

TALSMANDENS GRUPPE  
SPRECHERGRUPPE  
SPOKESMAN'S GROUP  
GROUPE DU PORTE-PAROLE  
GRUPPO DEL PORTAVOCE  
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

**INFORMATION**  
**INFORMATISCHE AUFZEICHNUNG**  
**INFORMATION MEMO**

**NOTE D'INFORMATION**  
**NOTA D'INFORMAZIONE**  
**TER DOCUMENTIE**

Brussels, June 1980

GUIDELINES FOR COMMUNITY ACTION IN THE FIELD OF TEMPORARY WORK

On a proposal by Vice-President Vredeling, the Commission has just forwarded a Communication<sup>1</sup> to the Standing Committee on Employment setting out guidelines for Community action in the field of temporary work. The aim of the communication is to support Member States' action to ensure the supervision of temporary work and social protection for temporary workers.

The Communication examines the two most widespread forms of temporary work: employment on contracts for a limited duration and the supply of temporary workers by employment businesses. It was submitted in response to the Council Resolution of 18 December 1979 on the adaptation of working time.

According to the Communication, Community action with respect to temporary work is justified on three counts:

- in connection with the reorganization of working time. Restrictions on systematic overtime working will not increase the number of permanent jobs as long as firms can make repeated use of workers supplied by temporary employment businesses or on contracts for a limited duration.
- national legislation on temporary work may differ widely and even conflict. This can constitute a serious obstacle to the unity of the Community labour market and workers' freedom of movement. Moreover, the complexity and diversity of national legislations can on occasion give rise to abuses, particularly in the case of cross-frontier workers supplied by temporary employment businesses (for instance, where a firm in one Member State makes use of workers supplied by a temporary employment business located in another);
- all the Community countries are faced with the need to cope with the problems that inevitably accompany the expansion of temporary work in an economy that has moved from full employment to under-employment. At present, temporary work is no longer solely a voluntary form of employment. In the main, today, it is a type of employment entered into unwillingly by workers seeking a permanent job.

In analyzing temporary work, the Commission established that it meets industry's need for flexibility to react to short-term fluctuations in their permanent work force or in demand. The public employment services were not in the past, and are still not, in a position to supply sufficient temporary workers to meet all the temporary labour requirements of industry. This weakness on the part of the public employment services is one of the main reasons for the success of private temporary employment businesses.

A ban, or excessively rigid restrictions, on temporary employment would certainly disrupt the economic sectors that at present make use of this facility in the absence of an appropriate public temporary employment service.

It is important that the flexibility required by firms should not be achieved at the expense of workers temporarily in their employ (in particular, workers under contract for a limited duration and those supplied by a temporary employment business).

In a time of full employment, temporary work answered the need for a form of employment adapted to those workers unwilling or unable to take up a permanent job. At present, however, with the high unemployment prevailing in Community countries, temporary work is no longer chiefly a voluntary form of employment. With respect to workers provided by temporary employment businesses, recent surveys show that most of them were obliged to take up temporary work while seeking a permanent job.

As a result of its economic and social analysis of temporary work, in its Communication the Commission observed that any action in respect of temporary work should seek to achieve four aims:

- (a) employers' operational flexibility should be maintained, in particular where they are subject to short-term fluctuations in staff numbers or economic activity;
- (b) the use of temporary labour should continue to be the exception, and permanent employment the rule;
- (c) social protection for temporary workers (those on contracts for a limited duration and those supplied by temporary employment businesses) should be assured;
- (d) public employment services should be in a position to respond to workers' and employers' temporary manpower requirements and should play a role in accordance with the recommendations of the International Labour Organization.

With respect to the latter aim, the Commission recommends following the example of those Member States that have set up public temporary employment services. In addition, public employment services should set up specialized departments capable of meeting the needs of employers and workers with respect to limited-duration contracts.

To achieve these aims, the Commission recommends a number of guidelines for Community action which are set out in the Annex.

With respect to the temporary employment business, the Commission recommends the following lines of action:

A. ELIMINATION OF ABUSES

- (a) Grounds justifying use of workers from a temporary employment business should be limited to the two following sets of circumstances: temporary drop in the permanent work force (sickness, holidays, retirement, resignation, etc.) or a temporary increase, exceptional or seasonal, in activity (increase in orders, launching of a new activity, performance of an exceptional, specialized task, etc.).

