

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de la convention n° 181 de l'Organisation internationale
du travail relative aux agences d'emploi privées

NOR : MAEJ1400526L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence et objectifs de l'accord ou convention

La Convention n° 181 relative aux agences d'emploi privées a été adoptée par la conférence générale de l'Organisation internationale du travail (OIT) le 19 juin 1997 à Genève. Elle est entrée en vigueur le 10 mai 2000 et, à ce jour, 27 pays¹ l'ont ratifiée, parmi lesquels **douze États membres de l'Union européenne (UE)**.

Cette convention promeut la libéralisation des activités des agences d'emploi privées et prend acte de l'importance de la flexibilité dans le fonctionnement des marchés du travail. Elle offre un équilibre entre le besoin de flexibilité des entreprises et les besoins des travailleurs : environnement de travail sûr et conditions de travail décentes.

La France n'avait pas, jusqu'à présent, été en mesure de ratifier la convention n°181 en raison du monopole du placement détenu par l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), devenue aujourd'hui Pôle emploi. Cependant, en 2005², le législateur a mis fin au monopole public du placement, en autorisant l'exercice de l'activité de placement à certains organismes.

¹ Albanie, Maroc, Pays-Bas, Panama, Japon, Finlande, Espagne, Éthiopie en 1999; Italie, République tchèque en 2000; Moldavie en 2001 ; Géorgie, Portugal en 2002 ; Hongrie en 2003 ; Belgique, Uruguay, Lituanie en 2004 ; Bulgarie en 2005 ; Algérie, Suriname en 2006 ; Pologne en 2008 ; Bosnie-Herzégovine, Slovaquie en 2010 ; Ex-République yougoslave de Macédoine, Israël en 2012 ; Fidji, Serbie en 2013.

² Par la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 portant programmation pour la cohésion sociale.

L'objet de la convention n°181 de l'OIT ne se limite pas aux seules agences de placement, mais donne une définition englobante des agences d'emploi privées. Aux termes de cette convention, les agences d'emploi privées désignent toute personne physique ou morale, indépendante des autorités publiques, qui fournit un ou plusieurs des services suivants :

- 1) services visant à **rapprocher offres et demandes d'emploi, sans que l'agence d'emploi privée ne devienne partie aux relations de travail susceptibles d'en découler**. Il s'agit ici des services de placement, au sens de la législation et de la jurisprudence française.
- 2) services consistant à **employer des travailleurs dans le but de les mettre à la disposition de tierce personne** physique ou morale qui fixe leurs tâches et en supervise l'exécution. Il s'agit là de l'activité exercée par les entreprises de travail temporaire (ETT) dont le régime est aujourd'hui en droit français prévu par les articles L. 1251-1 et suivants du code du travail³. Ces services ne sont pas considérés par la loi française comme une activité de placement, mais comme une activité de mise à disposition de travailleurs. Toutefois, les ETT, en vertu de la réglementation en vigueur, peuvent également exercer une activité de placement.
- 3) autres services ayant trait à la **recherche d'emplois tel que la fourniture d'informations**, sans pour autant viser à rapprocher une offre et une demande spécifiques. Il s'agit ici des différents services d'aides à la recherche d'emploi (y compris les services externalisés par Pôle emploi et mis en œuvre par ses prestataires) ou au recrutement qui ne font pas, en l'état du droit, l'objet d'un régime particulier.

La convention n° 181 autorise la création d'agences d'emploi privées mais elle exige la détermination d'un cadre juridique et des conditions d'exercice de leurs activités garantissant une protection adéquate aux travailleurs faisant usage de leurs services.

Elle énonce un principe de non discrimination des travailleurs à l'accès aux services des agences d'emploi privées, tout en prévoyant la possibilité à ces agences de se spécialiser ou d'offrir des services spécifiques aux travailleurs les plus défavorisés (cf. : article 5).

La convention énonce également un principe d'interdiction de mise à la charge des travailleurs des frais des services fournis, en prévoyant des dérogations nationales à ce principe pour des catégories de services spécifiquement identifiés et dès lors que ces dérogations sont motivées par l'intérêt des travailleurs concernés (cf. : article 7).

