

PROPOSITION DE REGLEMENT RELATIF A L'INTERDICTION DES PRODUITS ISSUS DU TRAVAIL FORCE SUR LE MARCHÉ DE L'UNION

NOTE DE POSITION

CONTEXTE

L'Organisation internationale du travail (OIT) donne la définition suivante du travail forcé : "tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré". L'OIT a identifié l'élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire comme un droit fondamental du travail, qui est couvert par les conventions fondamentales de l'OIT n° 29 et 105.

Les personnes soumises au travail forcé subissent diverses formes de coercition, telles que la (menace de) violence, la restriction des déplacements, l'isolement, les conditions de travail et de vie abusives, la rétention du salaire et des documents d'identité, ou encore la violence directe et les menaces ou contre la famille.

La communauté internationale s'est engagée à éradiquer le travail forcé d'ici 2030 (objectif de développement durable 8.7). Cependant, le recours au travail forcé reste encore très répandu, tant chez les adultes que les enfants. L'OIT a estimé le nombre mondial de personnes soumises au travail forcé à 27,6 millions.

L'UE travaille déjà très activement à l'exclusion du travail forcé et à la promotion du travail décent qui est un axe prioritaire de son programme de travail dans le domaine des entreprises et des droits de l'homme.

Sa Charte des droits fondamentaux de l'UE interdit explicitement le travail forcé. Elle a publié, en juillet 2021, un guide relatif au devoir de diligence des entreprises concernant le risque de travail forcé. Plusieurs pans de sa législation en vigueur et d'autres initiatives législatives à venir vont dans le même sens (règlement 2017/821 sur les minéraux provenant de zones de conflit ou à haut risque ; propositions de règlements relatifs aux batteries et déchets de batteries et « zéro déforestation » ; proposition de directive « devoir de diligence »).

La Commission européenne estime néanmoins que d'autres initiatives sont nécessaires pour combler les lacunes de ces réglementations, comme par exemple l'exclusion des PME de la proposition de directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité.

L'objectif de cette nouvelle initiative législative est d'interdire effectivement la mise sur le marché de l'UE de produits fabriqués entièrement ou en partie par le travail forcé (interdiction de commercialisation).

L'interdiction couvrirait à la fois les produits européens et les produits importés, quel que soit le secteur d'activité. Elle s'appuierait sur un cadre législatif fondé sur la notion de risque et compléterait les initiatives horizontales et sectorielles existantes de l'UE, en particulier les obligations de diligence raisonnable et de transparence.

REMARQUE PRELIMINAIRE

La CPME constate que la proposition de règlement vise avant toute chose à imposer à toutes les entreprises l'obligation de mettre en place des processus de diligence raisonnable.

Alors que le champ d'application de la directive dite CSRD et la proposition de directive sur le devoir de vigilance excluent les PME qui peuvent s'inscrire dans cette démarche de manière volontaire, la proposition de règlement sur l'interdiction du travail forcé opte pour une démarche inverse et vise, prioritairement, à les intégrer obligatoirement dans cette démarche. Ce sont en effet les PME qui sont majoritairement présentes dans les chaînes d'approvisionnement. La Commission européenne déclare d'ailleurs ouvertement qu'il s'agit de « combler les lacunes des textes précédents » qui ont exclu les PME.

Ce projet de règlement s'adresse donc moins aux grandes entreprises, qui sont déjà dans l'obligation de mettre en place des actions de vigilance raisonnable, qu'aux PME. Or, en l'espèce, la CPME déplore qu'aucune étude d'impact n'ait été réalisée. De plus, la Commission s'est également dispensée de réaliser un test PME qui devrait être obligatoire en application du principe « *think small first* ». Pour justifier cette absence d'étude d'impact, la Commission déclare avoir utilisé l'analyse d'impact de la proposition de directive sur le devoir de diligence¹ mais -très surprenant- sans en tirer les mêmes conclusions, à savoir l'exclusion des PME du champ d'application.

