux travailleurs âgés et difficiles à placer.
- A qualifications égales, les candidats doivent être présentés aux employeurs par ordre d'inscription, sans tenir compte de leur âge.
- Il est essentiel d'améliorer la quantité de l'information statistique, non seulement pour fournir aux services les renseignements nécessaires à un placement efficace, mais également pour seconder la politique générale de main-d'œuvre.
- Des mécanismes de compensation, entre les diverses régions et bien organisés, opérant dans le cadre d'un système national intégré et utilisant les moyens de communications modernes, doivent être mis en place pour inciter les travailleurs âgés à se transplanter vers des emplois qui leur conviennent.
- Un élargissement des services de l'emploi est nécessaire tout en donnant aux agents un niveau plus élevé de compétence professionnelle. Il faut à tout prix éliminer les critères de rémunération fondés sur le temps consacré à chaque placement, de même qu'il faut se garder d'apprécier l'efficacité du personnel d'après le coût de chaque placement.
- Les services de l'emploi peuvent recourir à diverses dispositions pour modifier l'image que le public se fait de leurs activités: comités consultatifs et campagnes de relations publiques, programmes d'éducation visant à la fois les employeurs et les travailleurs en quête de travail, relation avec les associations d'employeurs et de travailleurs, visant à

éliminer les discriminations fondées sur l'âge, celles à l'égard des groupes minoritaires de main-d'œuvre difficiles à placer.

*B. Politiques des pouvoirs publics et des services de l'emploi en matière de limites d'âge*

Si une majorité écrasante est hostile aux lois et conventions interdisant les discriminations fondées sur l'âge, car, en fait, elles limiteraient les chances des candidats âgés en encourageant les employeurs à recruter directement leur personnel ou à donner des spécifications d'emploi si sévères qu'elles excluraient d'emblée les candidats plus âgés, cette même majorité se retrouve pour déclarer qu'il faudrait éviter d'encourager — délibérément ou non — les employeurs à fixer des limites d'âge (par exemple, supprimer la rubrique réservée à l'âge sur les formulaires).

Le service de l'emploi pourrait certainement exercer une influence directe sur les pratiques que suivent les gouvernements en matière d'emploi des fonctionnaires. En cette matière les gouvernements devraient donner l'exemple au secteur privé.

*C. Politiques publiques et privées de main-d'œuvre*

1. Les licenciements prévus devraient être notifiés au service de l'emploi en précisant le nombre, les qualifications, la durée d'emploi, l'âge des travailleurs frappés par cette mesure. Les services devraient avoir la possibilité d'allouer des indemnités de réadaptation aux travailleurs ou des subventions aux entreprises qui sont disposées à donner à leurs employés âgés une nouvelle formation et les adapter à de nouveaux postes de travail.

Les services de l'emploi devraient être le principal instrument des politiques mises en œuvre dans les régions en stagnation; pour créer des possibilités d'emploi, l'élaboration de mesures permettant d'accroître la mobilité des travailleurs âgés, orientation, formation et information appropriées, frais de transfert des travailleurs, devrait être confiée aux services de l'emploi.

## 2. Formation

Les services de l'emploi devraient s'efforcer d'obtenir une extension des programmes nationaux de formation et une augmentation du nombre des travailleurs âgés à y participer par l'application des moyens suivants: intensifier les tests et les services de conseils professionnels; faire admettre que même après 55 ans la formation est rentable pour la société comme pour l'intéressé, patronner des cours de formation pour le personnel en service visant à modifier les attitudes défavorables à l'égard de la formation et des chances de placement des travailleurs âgés, permettre aux bureaux de placement locaux d'organiser des cours spéciaux de courte durée en vue de donner une formation à certains groupes de travailleurs âgés difficiles à placer, dans la région — ainsi que des cours élémentaires de courte durée d'introduction à des emplois de niveau modeste.

## 3. Tests pour travailleurs âgés

Il serait souhaitable de multiplier les installations servant aux tests et d'y recourir plus largement pour déceler les aptitudes virtuelles des travailleurs âgés, tout en ayant soin d'utiliser des tests d'intelligence ou d'aptitudes professionnels qui ne défavoriseront pas systématiquement les travailleurs âgés.

## 4. Reclassement

Un programme de reclassement efficace, appuyé sur des moyens de formation adéquates, et soigneusement mis au point dans le cadre du service de l'emploi contribue sensiblement à élargir les perspectives d'emploi des travailleurs âgés.

5. Les services de l'emploi peuvent jouer un rôle essentiel dans la création de nouvelles possibilités d'emploi par la mise en œuvre — de concert avec les autorités nationales et locales — de programmes de travaux publics, pour parer au chômage local, de programmes de travaux subventionnés pour certaines catégories de travailleurs difficiles à placer afin qu'ils ne soient pas forcés à l'oisiveté.



*D. Services spéciaux pour les travailleurs difficiles à placer et les travailleurs âgés*

L'organisation la plus souhaitable consiste à trouver un système situé à mi-chemin entre une organisation et des programmes spéciaux pour les travailleurs âgés, et la méthode dite du « courant principal », qui fournit une assistance spécialisée aux travailleurs âgés uniquement s'ils ont des problèmes particuliers. Dans ce cas, la formation d'agents sur les problèmes de placement des travailleurs âgés permet de donner aux aspects particuliers de l'emploi des travailleurs âgés l'attention et la considération qui leur sont dues, sans provoquer les conflits et le gaspillage de ressources imputés à la méthode compartimentée des « programmes spéciaux pour travailleurs âgés ».