Enfin, l'article 13 de la convention oblige à définir des conditions propres à promouvoir la coopération entre le service public de l'emploi et les agences d'emploi privées. Il définit également une obligation statistique à la charge des agences privées.

³ En droit français, le travail temporaire ne relève pas du champ de l'activité de placement. En effet, l'ETT a pour activité exclusive de mettre à la disposition provisoire d'entreprises utilisatrices des salariés, qu'elle embauche et rémunère à cet effet. Un contrat de travail est à ce titre conclu entre l'ETT et le salarié intérimaire mis à disposition. Différemment, une agence privée de placement n'est pas l'employeur des salariés, elle n'exerce qu'un rôle d'intermédiaire entre le demandeur d'emploi et ses futurs employeurs.

II- Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord ou convention

1. Conséquences économiques

La libéralisation de l'activité de placement doit avoir des effets positifs sur l'emploi, en créant une dynamique favorable à la création d'emplois, une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de main d'œuvre, en permettant de développer des compétences nouvelles et innovantes.

Cette libéralisation permet aux opérateurs privés de placement de jouer un rôle complémentaire par rapport au service public de l'emploi. Pôle emploi peut ainsi y avoir recours en mobilisant les compétences spécialisées dont il ne dispose pas en interne (en particulier en matière d'évaluation des compétences et de formation), ou pour augmenter ses capacités d'action et confronter ses méthodes et résultats à ceux d'autres opérateurs.

Il ressort des expérimentations menées conjointement par l'ANPE et l'Unédic, en 2005 sur 10 000 demandeurs d'emploi indemnisés, et en 2006 sur 46 000 allocataires, que les entreprises du secteur « travail temporaire », d'une part, et les sociétés de conseil en management/RH, d'autre part, ont été quantitativement les plus nombreuses (12 sur 17) à répondre aux appels d'offres. Il convient de souligner que les structures retenues étaient, par ailleurs, de natures juridiques très variées (sociétés de conseil en management, groupes de travail temporaire, organismes consulaires, associations).

Dans le marché de « prestation d'insertion dans l'emploi des jeunes diplômés » portant sur l'accompagnement de 10 000 jeunes, que l'Etat a lancé en 2007, six prestataires avaient répondu à l'appel d'offres (3 ETT, un organisme de formation, un cabinet de conseil et une association). Lors du marché relatif au contrat d'autonomie, lancé par l'Etat en 2008, 17 opérateurs, incluant en outre des structures à l'objet social relativement large (ingénierie de compétence, évolution ou économie sociale) et au statut diversifié (association et réseau associatif entre autre), avaient été sélectionnés.

Signés à l'été 2009 pour une durée de deux ans, l'Etat a confié à 34 opérateurs de placement le marché « trajectoire emploi », portant sur l'accompagnement de 170 000 demandeurs d'emploi et le marché « accompagnement des licenciés économiques » consistant à accompagner 150 000 personnes.

Le marché « atout cadres » a été lancé en mars 2010 par Pôle emploi et il vise l'accompagnement de 30 000 à 70 000 cadres. Cinq opérateurs ont été retenus.

2. Conséquences financières :

Aucune : le législateur, par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, avait déjà supprimé le monopole de placement exercé par l'ANPE.

3. Conséquences sociales :

En instaurant un cadre clair pour la réglementation, la convention constitue un gage de fiabilité, assure la protection effective des travailleurs contre des pratiques abusives en matière de rémunération ou de santé et sécurité de la part d'agences intérimaires ou d'entreprises utilisatrices peu scrupuleuses.

En outre, les agences d'emploi privées peuvent être un moyen d'entrer sur le marché du travail, en particulier pour les demandeurs d'emploi défavorisés, et d'accroître l'employabilité des travailleurs en leur facilitant l'accès à la formation et en leur donnant la possibilité d'acquérir une expérience professionnelle dans différents types d'entreprises.

