



N° 1887

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 avril 2014.

PROJET DE LOI

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

(Procédure accélérée)

(Renvoyé à la commission des affaires étrangères, à défaut de constitution
d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Manuel VALLS,
Premier ministre,

PAR M. Laurent FABIUS,
ministre des affaires étrangères
et du développement international.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La convention n° 181 sur les agences d'emploi privées a été adoptée par la Conférence internationale du travail le 19 juin 1997 à Genève. Elle est entrée en vigueur le 10 mai 2000 après enregistrement par le directeur général du Bureau international du travail des deux premières ratifications de pays membres.

À ce jour, vingt-trois pays ont ratifié cette Convention, dont douze États membres de l'Union européenne (Belgique, Bulgarie, Espagne, Finlande, Hongrie, Italie, Lituanie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République-tchèque, Slovaquie).

Cette convention vient parachever une série de révisions de la convention sur les bureaux de placement payants (révisée, 1949) adoptées par la Conférence internationale du travail ces dernières décennies.

Elle prend acte de l'importance de la flexibilité dans le fonctionnement des marchés du travail et reconnaît le rôle que les agences d'emploi privées peuvent jouer dans leur bon fonctionnement, en ajustant mieux l'offre et la demande de main-d'œuvre. Elle favorise la coopération entre services d'emploi publics et privés dans divers domaines, et notamment dans celui de l'aide aux demandeurs d'emploi et aux travailleurs des entreprises utilisatrices.

Cette convention autorise donc la création d'agences d'emploi privées mais elle exige la détermination d'un cadre juridique et des conditions d'exercice de leurs activités qui garantissent une protection adéquate aux travailleurs faisant usage de leurs services.

En 2005, la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a ouvert le marché du placement à des organismes de placement privés mettant fin ainsi au monopole légal de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), devenue Pôle emploi, qui n'était plus respecté dans les faits.

En permettant à des opérateurs privés de se placer sur le marché du placement, le Gouvernement français a souhaité donner une impulsion

nouvelle aux conditions de recherche d'emploi pour favoriser l'insertion professionnelle et le retour des demandeurs d'emploi à la vie active. L'objectif du législateur était d'une part d'accroître les capacités globales d'accueil et de prise en charge des demandeurs d'emploi, et d'autre part d'accroître la collecte et la diffusion d'offres d'emploi vacants ainsi que la qualité des réponses susceptibles d'être apportées à celles-ci, tout en conservant au service public de placement son rôle pivot.

La loi autorise les activités de placement aux opérateurs privés tout en encadrant les conditions d'exercice de ces activités. Ces conditions correspondent à celles qui sont prévues par la convention n° 181 : respect du principe de gratuité pour les demandeurs d'emploi et respect du principe de non-discrimination, protection des travailleurs concernant le traitement des données qui leur sont personnelles mais utiles à l'activité de placement.

La grande majorité des pays de l'Union européenne ont libéralisé leur marché du placement depuis plusieurs années. Douze d'entre eux ont déjà ratifié la convention n° 181.

Près de quinze ans après son adoption par la Conférence internationale du travail, la France a tout intérêt à se conformer à la convention n° 181 sur les agences d'emploi privées, ayant juridiquement mis fin au monopole de placement. Cette ratification viendra donc renforcer sa législation nationale.

La convention comporte vingt-quatre articles.

L'**article 1^{er}** définit les termes employés dans la convention, notamment : agence d'emploi privée, travailleurs (ce qui comprend les demandeurs d'emploi), et le traitement des données personnelles concernant les travailleurs.

Une agence d'emploi privée peut fournir les services suivants :

- des services visant à rapprocher offres et demandes d'emploi ;
- des services consistant à employer des travailleurs dans le but de les mettre à la disposition d'une tierce personne physique ou morale qui fixe leurs tâches et supervise l'exécution.

L'**article 2** définit le champ d'application de la convention ainsi que ses objectifs. Elle s'applique à toutes les agences d'emploi privées, à toutes les catégories de travailleurs et à toutes les branches d'activité économique. Elle ne s'applique pas aux gens de mer.

Son objectif est double :

- d'une part, permettre aux agences d'emploi privées d'opérer ;
- d'autre part, protéger dans le cadre de ses dispositions, les travailleurs ayant recours à ses services.