This central principle should be reinforced by the following:

- (b) any employer using workers from a temporary employment business should be obliged to inform the staff and their representatives. The information should be given beforehand and consultations held with staff representatives when several such workers are called on at the same time;
- (c) a time limit should be imposed on the use of temporary workers for a given job. The same applies to any extension of their assignment;
- (d) where the employers' social obligations are determined on the basis of the number of employees, workers supplied by temporary employment businesses should be taken into account;
- (e) the use of temporary workers to replace permanent workers on strike should be banned.

B. PROTECTION OF TEMPORARY WORKERS

- (f) The employment contract concluded between the worker and the temporary employment business should be for an indefinite period. Failing that, the contract may be for a limited duration determined by objective conditions (given date of expiry, completion of a given task, return of the permanent worker being temporarily replaced), to obviate arbitrary unilateral decisions. The current practice in certain Member States, whereby temporary employment businesses do not inform their workers of the conditions under which their employment contract may be terminated, should be banned;
- (g) the principal services to be provided by workers supplied by temporary employment businesses to the user undertaking should be specified in writing;
- (h) the remuneration of workers supplied by temporary employment businesses should be determined in the context of collective agreements. Failing this, such remuneration should be aligned with that of permanent workers in the user undertaking;
- (i) staff amenities provided by the user undertaking (e.g. canteens, showers, etc.) should be accessible to temporary workers;
- (j) temporary workers (beyond a certain period of employment in the user undertaking) should be given priority (over a period to be specified) if the firm recruits new permanent staff with the same skills.

- 4
- (k) In the event of bankruptcy or insolvency of a temporary employment business (with respect to the payment of wages or social security contributions) the interests of the worker should be safeguarded, either by requiring payment of contributions to a guarantee fund, or by providing for the secondary liability of the user undertaking.
- C. SUPERVISION OF TEMPORARY EMPLOYMENT BUSINESSES, IN PARTICULAR CROSS-FRONTIER ACTIVITIES
- (l) Summary statistical information relating to the temporary work force (including cross-frontier workers) and the duration of assignments should be supplied to the competent authorities reasonably often (for example every six months);
- (m) prior authorization should be requested from the appropriate national authority by any temporary employment business;
- (n) prior authorization should be obtained from the competent national authorities in the host country by any temporary employment business wishing to engage in cross-frontier activities;<sup>1</sup>
- (o) any temporary employment business supplying cross-frontier workers should be compelled to observe the rules in effect in the host country;
- (p) to ensure observance of the above principles, particularly in the case of cross-frontier temporary work, inspection visits to the user undertaking should be authorized;
- (q) any firm using temporary workers illegally should be liable to penalties to be specified by the Member States. Direct cooperation between the Member States should be developed with respect to cross-frontier workers supplied by temporary employment businesses.

With respect to contracts for a limited duration, the Commission recommends that principles similar to those set out above should be adopted:

- A. ELIMINATION OF ABUSES WITH RESPECT TO CONTRACTS FOR A LIMITED DURATION
- (a) Grounds justifying the use of contracts for a limited duration should be confined to the two following sets of circumstances: temporary reduction in the permanent work force and temporary increase - exceptional or seasonal - in activity.

This central principle should be reinforced by the following:

- (b) any firm employing workers on limited-duration contracts should inform the staff and their representatives;
- (c) time limit: by definition, contracts for a limited duration are for periods limited by objective conditions (given date of expiry, completion of a given task, return of the permanent worker temporarily absent). The renewal of these contracts should be restricted and a ban placed on the award of such contracts in series.
- (d) where an employer's social obligations are determined on the basis of the number of his employees, workers on limited-duration contracts should be taken into account;

<sup>1</sup>To ensure that the provisions relating to freedom of movement of workers and freedom to provide services are observed, the rules governing such authorization should not make it more difficult to use cross-frontier than national temporary labour.

- (e) the use of workers on limited-duration contracts to replace permanent workers on strike should be banned.

#### B. PROTECTION OF WORKERS UNDER CONTRACTS FOR A LIMITED DURATION

- (f) Contracts for a limited duration concluded between worker and employer should clearly state in writing the nature of the work to be performed, the objective conditions governing termination of the contract and, if applicable, the duration of the trial period;
- (g) remuneration of employee benefits granted to workers on contracts for a limited duration should be specified in the collective agreement applicable to the undertaking or sector. Failing this, they should be aligned with those applicable to the permanent employees;
- (h) workers on contracts for a limited duration (beyond a given period of employment) should be given priority (over a period to be specified) if the undertaking recruits new permanent staff with the same skills.

#### C. SUPERVISION OF THE USE OF CONTRACTS FOR A LIMITED DURATION

- (i) Summary statistical information concerning the number of workers employed on contracts for a limited duration should be collected by the competent departments at reasonably frequent intervals (for example, every six months).