4. Conséquences juridiques

4.1. L'activité privée de placement en droit français est conforme aux dispositions de la convention n° 181

La loi du 18 janvier 2005 portant programmation pour la cohésion sociale a mis fin au monopole de placement jusque là attribué à l'ANPE⁴. Toutefois, le législateur avait, en 2005, restreint l'exercice à titre lucratif du placement aux seuls organismes justifiant a priori d'une connaissance suffisante du marché du travail, et assurant antérieurement une activité d'intermédiation, que ce soit par le biais du conseil en recrutement ou du conseil en insertion professionnelle.

Dans le cadre de la transposition en droit français de la « directive services »⁵, l'article 29 de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services ouvre l'exercice de l'activité de placement à tout organisme public ou privé, indépendamment de son ou de ses activité(s) principale(s) ou accessoire(s), sous réserve que ses statuts le lui permettent. L'obligation de déclaration préalable adressée à l'autorité administrative a, en outre, été supprimée (cf. : articles L. 5321-1 à L. 5321-3, L. 5322-1 à L. 5322-4, L. 5323-1 et L. 5324-1).

Cette solution a permis de mettre en conformité la législation sur l'activité de placement avec la directive services qui interdit que les prestataires soient soumis à des exigences qui les obligent à exercer exclusivement une activité ou qui limitent l'exercice conjoint d'activités différentes, et elle est en adéquation avec la convention n° 181. En effet, aux termes de l'article 3 de la convention, « *il appartient aux États de déterminer les conditions d'exercice par les agences privées de leurs activités, par le moyen d'un système d'attribution de licence ou d'agrément, sauf lorsque lesdites conditions sont réglées, d'une autre manière, par la législation et la pratique nationales* » (cf. : article 3).

Par ailleurs, conformément à la convention n° 181, les services de placement reposent sur les principes inscrits dans la loi, à savoir :

- le **principe de la gratuité** à l'égard du demandeur d'emploi, selon lequel aucune rétribution, directe ou indirecte, ne peut être exigée des personnes à la recherche d'un emploi en contrepartie de la fourniture de services de placement⁶ (cf. : article L. 5321-3 du code du travail) ;

⁴ Le monopole du placement était accompagné de l'obligation faite aux employeurs de notifier à l'ANPE l'ensemble de leurs offres d'emploi et aux responsables de publications de lui communiquer toutes les annonces qui leur étaient transmises.

⁵ Il s'agit de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur. Cette directive vise à faciliter l'établissement des prestataires ainsi que la libre circulation des services à l'intérieur de l'Union européenne. En effet, l'article 25 de la directive interdit que les prestataires soient soumis à des exigences qui les obligent à exercer exclusivement une activité ou qui limitent l'exercice conjoint d'activités différentes.

⁶ Le placement des artistes du spectacle (cf. : articles L7121-9 à L7121-12, L7121-13, et L7121-14 du code du travail) et les conditions d'exercice d'agent sportif (cf. : articles R222-10 à R222-13, R222-14 à R222-18, R222-19 à R222-20, R222-21,

- le principe de la **non-discrimination** des services et offres d'emploi proposés (cf. : article L. 5321-2 du code du travail).

En outre, la collecte, l'utilisation, la conservation et la transmission des données à caractère personnel relatives aux personnes à la recherche d'un emploi doivent être réalisées dans le respect du principe de la non discrimination et de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers, et aux libertés et elles ne peuvent être conservées au-delà de six ans à compter de leur enregistrement (cf. : articles R. 5323-10 et R. 5323-11 du code du travail).

Il est important de rappeler que Pôle emploi continue de détenir les prérogatives régaliennes telles que l'inscription et la gestion de la liste de demandeurs d'emploi, le contrôle de la recherche d'emploi, l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi.

En effet, aujourd'hui les agences d'emploi privées n'interviennent sur le marché du placement que dans le cadre des appels d'offres de l'opérateur de l'État et cela pour deux raisons :

- d'une part, les services de Pôle emploi étant gratuits pour les entreprises, celles-ci n'ont pas un intérêt économique à avoir recours directement aux agences d'emploi privées dont les services sont payants ;
- d'autre part, le marché du placement n'est pas encore très développé en raison de l'ouverture relativement récente aux agences d'emploi privées.