L'**article 3** garantit que le statut juridique des agences d'emploi privées obéit aux législations et pratiques nationales.

Les **articles 4 et 5** garantissent aux travailleurs recrutés par les agences d'emploi privées leur droit à la liberté syndicale et à la négociation collective ainsi que la protection contre toute forme de discrimination.

L'**article 6** précise les conditions dans lesquelles doit être effectué le traitement des données personnelles concernant les travailleurs.

L'**article 7** précise les possibilités et conditions de dérogation à la règle générale de gratuité des services fournis aux travailleurs par les agences d'emploi privées.

L'**article 8** garantit une protection adéquate pour les travailleurs migrants.

L'**article 9** précise que tout pays membre doit prendre des mesures pour s'assurer que le travail des enfants ne soit ni utilisé ni fourni par des agences d'emploi privées.

L'**article 10** prévoit les conditions appropriées en vue d'une instruction de plainte en cas d'abus et de pratiques frauduleuses.

L'**article 11** précise tous les domaines où les pays membres doivent prendre les mesures nécessaires pour garantir une protection adéquate pour tous les travailleurs employés par les agences d'emploi.

L'**article 12** indique que les membres doivent préciser les responsabilités respectives des agences d'emploi privées et des entreprises utilisatrices en ce qui concerne les droits des travailleurs (droits sociaux, santé, sécurité au travail, salaires minima).

L'**article 13** stipule que les pays membres doivent veiller de façon permanente à promouvoir la coopération entre le service public de l'emploi et les agences d'emploi privées.

Dans ce cadre, les autorités publiques conservent la compétence pour décider en dernier ressort d'une formulation d'une politique du marché du travail comme de l'utilisation et du contrôle des fonds publics destinés à cette politique.

Par ailleurs, les agences d'emploi privées fourniront de façon régulière aux autorités publiques compétentes des informations sur leurs structures et leurs activités, qui seront mises à intervalles réguliers à disposition du public.

Les **articles 14 à 24** reprennent les dispositions classiques sur l'application de la convention et son contrôle, les relations avec d'autres accords internationaux, l'entrée en vigueur, le règlement des différends, la dénonciation, les possibilités de révision et les versions du texte faisant foi.

Telles sont les principales observations qu'appelle la Convention n° 181 de l'Organisation internationale du travail relative aux agences d'emploi privées, qui, comportant des dispositions de nature législative, est soumise au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre des affaires étrangères et du développement international,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi autorisant la ratification de la convention n° 181 de l'Organisation internationale du travail relative aux agences d'emploi privées, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre des affaires étrangères et du développement international, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée la ratification de la convention n° 181 de l'Organisation internationale du travail relative aux agences d'emploi privées, adoptée à Genève le 19 juin 1997, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 16 avril 2014.

Signé : Manuel VALLS

Par le Premier ministre :

*Le ministre des affaires étrangères
et du développement international*

Signé : Laurent FABIUS

CONVENTION N° 181

de l'Organisation internationale du Travail
relative aux agences d'emploi privées,
adoptée à Genève le 19 juin 1997

CONVENTION N° 181
de l'Organisation internationale
du Travail relative aux agences d'emploi privées

La Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail,

Convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, et s'y étant réunie le 3 juin 1997, en sa quatre-vingt-cinquième session ;

Notant les dispositions de la convention sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949 ;

Consciente de l'importance de la flexibilité dans le fonctionnement des marchés du travail ;

Rappelant que la Conférence internationale du Travail lors de sa 81^e session, 1994, a estimé que l'Organisation internationale du Travail devait procéder à la révision de la convention sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949 ;

Considérant le contexte très différent dans lequel les agences d'emploi privées opèrent, par rapport aux conditions qui prévalaient lors de l'adoption de la convention susmentionnée ;

Reconnaissant le rôle que les agences d'emploi privées peuvent jouer dans le bon fonctionnement du marché du travail ;

Rappelant la nécessité de protéger les travailleurs contre les abus ;

Reconnaissant la nécessité de garantir la liberté syndicale et de promouvoir la négociation collective et le dialogue social, en tant qu'éléments indispensables des bonnes relations professionnelles ;

Notant les dispositions de la convention sur le service de l'emploi, 1948 ;

