

Avis

Le travail forcé sur le marché de la pêche et de l'aquaculture

Bruxelles, le 30 novembre 2023

1. Contexte

Le 14 septembre 2022, la Commission européenne a publié une proposition de règlement visant à interdire les produits fabriqués au moyen du travail forcé sur le marché de l'Union¹. La définition du travail forcé retenue est celle de l'Organisation internationale du travail (OIT) : « 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'instrument proposé consisterait à interdire la mise sur le marché de l'UE de produits fabriqués entièrement ou partiellement en recourant au travail forcé, ainsi que l'exportation de ces produits. La proposition associe l'interdiction à une application basée sur le risque. Les autorités compétentes des États membres seront chargées de faire respecter l'interdiction de commercialisation. Les indicateurs de risque seront basés sur plusieurs sources d'information. L'objectif est que le règlement ne soit pas discriminatoire, qu'il s'applique de la même manière aux produits fabriqués dans l'UE et dans les pays tiers, et qu'il ne vise pas des produits, des industries ou des pays spécifiques.

Le mécanisme commence par les informations reçues (par exemple, les soumissions des organisations de la société civile, les indicateurs de risque, les bases de données ou d'autres sources), qui mènent à la phase préliminaire. Si les inquiétudes sont fondées, une enquête est menée. Si l'enquête révèle qu'il y a eu recours au travail forcé, une décision sera prise pour interdire la mise sur le marché de l'UE ou la mise à disposition sur le marché de l'UE. L'opérateur économique devra retirer le produit du marché et s'en débarrasser.

Pour ce qui est des outils de mise en œuvre et de support, une base de données basée sur

¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13480-Effectively-banning-products-produced-extracted-or-harvested-with-forced-labour_en

des sources et des contributions internationales sera mise en place afin d'identifier les pays et les produits. Un réseau d'autorités compétentes permettra d'échanger des informations et des méthodes de travail. Des orientations seront également fournies aux entreprises, en particulier aux PME, et aux autorités compétentes.

En raison de l'importance considérable du commerce international sur le marché des produits de la pêche et de l'aquaculture, le Conseil Consultatif pour les Marchés (MAC pour « Market Advisory Council ») a commandé une étude externe² pour évaluer les conséquences du travail forcé sur le marché mondial et la manière dont il affecte potentiellement le marché de l'UE. L'étude porte également sur plusieurs questions spécifiques liées à la pêche et à l'aquaculture.

2. Recommandations

Le MAC estime qu'il devrait y avoir un cadre pour une réglementation plus efficace capable de lutter contre le travail forcé tout en reconnaissant les efforts des entreprises pour maintenir des chaînes d'approvisionnement éthiques exemptes de toute forme d'exploitation. Par conséquent, le MAC recommande à la Commission européenne et aux États membres, dans le cadre des prochaines négociations interinstitutionnelles, de :

- a) Travailler en coopération avec les partenaires internationaux et sociaux, notamment en préconisant la ratification de la convention (n° 188) de l'Organisation internationale du travail relative au travail dans le secteur de la pêche et en renforçant la coopération bilatérale et multilatérale ;
- b) Étant donné que la complexité de la problématique du travail forcé requiert des informations fiables et actualisées, veiller à la disponibilité d'informations actualisées ; à cet égard, l'Union européenne devrait jouer un rôle clé dans la construction et la maintenance de bases de données complètes sur les questions sociales et environnementales ;
- c) Développer une échelle de gravité reposant sur des preuves (non basée sur des suspicions), permettant à toutes les parties prenantes publiques et privées de

² L'étude représente le point de vue des consultants externes. Elle a été présentée le 15 septembre 2023. Elle est disponible sur le site Internet du MAC : <https://marketac.eu/external-study-on-forced-labour/>

graduer et de mieux comprendre la nature de cette exploitation ; l'échelle de gravité impliquerait la définition de différents types de travail forcé afin de permettre la priorisation des mesures d'intervention et de prévention ;