Par ailleurs, il est à signaler qu'un nouvel accord de coopération a été signé en décembre 2010 entre la fédération des agences d'intérim (PRISME) et Pôle emploi, en vue de renforcer la coopération nouée depuis quinze ans entre les deux organismes. L'accord vise essentiellement à améliorer l'échange d'informations, à faciliter les processus de recrutement (du chômage à l'emploi intérimaire et des contrats temporaires aux contrats permanents) ainsi que l'insertion sur le marché du travail (en particulier pour les jeunes et les autres groupes cibles, notamment en développant les compétences des demandeurs d'emploi en étroite collaboration avec les fonds sectoriels de formation).

La législation française étant conforme avec la convention n° 181 de l'OIT, il ne subsiste aujourd'hui plus aucun obstacle de nature législative à sa ratification. Cette ratification n'entraînera donc pas de modification législative en droit national.

R222-22 à R222-27, R222-28 à R222-30, R222-31 à R222-33, R222-34 à R222-36, R222-37 et R222-38 à R222-42 du code du sport) sont régies par des dispositions propres. L'activité de placement des artistes du spectacle et celle d'agents sportifs est exclue du champ d'application de la convention n° 181, puisque celle-ci autorise un État membre à exclure « *les travailleurs de certaines branches d'activité économique, ou de parties de celles-ci, du champ d'application de la convention, ou de certaines de ses dispositions, pour autant que les travailleurs intéressés jouissent à un autre titre d'une protection adéquate.* » (cf. article 2§4, b de la convention n° 181). En outre, l'article 7§2 de la convention autorise des dérogations au principe de la gratuité pour certaines catégories de travailleurs et pour des services spécifiquement identifiés.

4.2. La ratification de la convention n° 181 permettra de dénoncer la convention n°96 qui interdit les bureaux de placement payants

Les parties I et II de la convention n° 96 sur les bureaux de placements payants (1949) ont été ratifiées par la France par la loi n° 52-1276 du 2 décembre 1952. Cette convention prévoit la suppression des bureaux de placement privés. N'ayant pas encore été dénoncée, cette convention lie la France. **Or, les récentes dispositions législatives prises en matière de placement sont contraires aux dispositions de cette convention**⁷. Ceci implique que la France, afin de respecter le droit international et de crédibiliser sa législation nationale, dénonce la convention n° 96.

La ratification de la convention n°181, vaudra dénonciation de la convention n° 96 (cf. : article 23§1, a) de la convention n° 181) et lui permettra de se mettre en conformité avec le droit international. **La ratification de la convention n° 181 constituera, par ailleurs, l'occasion de renforcer la législation nationale en matière de placement.**

Enfin, en ce qui concerne le droit européen, la directive 2008/104/CE du 19 novembre 2008 relative au travail intérimaire définit un cadre général applicable aux conditions de travail des travailleurs intérimaires dans l'Union européenne. Cette directive vise à garantir un niveau minimum de protection effective aux travailleurs intérimaires. La directive établit le principe de non-discrimination quant aux conditions essentielles de travail et d'emploi entre le travailleur intérimaire et le travailleur recruté directement par l'entreprise utilisatrice à laquelle le travailleur intérimaire a été affecté. Le droit français est conforme à cette directive (cf. : Articles L.1251-1 à L.1251-63 du code du travail).

Plus de quinze ans après son adoption par la Conférence internationale du travail, la France a donc tout intérêt à ratifier la convention n° 181 sur les agences d'emploi privées.

5. Conséquences administratives

Depuis l'adoption de la loi du 25 janvier 2005 portant programmation de la cohésion sociale, et de la loi du 23 juillet 2010 relative aux « réseaux consulaires », la ratification de la Convention n° 181 ne nécessitera pas de modification de notre droit interne.