Lastly, public employment services should be in a position to accomplish their mission of regulating the labour market and the temporary work sector in particular.

With respect to work through temporary employment businesses, action could be modelled on the experience of those Member States that have set up public temporary employment services, either in the context of public employment agencies or by setting up non-profit making undertakings.

With respect to temporary placement, the public employment services should set up specialized departments capable of meeting the needs of employers and workers with respect to contracts for a limited duration.

TALSMANDENS GRUPPE  
SPRECHERGRUPPE  
SPOKESMAN'S GROUP  
GROUPE DU PORTE-PAROLE  
GRUPPO DEL PORTAVOCE  
BUREAU VAN DE WOORDVOERDER

**INFORMATION**  
**INFORMATISCHE AUFZEICHNUNG**  
**INFORMATION MEMO**

**NOTE D'INFORMATION**  
**NOTA D'INFORMAZIONE**  
**TER DOCUMENTIE**

Bruxelles, juin 1980.

**ORIENTATIONS D'ACTION COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE TRAVAIL TEMPORAIRE.**

La Commission vient d'adresser, sur proposition du Vice-président Vredeling, une communication (1) au Comité Permanent de l'Emploi, proposant des orientations d'action communautaire en matière de travail temporaire. Cette communication vise à appuyer l'action des Etats membres en vue d'assurer, d'une part, le contrôle du travail intérimaire et, d'autre part, la protection des travailleurs intérimaires sur le plan social.

La communication examine les deux formes les plus courantes de travail temporaire, à savoir les contrats à durée déterminée et le travail intérimaire. Elle répond à une demande formulée dans la résolution du Conseil du 18 décembre 1979 concernant l'aménagement du temps de travail.

Selon la communication, une action communautaire en matière de travail temporaire se justifie :

- d'une part dans le cadre d'un aménagement du temps de travail. Ainsi, une limitation du recours aux heures supplémentaires systématiques n'entraînera pas un accroissement du nombre des emplois permanents si les entreprises concernées peuvent faire appel de façon répétitive au travail intérimaire ou aux contrats à durée déterminée.
- D'autre part, les législations nationales en matière de travail temporaire sont parfois sensiblement différentes, voir contradictoires. Elles peuvent alors constituer des obstacles sérieux à l'unité du marché du travail communautaire et à la libre circulation des travailleurs. De plus, cette complexité et diversité des législations nationales peut quelquefois être une source d'abus notamment en matière de travail intérimaire transfrontalier (situation où une entreprise d'un Etat membre a recours à des travailleurs d'entreprises intérimaires installées dans d'autres pays de la Communauté).
- Enfin, tous les pays de la Communauté sont confrontés à la nécessité de prévenir et maîtriser les problèmes qui sont liés au développement du travail temporaire dans une économie qui est passée du plein-emploi au sous-emploi. De nos jours, le travail temporaire n'est plus seulement une forme volontaire d'emploi. Pour l'essentiel, c'est aujourd'hui une forme d'emploi qui est subie par des travailleurs à la recherche d'un emploi permanent.

En analysant le travail temporaire, la Commission constate que celui-ci répond au besoin de flexibilité des entreprises qui doivent pouvoir amortir les fluctuations temporaires de leurs effectifs permanents ou de la demande qui leur est adressée. Les agences publiques de l'emploi n'ont pas été et ne sont pas encore en mesure de satisfaire, par des placements temporaires, à la totalité des besoins en personnel temporaire des entreprises. Cette faiblesse des services publics de placement est l'une des clefs du succès des entreprises privées de travail intérimaire.

./.

L'interdiction ou une limitation trop rigide du travail intérimaire ne manquerait donc pas de perturber les secteurs économiques qui y ont actuellement recours faute d'un service public adapté en matière de placement temporaire.

D'autre part, il importe que la nécessaire flexibilité de l'entreprise ne soit pas obtenue au détriment des travailleurs qui interviennent temporairement dans l'entreprise (travailleurs munis de contrats à durée déterminée et intérimaires notamment).

Dans les années de plein emploi, le travail temporaire correspondait souvent à une forme d'emploi adaptée aux besoins de travailleurs qui ne voulaient pas, ou ne pouvaient pas, s'engager dans un emploi permanent. De nos jours, avec le chômage important que connaissent les pays de la Communauté, le travail temporaire ne correspond plus principalement à une forme volontaire d'emploi. En ce qui concerne notamment les travailleurs intérimaires, les enquêtes récentes disponibles montrent que la majorité d'entre eux sont contraints de prendre un travail intérimaire alors qu'ils recherchent un emploi permanent.