- d) Dans la mesure où l'instauration de la confiance entre toutes les parties prenantes est cruciale pour la mise en œuvre, il convient de garantir une approche transparente, consistant notamment à communiquer ouvertement les méthodologies élaborées et les résultats des enquêtes, par exemple en établissant une liste transparente des entreprises et, le cas échéant, des navires de pêche, qui ont enfreint les dispositions du règlement sur le travail forcé, et en créant un mécanisme permettant de démontrer la conformité ;
- e) Pour améliorer la détection du travail forcé et garantir la conformité des chaînes d'approvisionnement, améliorer les liens avec la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité, par exemple en veillant à ce que les résultats des enquêtes menées au titre de la directive soient accessibles aux entreprises afin d'alimenter leurs processus de devoir de vigilance.

2.1 Collaboration avec les partenaires internationaux et sociaux

2.1.1 Promouvoir la ratification de la convention (n° 188) de l'Organisation internationale du travail relative au travail dans le secteur de la pêche

La ratification de la convention n° 188 de l'Organisation internationale du travail doit être le minimum que chaque nation doit entreprendre en vue de lutter contre le travail forcé dans le secteur de la pêche. Elle représente le fondement de tous les cadres législatifs appliqués au secteur de la pêche tant au niveau international qu'europpéen. Néanmoins, le niveau de ratification de la convention n° 188 de l'OIT est très faible, plusieurs pays producteurs de pêche ne faisant pas partie des signataires. La situation est similaire au sein de l'Union européenne, où seuls quelques États membres ont ratifié la convention. Les pays doivent accélérer la ratification de cette convention, qui définit des lignes directrices visant à protéger les travailleurs du secteur de la pêche. Néanmoins, il convient de noter que, grâce à l'accord des partenaires sociaux conclu par Europêche, Cogeca et ETF, la C188 de l'OIT a été transposée dans le droit de l'Union par la directive du Conseil (UE) 2017/159. Compte

tenu de la prédominance du travail forcé dans le secteur de la pêche et de la transformation à l'échelle mondiale, l'UE devrait encourager les États membres et les pays tiers à ratifier et à mettre en œuvre la convention, en la plaçant comme condition préalable à l'application de sa proposition sur le travail forcé. Cela permettrait de garantir une égalité des conditions de concurrence pour tous les secteurs de la pêche tout en protégeant les droits et le bien-être des travailleurs de ce secteur vulnérable.

2.1.2 Renforcer la coopération bilatérale et multilatérale

Alors que la Commission européenne examine la proposition visant à interdire le travail forcé dans les produits à travers l'Union, il est essentiel de reconnaître que la question du travail forcé transcende les frontières nationales et nécessite une collaboration internationale solide.

La Commission européenne devrait activement coopérer au niveau international avec les organisations internationales existantes, telles que l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC), afin d'encourager d'autres pays et blocs commerciaux à suivre la même voie législative, en associant un renforcement du devoir de vigilance et l'interdiction des produits issus du travail forcé.

La Commission européenne devrait intégrer activement la question du travail forcé dans les discussions bilatérales avec les pays tiers. La Commission devrait mettre en place des mécanismes pour faciliter un engagement formel en vue de lutter contre les causes profondes du travail forcé systémique par le biais du renforcement des capacités et de l'élaboration de plans d'action spécifiques. La proposition pourrait être renforcée à cet égard, en s'inspirant d'exemples tels que le Règlement INN de l'UE qui permet une coopération plus étroite entre la Commission européenne et les pays tiers grâce à son « système de cartons ».

2.2 Garantir la disponibilité d'informations actualisées

2.2.1 Mettre en place une organisation dédiée à la maintenance et à la gestion de bases de données complètes sur les problématiques sociales et environnementales

La coordination entre les États membres est l'un des principaux défis à relever pour assurer une application efficace du règlement. Le projet de règlement semble impliquer une approche décentralisée avec un mécanisme permettant aux autorités nationales de prendre l'initiative dans des secteurs spécifiques ou des catégories de produits. La mise en place d'une organisation spécifique chargée de coordonner les interventions des autorités nationales permettrait toutefois de limiter les doubles emplois et les zones d'ombre éventuelles.