Rappelant les dispositions de la convention sur le travail forcé, 1930, de la convention sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948, de la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949, de la convention concernant la discrimination (emploi et profession), 1958, de la convention sur la politique de l'emploi, 1964, de la convention sur l'âge minimum, 1973, de la convention sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988, ainsi que les dispositions relatives au recrutement et au placement de la convention sur les travailleurs migrants (révisée), 1949, et celles de la convention sur les travailleurs migrants (dispositions complémentaires), 1975 ;

Après avoir décidé d'adopter diverses propositions relatives à la révision de la convention sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, question qui constitue le quatrième point à l'ordre du jour de la session ;

Après avoir décidé que ces propositions prendraient la forme d'une convention internationale,

adopte, ce dix-neuvième jour de juin mil neuf cent quatre-vingt-dix-sept, la convention ci-après, qui sera dénommée Convention sur les agences d'emploi privées, 1997 :

Article 1^{er}

1. Aux fins de la présente convention, l'expression « *agence d'emploi privée* » désigne toute personne physique ou morale, indépendante des autorités publiques, qui fournit un ou plusieurs des services suivants se rapportant au marché du travail :

a) des 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 ;

b) des services consistant à employer des travailleurs dans le but de les mettre à la disposition d'une tierce personne physique ou morale (ci-après désignée comme « l'entreprise utilisatrice »), qui fixe leurs tâches et en supervise l'exécution ;

c) d'autres services ayant trait à la recherche d'emplois, qui seront déterminés par l'autorité compétente après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, tels que la fourniture d'informations, sans pour autant viser à rapprocher une offre et une demande spécifiques.

2. Aux fins de la présente convention, l'expression « *travailleurs* » comprend les demandeurs d'emploi.

3. Aux fins de la présente convention, l'expression « *traitement des données personnelles concernant les travailleurs* » désigne la collecte, le stockage, la combinaison et la communication des données personnelles ou tout autre usage qui pourrait être fait de toute information concernant un travailleur identifié ou identifiable.

Article 2

1. La présente convention s'applique à toutes les agences d'emploi privées.

2. La présente convention s'applique à toutes les catégories de travailleurs et à toutes les branches d'activité économique. Elle ne s'applique pas au recrutement et au placement des gens de mer.

3. La présente convention a, au nombre de ses objectifs, celui de permettre aux agences d'emploi privées d'opérer et celui de protéger, dans le cadre de ses dispositions, les travailleurs ayant recours à leurs services.

4. Après avoir consulté les organisations les plus représentatives d'employeurs et de travailleurs intéressés, un Membre peut :

a) interdire, dans des circonstances particulières, aux agences d'emploi privées d'opérer à l'égard de certaines catégories de travailleurs ou dans certaines branches d'activité économique pour fournir un ou plusieurs des services visés à l'article 1, paragraphe 1 ;

b) exclure, dans des circonstances particulières, 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.

5. Tout Membre qui ratifie la convention doit indiquer dans ses rapports, en vertu de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, les interdictions ou exclusions éventuelles dont il se prévaut en vertu du paragraphe 4 ci-dessus et en donner les raisons.

Article 3

1. Le statut juridique des agences d'emploi privées sera déterminé conformément à la législation et la pratique nationales et après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives.

2. Tout Membre doit, par le moyen d'un système d'attribution de licence ou d'agrément, déterminer les conditions d'exercice par les agences d'emploi privées de leurs activités, sauf lorsque lesdites conditions sont réglées, d'une autre manière, par la législation et la pratique nationales.

Article 4

Des mesures doivent être prises afin de veiller à ce que les travailleurs recrutés par les agences d'emploi privées fournissant les services mentionnés à l'article 1 ne soient pas privés de leur droit à la liberté syndicale et à la négociation collective.

Article 5

1. Afin de promouvoir l'égalité de chances et de traitement en matière d'accès à l'emploi et aux différentes professions, tout Membre doit veiller à ce que les agences d'emploi privées ne fassent pas subir aux travailleurs de discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale, l'origine sociale, ou toute autre forme de discrimination visée par la législation et la pratique nationales, telle que l'âge ou le handicap.

2. Rien dans la mise en œuvre du paragraphe 1 ci-dessus n'est censé empêcher les agences d'emploi privées de fournir des services spécifiques ou de réaliser des programmes spécialement conçus pour aider les travailleurs les plus défavorisés dans leurs activités de recherche d'emploi.