⁷ Lors des débats en première lecture au Sénat pour l'adoption de l'article 29 de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 **relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services** il a été invoqué par les sénateurs qui demandaient la suppression de cet article, que celui-ci violait les engagements internationaux pris par la France en la matière, notamment la convention n°96.

III – Historique des négociations

La Convention n° 181 sur les agences d'emploi privées, et la Recommandation n° 188 sur les agences d'emploi privées ont été adoptées à Genève, lors de la 85e session de la Conférence internationale du travail après deux lectures successives.

Les travaux de cette commission avaient été préparés par la discussion qui a eu lieu à la Conférence de 1994 sur le rôle des agences d'emploi privées dans le fonctionnement du marché du travail. Lors de ce débat, la majorité des membres de la Commission avait estimé que les principes qui sous-tendaient la convention n° 96 ne correspondaient plus à la réalité des marchés du travail modernes.

La délégation française avait émis trois souhaits : couvrir le champ du travail temporaire avec ce texte ; conserver toute latitude pour réglementer les activités comprises dans le champ de la convention ; et réintégrer dans le texte de la convention certaines dispositions de la recommandation (interdiction de la mise à disposition de travailleurs pour remplacer les salariés d'une entreprise en grève).

Si les solutions adoptées répondaient aux préoccupations françaises sur les deux premiers points, en revanche, le report des dispositions souhaitées dans la convention n'a pas été obtenu.

Les employeurs français avaient pour leur part plaidé pour une adaptation de la convention n° 96 aux évolutions du marché du travail et s'étaient félicités de la reconnaissance par le BIT de l'efficacité des agences d'emploi privées, tout en appelant à une étroite coopération entre les services publics de l'emploi et les agences d'emploi privées.

Les syndicats s'étaient prononcés pour l'élaboration d'une nouvelle norme visant à réviser la convention n° 96, considérant qu'elle pourrait offrir une protection aux travailleurs intérimaires et aux travailleurs migrants, ainsi qu'une occasion de limiter la concurrence déloyale exercée par les agences de recrutement non réglementées.

La convention a été adoptée par 347 voix pour, 5 contre et 30 abstentions ; la Recommandation par 314 voix pour, 13 contre et 67 abstentions.

IV – Etat des signatures et ratifications

Albanie	30:06:1999	ratifié
Algérie	06:06:2006	ratifié
Belgique	28:09:2004	ratifié
Bosnie-Herzégovine	18:01:2010	ratifié
Bulgarie	24:03:2005	ratifié
Espagne	15:06:1999	ratifié
Ethiopie	24:03:1999	ratifié
Ex-République yougoslave de Macédoine	03 :11 :2012	ratifié
Fidji	21 :01 :2013	ratifié
Finlande	25:05:1999	ratifié
Géorgie	27:08:2002	ratifié
Hongrie	19:09:2003	ratifié
Israël	04 :11 :2012	ratifié
Italie	01:02:2000	ratifié
Japon	28:07:1999	ratifié
Lituanie	19:03:2004	ratifié
Maroc	10:05:1999	ratifié
République de Moldova	19:12:2001	ratifié
Panama	10:08:1999	ratifié
Pays-Bas	15:09:1999	ratifié
Pologne	15:09:2008	ratifié
Portugal	25:03:2002	ratifié
Serbie	15 :03 :2013	ratifié
République tchèque	09:10:2000	ratifié
Slovaquie	22:02:2010	ratifié
Suriname	12:04:2006	ratifié
Uruguay	14:06:2004	ratifié

Ratifiée: 27 Ratification conditionnelle: 0 Déclarée applicable: 0 Dénoncée: 0

Source : OIT. A jour au 26/11/2013.

V - Déclarations ou réserves

L'article 35 de la Constitution de l'OIT prévoit que chaque Etat membre qui ratifie une convention doit, dans le plus bref délai possible après ratification, communiquer au Bureau international du travail (BIT) une déclaration faisant connaître l'état de la question de l'application de cette convention aux territoires non métropolitains de cet Etat membre. Une déclaration sera communiquée au BIT, le cas échéant, en fonction de la réponse des collectivités d'outre-mer consultées.