A l'issue de son analyse tant économique que sociale du travail temporaire, la Commission a formulé dans sa communication quatre objectifs qui doivent inspirer toute action en matière de travail temporaire :

- a) la flexibilité de fonctionnement des entreprises doit être préservée, notamment lorsqu'elles sont soumises à des fluctuations temporaires de leur personnel ou de leur activité économique;
- b) le recours au travail temporaire doit rester l'exception et l'emploi permanent la règle;
- c) la protection sociale des travailleurs temporaires (travailleurs munis de contrat à durée déterminée et travailleurs intérimaires) doit être assurée;
- d) les services publics de l'emploi doivent être en mesure de mieux répondre aux besoins des travailleurs et des entreprises en matière de placement temporaire et de jouer le rôle qui devrait être le leur selon les recommandations de l'Organisation Internationale du Travail.

Pour ce qui est de ce dernier objectif, la Commission préconise de suivre l'exemple des Etats membres qui ont mis en place des services publics de travail intérimaire. En outre, les Agences publiques de l'emploi devraient mettre en place des services spécialisés aptes à répondre aux besoins des entreprises et des travailleurs en ce qui concerne les contrats à durée déterminée.

Pour atteindre ces objectifs, la Commission préconise un certain nombre d'orientations d'action communautaire qui sont reprises en annexe.

En matière de TRAVAIL INTERIMAIRE, la Commission préconise les orientations d'action suivantes :

#### A. ELIMINATION DES ABUS DU RECOURS AU TRAVAIL INTERIMAIRE

a) Les motifs de recours au travail intérimaire devraient être limités aux deux séries suivantes de circonstances : diminution temporaire des effectifs permanents de l'entreprise (maladies, congés, départs en retraite, démissions, ...) et surcroît temporaire, exceptionnel ou saisonnier, d'activité (accroissement des carnets de commande, démarrage d'une activité nouvelle, accomplissement d'une tâche spécialisée exceptionnelle, ...).

Cette orientation centrale devrait être renforcée par les orientations suivantes.

- b) L'information interne du personnel et de leurs représentants devrait être effectuée par toute entreprise qui a recours au travail intérimaire. Cette information devrait être effectuée préalablement ainsi qu'une consultation interne des représentants du personnel en cas de recours simultané à plusieurs intérimaires.
- c) Une limitation dans le temps devrait être imposée à tout recours au travail intérimaire sur un poste de travail donné. Il en est de même d'un éventuel renouvellement.
- d) Pour les obligations sociales de l'entreprise qui sont déterminées en fonction du nombre des salariés, les travailleurs intérimaires devraient être pris en compte.
- e) Le recours à des travailleurs intérimaires pour le remplacement de travailleurs permanents en grève devrait être proscrit.

#### B. PROTECTION DU TRAVAILLEUR INTERIMAIRE

- f) Le contrat de travail qui lie le travailleur intérimaire à l'entreprise intérimaire devrait être un contrat de travail à durée indéterminée ou, à défaut, un contrat à durée déterminée par des conditions objectives (atteinte d'une date précise, achèvement d'une tâche, retour du salarié permanent que l'on remplace temporairement) afin d'éviter le risque de décisions unilatérales arbitraires. Il convient donc de mettre fin au régime actuellement en vigueur dans quelques Etats membres où certaines entreprises intérimaires ne précisent pas, à leur travailleur, les conditions objectives dans lesquelles leur contrat de travail prendra fin.
- g) Les principales modalités d'intervention des intérimaires au sein de l'entreprise utilisatrice devraient être précisées par écrit.
- h) La rémunération des travailleurs intérimaires doit être déterminée dans le cadre de conventions collectives. A défaut, cette rémunération devrait être alignée sur celle des travailleurs permanents de l'entreprise utilisatrice.
- i) Les équipements collectifs de l'entreprise utilisatrice (cantines, douches, par exemple) devraient être accessibles aux travailleurs intérimaires.
- j) Les travailleurs intérimaires (au-delà d'une certaine période d'emploi dans l'entreprise utilisatrice) devraient bénéficier d'une priorité à l'emploi (sur une période à définir) si l'entreprise procède à un recrutement de personnel permanent de même qualification.



- k) En cas de défaillance de l'entreprise intérimaire (pour le versement des salaires ou des cotisations sociales), les intérêts du travailleur intérimaire devraient être préservés, soit par le biais d'un fonds de cautionnement, soit par l'instauration de la responsabilité subsidiaire de l'entreprise utilisatrice.