Et même si la Commission européenne relève que les PME subiront « des coûts de mise en conformité », « des charges plus lourdes que pour une grande entreprise » pour retirer les produits du marché, elle se limite à considérer que des mesures de soutien et des délais prolongés seront des « ajustements » suffisants pour permettre aux PME de surmonter les difficultés auxquelles elles seront inévitablement confrontées. Du point de vue de la CPME, ce n'est pas le cas.

La CPME demande donc que :

- **La Commission européenne mène une étude d'impact spécifique au lieu d'utiliser des données recueillies dans d'autres études.**
- **L'examen du texte soit suspendu tant qu'un test PME n'a pas été réalisé pour analyser précisément les impacts de ce texte, par taille d'entreprises.**
- **Le Conseil et le Parlement refusent d'examiner cette proposition de règlement tant que ce test PME n'a pas été réalisé.**

¹ En ce qui concerne la directive sur le devoir de vigilance, la Commission européenne avait noté : " les petites et moyennes entreprises (PME), qui comprennent les micro-entreprises et représentent globalement environ 99 % de toutes les entreprises de l'Union, sont exclues du devoir de diligence raisonnable. Pour cette catégorie d'entreprises, la charge financière et administrative liée à la mise en place et à la mise en œuvre d'un processus de diligence raisonnable serait relativement élevée. Pour la plupart, elles ne disposent pas de mécanismes de diligence raisonnable préexistants, elles n'ont pas de savoir-faire, ni de personnel spécialisé, et le coût de la mise en œuvre de la diligence raisonnable les affecterait de manière disproportionnée "

REMARQUES GENERALES

La CPME soutient pleinement l'objectif de lutte contre le travail forcé à l'intérieur et à l'extérieur de l'UE, dont l'interdiction fait déjà l'objet de plusieurs textes européens. Avant d'envisager de nouvelles mesures coercitives à l'encontre des entreprises, une évaluation de cette législation existante et des propositions d'amélioration pour traiter le problème à la source auraient été une façon plus proportionnée de progresser.

La CPME considère que l'approche retenue ne combat pas le travail forcé de manière directe, mais seulement indirectement, lorsque les produits sont déjà fabriqués, avec des conséquences potentielles graves pour les PME de la chaîne d'approvisionnement.

Qui plus est, dans sa forme actuelle, le projet ne tient pas compte de la position des PME dans cette chaîne. Les cas de travail forcé sont souvent liés à la phase de production primaire des produits, et les PME ne disposent pas des ressources suffisantes pour exercer une vigilance approfondie tout au long des chaînes d'approvisionnement qui peuvent être complexes. En outre, les PME disposent d'un pouvoir de marché limité qui ne les met pas nécessairement en position d'exiger effectivement de leurs partenaires commerciaux qu'ils respectent leurs obligations.

La Confédération considère que :

- La proposition de règlement est une énième réglementation pour tenter d'endiguer le travail forcé. Comme celles qui l'ont précédées, elle n'atteindra pas le résultat visé car elle ne combat pas le travail forcé directement mais indirectement, via les entreprises de la chaîne d'approvisionnement, et donc principalement les PME.
- **La lutte contre le travail forcé ne doit pas reposer entièrement sur les entrepreneurs.**
- **La proposition introduit des sanctions disproportionnées pour les PME** sans s'attaquer au problème à la source.
- **Les outils**, comme la base de données permettant d'identifier les entreprises à risque, **doivent être opérationnels avant l'entrée en vigueur du règlement.**

REMARQUES SPECIFIQUES

1) Sur le principe de subsidiarité

La Commission affirme que la proposition de règlement est nécessaire pour garantir une application forte et uniforme, et éviter les distorsions dans le fonctionnement du marché unique européen. En revanche, elle abandonne sa mise en œuvre, les enquêtes et les décisions d'interdire les produits aux autorités compétentes dans les États membres et aux autorités douanières nationales. Le risque d'être confronté à des mises en œuvre différentes et inégales dans les différents États membres, et donc des distorsions dans le marché unique, est donc bien réel.