Article 6

Le traitement des données personnelles concernant les travailleurs par les agences d'emploi privées doit :

a) être effectué dans des conditions qui protègent lesdites données et respectent la vie privée des travailleurs, conformément à la législation et à la pratique nationales ;

b) être limité aux questions portant sur les qualifications et l'expérience professionnelle des travailleurs concernés et à toute autre information directement pertinente.

Article 7

1. Les agences d'emploi privées ne doivent mettre à la charge des travailleurs, de manière directe ou indirecte, en totalité ou en partie, ni honoraires ni autres frais.

2. Dans l'intérêt des travailleurs concernés, l'autorité compétente peut, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, autoriser des dérogations aux dispositions du paragraphe 1 ci-dessus pour certaines catégories de travailleurs et pour des services spécifiquement identifiés, fournis par les agences d'emploi privées.

3. Tout Membre qui aura autorisé des dérogations en vertu du paragraphe 2 ci-dessus devra, dans ses rapports au titre de l'article 22 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, fournir des informations sur ces dérogations et en donner les raisons.

Article 8

1. Tout Membre doit, après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées, dans les limites de sa juridiction et, le cas échéant, en collaboration avec d'autres Membres, pour faire en sorte que les travailleurs migrants recrutés ou placés sur son territoire par des agences d'emploi privées bénéficient d'une protection adéquate, et pour empêcher que des abus ne soient commis à leur encontre. Ces mesures doivent comprendre des lois ou règlements prévoyant des sanctions, y compris l'interdiction des agences d'emploi privées qui se livrent à des abus et des pratiques frauduleuses.

2. Lorsque des travailleurs sont recrutés dans un pays pour travailler dans un autre, les Membres intéressés doivent envisager de conclure des accords bilatéraux pour prévenir les abus et les pratiques frauduleuses en matière de recrutement, de placement et d'emploi.

Article 9

Tout Membre doit prendre des mesures pour s'assurer que le travail des enfants ne soit ni utilisé ni fourni par des agences d'emploi privées.

Article 10

L'autorité compétente doit veiller à ce qu'il existe des mécanismes et des procédures appropriés associant, le cas échéant, les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, aux fins d'instruire les plaintes et d'examiner les allégations d'abus et de pratiques frauduleuses, concernant les activités des agences d'emploi privées.

Article 11

Tout Membre doit prendre les mesures nécessaires, conformément à la législation et la pratique nationales, pour garantir une protection adéquate aux travailleurs employés par les agences d'emploi privées, visées au paragraphe 1 b) de l'article 1 en matière de :

- a) liberté syndicale ;
- b) négociation collective ;
- c) salaires minima ;
- d) horaires, durée du travail et autres conditions de travail ;
- e) prestations légales de sécurité sociale ;
- f) accès à la formation ;
- g) sécurité et santé au travail ;
- h) réparation en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle ;
- i) indemnisation en cas d'insolvabilité et protection des créances des travailleurs ;
- j) protection et prestations de maternité, protection et prestations parentales.

Article 12

Tout Membre doit déterminer et répartir, conformément à la législation et la pratique nationales, les responsabilités respectives des agences d'emploi privées fournissant les services visés au paragraphe 1 b) de l'article 1 et des entreprises utilisatrices en matière de :

- a) négociation collective ;
- b) salaires minima ;
- c) horaires, durée du travail et autres conditions de travail ;
- d) prestations légales de sécurité sociale ;
- e) accès à la formation ;
- f) protection dans le domaine de la sécurité et de la santé au travail ;
- g) réparation en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle ;
- h) indemnisation en cas d'insolvabilité et protection des créances des travailleurs ;
- i) protection et prestations de maternité, protection et prestations parentales.

Article 13

1. Tout Membre doit, conformément à la législation et à la pratique nationales et après consultation des organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives, définir, établir et revoir régulièrement les conditions propres à promouvoir la coopération entre le service public de l'emploi et les agences d'emploi privées.

2. Les conditions mentionnées au paragraphe 1 ci-dessus doivent procéder du principe que les autorités publiques conservent la compétence pour décider en dernier ressort de :

- a) la formulation d'une politique du marché du travail ;
- b) l'utilisation et du contrôle de l'utilisation des fonds publics destinés à la mise en œuvre de cette politique.