Cette organisation jouerait un rôle crucial en permettant aux autorités nationales de créer une plateforme d'information partagée, adhérant aux normes internationales sur lesquelles elles peuvent se baser pour mener leurs enquêtes. L'organisation devrait promouvoir la collaboration internationale et le partage d'informations en établissant des mécanismes de coopération avec des organisations et des initiatives mondiales, telles que l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et d'autres entités concernées. La collaboration internationale faciliterait la mise en place de normes et de protocoles communs pour la collecte, l'analyse et le partage des données relatives au travail forcé et aux préoccupations environnementales. Cela permettrait d'harmoniser les données collectées et de faciliter les comparaisons au niveau international, renforçant ainsi l'efficacité des mesures prises pour lutter contre le travail forcé.

2.2.2 Développer des approches plus nuancées de l'évaluation des risques, en tenant compte de la nature du travail forcé

La nature cachée du travail forcé constitue un véritable défi dans l'élaboration de bases de données complètes visant à détecter les zones sensibles en matière de travail forcé. Le travail forcé est présent sous une forme ou une autre dans toutes les régions du monde, et les bases de données actuelles sont souvent construites sur des cas confirmés de travail forcé. Par conséquent, une région peut sembler exempte de travail forcé simplement parce qu'il n'y a pas de moyens de détecter le problème. La complexité et la variabilité du travail forcé impliquent que différentes régions peuvent être confrontées à des formes distinctes de travail forcé, ce qui rend difficile toute généralisation dans des contextes différents. Il est essentiel de développer des approches plus nuancées de l'évaluation des risques afin de

mieux appréhender l'ensemble du spectre du travail forcé et de ses complexités, même s'il est primordial que l'évaluation des risques continue de s'appuyer sur des données probantes. Pour ce faire, il faudra collaborer avec diverses parties prenantes, notamment les communautés concernées, les organisations de la société civile, les partenaires sociaux, les associations professionnelles et les organisations internationales, afin de mieux comprendre les facteurs et les formes que revêt le travail forcé dans les différentes régions du monde.

2.3 Élaborer une échelle de gravité

Les bases de données actuelles ont tendance à traiter tous les types de crimes liés au travail forcé de la même manière, sans tenir compte d'une échelle de gravité. Par conséquent, il peut être difficile d'identifier et de traiter les cas les plus graves de travail forcé, et ainsi d'éviter la stigmatisation d'acteurs ou de secteurs spécifiques en comparant des infractions (ou des crimes) moins graves à d'autres qui s'apparentent à de l'esclavage et qui touchent des acteurs ou des secteurs différents. Pour faire face à ces enjeux, l'Union européenne devrait proposer, en consultation avec les parties prenantes, les partenaires sociaux et les ONG, son échelle de gravité pour le travail forcé. La carte de score Delphi répond en partie à ce processus mais peut être appliquée uniquement dans le cadre d'enquêtes sur des cas spécifiques ou de la mise en œuvre de processus de devoir de vigilance. Elle n'est toutefois pas applicable dans le cadre d'une analyse des risques au niveau national.

Cette échelle permettrait aux autorités nationales d'évaluer les zones sensibles au niveau international de manière plus nuancée et en fonction du contexte, et les aiderait à différencier les cas de travail forcé selon leur degré de gravité, ce qui permettrait de mieux hiérarchiser les interventions et les mesures de prévention. L'échelle de gravité proposée devrait être élaborée en consultation avec des parties prenantes de différents pays et cultures afin de garantir une compréhension commune de la problématique et de dégager un consensus autour d'un ensemble commun de définitions. Cela permettrait de s'assurer que l'échelle reflète les nuances et les complexités du travail forcé dans différentes régions et industries et qu'elle n'est pas biaisée en faveur d'un point de vue ou d'un autre. En outre, l'UE devrait encourager la mise au point de bases de données localisées et d'outils d'évaluation des risques qui tiennent compte des spécificités des régions et des secteurs dans lesquels ils opèrent. Ainsi, les évaluations des risques permettraient une mise en œuvre

efficace des mesures préventives contre le travail forcé.