Pour y remédier, l'article 24 prévoit la création d'un « Réseau de l'Union contre les produits issus du travail forcé » composé de représentants de chaque autorité nationale, de la Commission et d'experts des autorités douanières. **Ce réseau doit être établi et être opérationnel avant l'entrée en vigueur du règlement.**

2) Sur les outils de soutien

La proposition de règlement compléterait les « lacunes » de certaines réglementations de l'UE, comme la proposition de directive sur le devoir de vigilance dont les PME sont, en principe et à juste titre, exclues du champ d'application.

Ce positionnement, que la CPME considère comme excessif, conduit la Commission européenne à intégrer toutes les entreprises dans le champ d'application du règlement envisagé, mais également tous les secteurs d'activité, sans prise en compte du volume ou de la valeur des produits mis sur le marché.

Les PME seraient donc contraintes de mettre en place des processus de diligence raisonnable pour se mettre en conformité, non pas au titre de la directive « devoir de vigilance » mais au titre du règlement sur l'interdiction des produits fabriqués par le travail forcé.

La CPME demande que les PME soient exclues de l'instrument envisagé car elles ne disposent pas des ressources suffisantes pour exercer une vigilance approfondie. Et, comme le reconnaît la Commission elle-même, « elles ont moins de pouvoir de marché pour faire pression sur les fournisseurs ».

A minima, les PME doivent être soutenues dans la mise en place de processus de diligence raisonnable. A noter que les lignes directrices existantes, publiées en 2021, fournissent des conseils totalement irréalisables sur la manière d'effectuer des évaluations approfondies de fournisseurs ou de segments de la chaîne d'approvisionnement spécifiques à haut risque (ex : garantir un accès indépendant et inopiné au site de travail et aux travailleurs). Ces lignes directrices doivent être revues, adaptées à la réalité des PME, et publiées avant l'entrée en vigueur du règlement (et non pas 18 mois après l'entrée en vigueur du règlement, comme le prévoit l'article 23 de la proposition).

La CPME soutient la création d'une base de données des zones ou produits à risque en matière de travail forcé (article 11). Là encore, cette base de données devrait être mise à la disposition des entreprises avant l'entrée en vigueur du règlement, et non pas 24 mois après l'entrée en vigueur. Par ailleurs, des précautions doivent être prises quant à l'objectivité des experts externes chargés d'alimenter cette base de données et quant à son actualisation. Les termes « régulièrement mise à jour » sont insuffisamment précis.

Dans l'hypothèse où des fournisseurs défaillants seraient identifiés, la diversification des chaînes d'approvisionnement est un long processus, surtout pour les PME. Ces dernières devront là encore être accompagnées pour ne pas risquer des ruptures d'approvisionnement qui leur seraient fatales.

Le règlement, s'il était adopté en l'état, devrait prévoir une période d'introduction progressive afin d'accorder aux PME un temps suffisant pour adapter leurs chaînes d'approvisionnement et s'assurer qu'elles sont exemptes de pratiques de travail forcé. Des échéances et des calendriers clairs et réalisables sont indispensables.

3) Sur la protection juridique des opérateurs économiques

Les entreprises françaises partagent la nécessité de se mobiliser afin d'éradiquer le travail des enfants, le travail forcé, l'esclavage moderne et la traite des êtres humains, et sont déjà

engagées à différents niveaux, en fonction de leur taille et de leur secteur, selon leur appartenance à une chaîne de valeur nationale ou internationale.

Par ailleurs, il faut rappeler que la France a rejoint le groupe des « pays pionniers » de l'Alliance 8.7 et veut engager les entreprises à devenir pionnières pour éliminer le travail des enfants et le travail forcé. La CPME a d'ailleurs participé, au même titre que d'autres organisations interprofessionnelles, à la conception d'un guide comprenant des bonnes pratiques visant à renforcer l'opérationnalité du devoir de vigilance, notamment pour éradiquer le travail des enfants et le travail forcé.

La proposition de règlement considère avec justesse que les possibilités d'obtenir des preuves peuvent dépendre du degré d'engagement du pays cible à éliminer le travail forcé. Mais, le fort engagement d'un Etat peut aussi conduire ses autorités et les autorités compétentes qui seront désignées à multiplier le nombre d'enquêtes sur les opérateurs économiques créant ainsi suspicion et insécurité juridique.