### C. CONTROLE DU TRAVAIL INTERIMAIRE ET NOTAMMENT DU TRAVAIL INTERIMAIRE TRANSFRONTALIER

- l) Des informations statistiques synthétiques concernant les effectifs intérimaires (y compris les transfrontaliers) et la durée des interventions devraient être fournies aux administrations compétentes à une fréquence adéquate (semestrielle par exemple).
- m) Une autorisation préalable devrait être demandée à l'autorité nationale compétente par toute entreprise intérimaire.
- n) Une autorisation préalable devrait être demandée aux autorités compétentes du pays d'accueil par toute entreprise intérimaire qui pratique le travail intérimaire transfrontalier. (1)
- o) Le respect de la réglementation du pays d'accueil devrait être imposé à toute entreprise intérimaire qui pratique le travail intérimaire transfrontalier.
- p) Afin de veiller au respect des orientations qui précèdent, surtout dans les cas de recours au travail intérimaire transfrontalier, les missions d'inspection dans l'entreprise utilisatrice devraient être autorisées.
- q) L'entreprise qui a recours au travail intérimaire illégal devrait être passible de sanctions à définir par les Etats membres. Une coopération directe entre Etats membres devrait également être instaurée en matière de travail intérimaire transfrontalier.

En matière de CONTRATS A DUREE DETERMINEE, la Commission préconise des principes d'action analogues aux orientations précédentes :

#### A. ELIMINATION DES ABUS DU RECOURS AUX CONTRATS A DUREE DETERMINEE

- a) Les motifs de recours aux contrats à durée déterminée devraient être limités aux deux séries suivantes de circonstances : diminution temporaire des effectifs permanents et accroissement temporaire, exceptionnel ou saisonnier, d'activité.

Cette orientation centrale devrait être renforcée par les orientations suivantes.

- b) L'information interne du personnel et de leurs représentants devrait être effectuée par toute entreprise qui a recours à des contrats à durée déterminée.
- c) Limitation dans le temps. Par définition, les contrats à durée déterminée sont limités dans le temps par des conditions objectives (atteinte d'une date précise, achèvement d'une tâche spécifique, retour d'un salarié permanent temporairement absent). Le renouvellement de tels contrats devrait être limité et les contrats en chaîne proscrits.
- d) Pour les obligations sociales de l'entreprise qui sont déterminées en fonction du nombre de salariés, les travailleurs munis de contrats à durée déterminée devraient être pris en compte.
- (1) Ce régime d'autorisation préalable ne devra pas rendre le recours au travail intérimaire transfrontalier plus difficile que le recours à la main d'œuvre intérimaire nationale afin de respecter les règles de la libre circulation des travailleurs et de la libre prestation des services. ./.

- e) Le recours à des travailleurs munis de contrats à durée déterminée pour remplacer des travailleurs permanents en grève devrait être proscrit.

#### B. PROTECTION DES TRAVAILLEURS MUNIS DE CONTRATS A DUREE DETERMINEE

- f) Le contrat de travail à durée déterminée établi entre le travailleur et l'entreprise devrait clairement indiquer, par écrit, la nature du travail à effectuer, les conditions objectives dans lesquelles le contrat prendra fin et, le cas échéant, la durée de la période d'essai.
- g) La rémunération et les avantages sociaux à accorder au travailleur sous contrat à durée déterminée devraient être définis par le régime de la convention collective de l'entreprise ou de la branche. A défaut, ils devraient être alignés sur ceux dont bénéficient les travailleurs permanents.
- h) Les travailleurs sous contrat à durée déterminée (au-delà d'une certaine période d'emploi) devraient bénéficier d'une priorité à l'emploi (sur une période à définir) si l'entreprise procède à un recrutement de personnel permanent de même qualification.

#### C. MAITRISE DU RECOURS AU CONTRAT A DUREE DETERMINEE

- i) Des informations statistiques synthétiques concernant le nombre de travailleurs munis de contrats à durée déterminée devraient être collectées par les administrations compétentes avec une fréquence adéquate (semestrielle par exemple).

Enfin, les AGENCES PUBLIQUES DE L'EMPLOI devraient être en mesure de mieux accomplir leur mission de régulation du marché du travail et du secteur du travail temporaire en particulier.

En matière de travail intérimaire, il conviendrait de s'inspirer de l'expérience des Etats membres qui ont mis en place des services publics de travail intérimaire, soit dans le cadre des Agences publiques de l'emploi, soit par la création d'entreprises à but non lucratif.

En matière de placement temporaire, il conviendrait que les Agences publiques de l'emploi mettent en place des services spécialisés aptes à répondre aux besoins des entreprises et des travailleurs en ce qui concerne les contrats à durée déterminée.

\*

\*

\*