Il est essentiel d'élaborer une échelle de gravité des cas de travail forcé en consultation avec les parties prenantes et d'encourager la mise au point d'outils d'évaluation des risques localisés pour pallier les limites des méthodes actuelles d'évaluation des risques et promouvoir des interventions et des mesures de prévention plus efficaces contre le travail forcé.

D'un point de vue opérationnel, il sera également nécessaire que les autorités nationales établissent des priorités dans leurs actions, les ressources disponibles étant de facto limitées. L'adoption d'une échelle de gravité permettrait en l'occurrence d'orienter la hiérarchisation des priorités mise en œuvre dans chaque État membre.

2.3.1 Déclaration minoritaire de EJF, Oceana et WWF

EJF, Oceana et WWF reconnaissent que le Règlement relatif au Travail Forcé définit le travail forcé en accord avec les Conventions de l'OIT (notamment la C29), et qu'il est important que cette définition ne soit pas affaiblie par une proposition d'échelle de gravité. Toutes les formes d'exploitation qui répondent à cette définition doivent être reconnues et traitées. De même, tous les opérateurs qui se livrent à des pratiques de travail forcé doivent être poursuivis en conséquence, quelle que soit leur gravité.

En outre, EJF, Oceana et WWF craignent que l'échelle de gravité proposée ne compromette l'approche de l'application basée sur le risque décrite dans la proposition de la Commission et qu'elle ne rende par conséquent moins claire la manière dont les autorités compétentes s'acquittent des responsabilités qui leur incombent en vertu du règlement.

Dans la proposition de la Commission, les autorités compétentes sont invitées, lors de leur enquête visant à déterminer s'il y a eu violation de l'article 3, à « se concentrer sur les opérateurs économiques impliqués dans les étapes de la chaîne de valeur les plus proches possibles de celles où le risque de travail forcé est susceptible de se produire et à tenir compte de la dimension et des ressources économiques des opérateurs économiques, de la quantité de produits concernés, ainsi que de l'ampleur du travail forcé présumé ». Cette approche fondée sur le risque est complétée par la base de données des zones ou produits à risque de travail forcé (article 11), qui servira d'outil pour aider les autorités compétentes à

mettre en œuvre le règlement.

En attendant, cet avis suggère que l'échelle de gravité « répondrait aux limites des méthodes actuelles d'évaluation des risques », fournirait « des orientations sur la hiérarchisation mise en œuvre dans chaque État membre » et « permettrait de mieux hiérarchiser les interventions et les mesures de prévention ».

Si une échelle de gravité est utilisée pour hiérarchiser la réponse des autorités compétentes au travail forcé, elle les orientera vers les cas de travail forcé où l'exploitation est la plus grave, et pas nécessairement là où le risque de travail forcé est le plus élevé. Avec la base de données des risques de travail forcé et une échelle de gravité supplémentaire, les autorités compétentes surchargées pourraient être amenées à privilégier différents critères. La mise en place d'une échelle de gravité pourrait donc nuire à la clarté de la mise en œuvre du règlement par les autorités compétentes et compromettre l'approche fondée sur le risque que représente la base de données sur les risques de travail forcé.

2.4 Garantir une approche transparente

2.4.1 Renforcer la transparence et l'engagement des parties prenantes dans le règlement

La transparence joue un rôle essentiel dans la construction de la confiance, la garantie de la responsabilité et l'obtention d'un large soutien pour le règlement. La Commission européenne devrait s'engager à adopter une approche transparente en divulguant les informations, les recherches et les données pertinentes qui contribuent à l'élaboration du règlement. Cela inclut la mise en place de canaux de communication accessibles, tels que des sites Internet dédiés et des rapports d'avancement réguliers, afin de diffuser les mises à jour et d'impliquer les parties prenantes de manière efficace.