Compte tenu des sanctions importantes (interdiction de mise sur le marché, interdiction d'exporter, retrait du marché, mise hors circuit des produits) résultant de la violation de l'interdiction du travail forcé, il est important que l'autorité compétente démontre de manière fiable l'effectivité du travail forcé, même dans les cas où l'autorité d'un pays tiers ne coopère pas pour recueillir des preuves. Aucune sanction ne peut être imposée sans que l'autorité compétente apporte la preuve de l'existence du travail forcé dans la fabrication du produit, et ce afin d'assurer la protection juridique des opérateurs économiques.

Dans un souci de transparence, les opérateurs économiques doivent aussi avoir le droit d'être informés sur l'enquête en cours. Le règlement doit également leur donner le droit de demander un réexamen d'une décision prise par une autorité compétente et d'avoir accès à un tribunal pour contrôler la légalité, sur la forme et sur le fond, de la décision.

Enfin, la CPME note que les délais imposés aux entreprises pour répondre aux demandes d'information des autorités compétentes sont extrêmement courts (article 4). Des délais plus longs, et donc mieux proportionnés, doivent être accordés aux PME pour tenir compte de leurs moindres ressources.

4) Sur les marchés internationaux et numériques

L'interdiction du travail forcé prévue par le règlement s'appliquerait aux opérateurs économiques qui placent ou mettent à disposition des produits sur le marché de l'Union ou exportent des produits de l'Union issus du travail forcé.

A l'ère de la double transition, il est surprenant que l'instrument envisagé ne prenne pas en compte l'impact du commerce électronique. Or, il est tout à fait envisageable que de nombreux produits issus du travail forcé entrent sur le marché européen par le biais des ventes en ligne et des grandes plateformes. La proposition de règlement reste silencieuse sur la manière d'aborder cette question. Or, l'exclure de facto, c'est introduire dès son origine une faille pour faire subsister le travail forcé.

5) Sur les sanctions

La proposition de règlement assortit l'interdiction du travail forcé de sanctions lourdes avec un fort impact financier, plus important pour les PME que pour les grandes entreprises

(interdiction de mise sur le marché, interdiction d'exporter, retrait du marché, mise hors circuit des produits), véritables épées de Damoclès sur la tête des PME.

La CPME estime que des fortes perturbations sur la chaîne d'approvisionnement sont inévitables, car les sanctions peuvent être appliquées à tous les acteurs de cette chaîne.

Côté PME, compte tenu des risques encourus, il est probable que certaines d'entre elles choisiront de mettre fin à certaines relations commerciales qu'elles ne sont pas en mesure de sécuriser, et de se recroqueviller sur le marché européen plutôt que de poursuivre une internationalisation plus difficilement maîtrisable.

A noter que la proposition ne prend pas en compte la situation où une entreprise a mis en œuvre tous les processus de diligence raisonnable, mais où l'enquête diligentée par les autorités compétentes conclut à la persistance du travail forcé. Or, un opérateur économique qui a pris toutes les mesures de diligence raisonnable appropriées ne devrait pas être sanctionné en raison des violations commises par les acteurs situés en amont de la chaîne d'approvisionnement. Pour mémoire, la proposition de directive sur le devoir de vigilance relève qu'elle « ne devrait pas exiger des entreprises de garantir, en toutes circonstances, que des incidences négatives ne se produiront jamais ni qu'il y sera mis fin. »

L'orientation punitive retenue sanctionne les opérateurs économiques mais ne s'attaque pas à la source du problème. Il est donc probable que cette réglementation supplémentaire, toutes comme les précédentes ne parviendra pas non plus à éradiquer le travail forcé. Du point de vue de la durabilité, la seule élimination des produits ne peut être considérée comme une solution optimale. Une fois de plus, cette initiative législative vient sanctionner des entreprises au lieu de remédier à la carence des autorités publiques qui ne parviennent pas à éliminer le travail forcé.