3. Les agences d'emploi privées doivent, à des intervalles déterminés par les autorités compétentes, fournir à celles-ci telles informations qu'elles pourront demander, en tenant dûment compte de leur caractère confidentiel :

- a) afin de permettre aux autorités compétentes de connaître la structure et les activités des agences d'emploi privées, conformément aux conditions et aux pratiques nationales ;

b) à des fins statistiques.

4. L'autorité compétente doit compiler et, à intervalles réguliers, mettre ces informations à la disposition du public.

Article 14

1. Les dispositions de la présente convention doivent être appliquées par voie de législation ou par tous autres moyens conformes à la pratique nationale, tels que décisions de justice, sentences arbitrales ou conventions collectives.

2. Le contrôle de l'application des dispositions visant à donner effet à la présente convention sera assuré par l'inspection du travail ou d'autres autorités publiques compétentes.

3. Des mesures correctives appropriées, y compris des sanctions s'il y a lieu, doivent être prévues en cas d'infraction aux dispositions de cette convention et être effectivement appliquées.

Article 15

La présente convention n'affecte pas les dispositions plus favorables applicables en vertu d'autres conventions internationales du travail aux travailleurs recrutés, placés ou employés par les agences d'emploi privées.

Article 16

La présente convention révisé la convention sur les bureaux de placement payants (révisée), 1949, et la convention sur les bureaux de placement payants, 1933.

Article 17

Les ratifications formelles de la présente convention seront communiquées au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistrées.

Article 18

1. La présente convention ne liera que les Membres de l'Organisation internationale du Travail dont la ratification aura été enregistrée par le Directeur général du Bureau international du Travail.

2. Elle entrera en vigueur douze mois après que les ratifications de deux Membres auront été enregistrées par le Directeur général.

3. Par la suite, cette convention entrera en vigueur pour chaque Membre douze mois après la date où sa ratification aura été enregistrée.

Article 19

1. Tout Membre ayant ratifié la présente convention peut la dénoncer à l'expiration d'une période de dix années après la date de la mise en vigueur initiale de la convention, par un acte communiqué au Directeur général du Bureau international du Travail et par lui enregistré. La dénonciation ne prendra effet qu'une année après avoir été enregistrée.

2. Tout Membre ayant ratifié la présente convention qui, dans le délai d'une année après l'expiration de la période de dix années mentionnée au paragraphe précédent, ne fera pas usage

de la faculté de dénonciation prévue par le présent article sera lié pour une nouvelle période de dix années et, par la suite, pourra dénoncer la présente convention à l'expiration de chaque période de dix années dans les conditions prévues au présent article.

Article 20

1. Le Directeur général du Bureau international du Travail notifiera à tous les Membres de l'Organisation internationale du Travail l'enregistrement de toutes les ratifications et de tous actes de dénonciation qui lui seront communiqués par les Membres de l'Organisation.

2. En notifiant aux Membres de l'Organisation l'enregistrement de la deuxième ratification qui lui aura été communiquée, le Directeur général appellera l'attention des Membres de l'Organisation sur la date à laquelle la présente convention entrera en vigueur.

Article 21

Le Directeur général du Bureau international du Travail communiquera au Secrétaire général des Nations Unies, aux fins d'enregistrement, conformément à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, des renseignements complets au sujet de toutes ratifications et de tous actes de dénonciation qu'il aura enregistrés conformément aux articles précédents.

Article 22

Chaque fois qu'il le jugera nécessaire, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail présentera à la Conférence générale un rapport sur l'application de la présente convention et examinera s'il y a lieu d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence la question de sa révision totale ou partielle.

Article 23

1. Au cas où la Conférence adopterait une nouvelle convention portant révision totale ou partielle de la présente convention, et à moins que la nouvelle convention ne dispose autrement :

a) la ratification par un Membre de la nouvelle convention portant révision entraînerait de plein droit, nonobstant l'article 19 ci-dessus, dénonciation immédiate de la présente convention, sous réserve que la nouvelle convention portant révision soit entrée en vigueur ;

b) à partir de la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention portant révision, la présente convention cesserait d'être ouverte à la ratification des Membres.

2. La présente convention demeurerait en tout cas en vigueur dans sa forme et teneur pour les Membres qui l'auraient ratifiée et qui ne ratifieraient pas la convention portant révision.

Article 24

Les versions française et anglaise du texte de la présente convention font également foi.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères et
du développement international

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.