En outre, la Commission devrait chercher activement à obtenir la contribution de toutes les parties concernées, en se concentrant sur la participation des acteurs privés qui jouent un rôle central dans les chaînes d'approvisionnement. L'implication des entreprises, des associations sectorielles, des partenaires sociaux et des parties prenantes de la chaîne d'approvisionnement par le biais de consultations publiques, de groupes de travail et de partenariats public-privé permettra de tirer parti de leur expertise et de leurs ressources.

Cette approche collaborative permettra de veiller à ce que la réglementation s'aligne sur les réalités des entreprises, d'encourager les solutions innovantes et de favoriser l'appropriation par les principales parties prenantes.

Le dialogue entre les différentes parties prenantes est essentiel pour relever les défis complexes liés au travail forcé dans les chaînes d'approvisionnement. La Commission devrait faciliter la mise en place de plateformes pour un engagement significatif, réunissant les autorités publiques, les partenaires sociaux, les acteurs privés, les organisations de la société civile et d'autres parties prenantes. Ces dialogues offrent des possibilités de discussions ouvertes, de partage des connaissances et d'élaboration de stratégies globales permettant de lutter efficacement contre le travail forcé.

Outre l'engagement, il convient de mettre en place des mécanismes de contrôle solides pour suivre la mise en œuvre et l'impact de la réglementation. Des évaluations régulières, la collecte de données et l'établissement de rapports sur la conformité sont essentiels pour garantir la responsabilité et identifier les domaines d'amélioration. La Commission devrait également procéder à des révisions périodiques du règlement afin d'évaluer son efficacité et de l'adapter à l'évolution des risques et des réalités. Il est essentiel d'impliquer les parties prenantes dans ces processus de révision afin de recueillir leurs points de vue et leurs idées, et de garantir une amélioration et un alignement continus sur un paysage en constante évolution.

2.4.2 Garantir la transparence des enquêtes

La transparence est une caractéristique essentielle du processus d'enquête permettant d'appliquer efficacement le règlement proposé et de traiter les cas de travail forcé dans les biens vendus sur le marché intérieur de l'UE.

Pour ce faire, la Commission européenne devrait établir des lignes directrices claires pour la conduite des enquêtes sur les cas présumés de travail forcé. Ces lignes directrices devraient décrire les étapes, les méthodologies et les critères à suivre au cours du processus d'enquête. Il s'agit là d'un point particulièrement important si le processus d'application reste décentralisé au niveau des États membres. Ces lignes directrices devraient souligner l'importance de la transparence sans compromettre la nécessaire confidentialité des

enquêtes en cours. En outre, les autorités chargées de ces enquêtes devraient être ouvertes aux préoccupations fondées des particuliers, des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales (ONG) qui peuvent avoir des raisons de croire que le travail forcé est pratiqué, sur la base de circonstances objectives, comme le prévoient d'autres propositions législatives telles que le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité. En encourageant la contribution des parties prenantes externes, le processus d'enquête deviendrait plus complet et plus diversifié, garantissant un examen approfondi de l'exploitation potentielle du travail.

La transparence devrait être assurée au moins par la publication des résultats de l'enquête. La Commission européenne devrait adopter une approche standardisée pour la publication des rapports d'enquête ou des résumés, en les mettant à la disposition du public. Cela permettrait une plus grande responsabilisation et permettrait aux parties prenantes, y compris le public, d'être informées des conclusions et des mesures prises à la suite de ces enquêtes.

2.5 Améliorer les liens avec la directive sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité

2.5.1 Établir une liste transparente des entreprises ayant enfreint les dispositions du règlement de l'UE sur le travail forcé

Pour garantir l'efficacité des mesures de devoir de vigilance et permettre aux entreprises de prendre des mesures crédibles contre le travail forcé, il peut être recommandé d'établir et de tenir à jour une liste transparente d'entreprises et, le cas échéant, de navires de pêche pour lesquels il a été constaté qu'ils ont enfreint les dispositions du règlement sur le travail forcé en s'engageant dans des pratiques qualifiées de travail forcé.

La Commission européenne devrait prendre l'initiative d'établir cette liste et de collaborer avec les parties prenantes concernées, notamment les agences gouvernementales, les organisations non gouvernementales (ONG) et les partenaires sociaux. Une telle approche collaborative permettrait de maintenir l'exactitude et la pertinence de la liste au fil du temps.

La Commission devrait veiller à ce que l'identification et l'évaluation des entreprises à

inclure dans la liste soient transparentes, responsables et qu'elles reposent sur des preuves solides. Il s'agirait notamment de documenter la méthodologie, les sources de données et les procédures de vérification permettant de déterminer si une entreprise est associée au travail forcé.

La liste devrait être régulièrement mise à jour pour refléter les nouvelles informations et les tendances émergentes en matière de pratiques de travail forcé. La Commission devrait mettre en place des mécanismes de suivi et d'évaluation continus, en s'engageant avec les parties prenantes concernées à recueillir des informations et des commentaires sur les entreprises identifiées.

La Commission devrait publier la liste sur une plateforme accessible et dédiée, fournissant des informations détaillées sur l'implication de chaque entreprise listée dans des pratiques de travail forcé.

La Commission devrait guider les entreprises dans l'utilisation efficace de la liste dans leurs processus de devoir de vigilance. Cela pourrait inclure les bonnes pratiques, les stratégies d'atténuation des risques et les ressources permettant d'engager le dialogue avec les entreprises inscrites sur la liste afin de les encourager à prendre des mesures correctives.

2.5.2 Mettre en place un mécanisme transparent permettant aux entreprises de démontrer leur conformité et de quitter la liste des entreprises ayant enfreint les dispositions du règlement de l'UE sur le travail forcé

Afin d'encourager la responsabilisation et d'inciter les entreprises à résoudre les problèmes liés au travail forcé, la Commission européenne devrait mettre en place un mécanisme transparent permettant aux opérateurs figurant sur la liste des entreprises ayant enfreint les dispositions du règlement sur le travail forcé en s'engageant dans des pratiques qualifiées de travail forcé, de démontrer leur conformité et de sortir de la liste.

La Commission européenne devrait élaborer des lignes directrices et des critères clairs que les entreprises devraient suivre pour démontrer qu'elles respectent la réglementation et qu'elles luttent efficacement contre le travail forcé dans le cadre de leurs activités et de leurs chaînes d'approvisionnement. Ces lignes directrices devraient prévoir des actions et des mesures spécifiques que les entreprises peuvent entreprendre pour rectifier tout

problème identifié et améliorer leurs pratiques. La transparence devrait être assurée lors de l'élaboration de ces lignes directrices, avec la contribution des parties prenantes concernées, notamment les organisations syndicales, les partenaires sociaux, les défenseurs des droits de l'Homme et les experts du secteur.

Les entreprises devraient être autorisées à soumettre à la Commission des preuves et des documents démontrant qu'elles respectent les critères établis et qu'elles s'efforcent de lutter efficacement contre les risques liés au travail forcé. Ces preuves pourraient inclure des audits, des certifications et d'autres informations pertinentes qui valident leur engagement en faveur de pratiques éthiques et de la suppression du travail forcé. La Commission devrait établir un processus clair d'examen et d'évaluation de ces preuves, en veillant à ce qu'il soit impartial et transparent.

Les conclusions concernant le retrait d'une entreprise de la liste devraient être accessibles aux parties publiques et privées. La Commission devrait publier ces conclusions sur ses plateformes officielles, en exposant clairement les motifs et les éléments de preuve à l'appui de la décision. Cette transparence favoriserait la confiance, permettrait aux autres parties prenantes d'évaluer l'efficacité des mesures correctives prises par l'entreprise concernée et encouragerait l'amélioration continue de la lutte contre le travail forcé.

En outre, la Commission devrait guider et soutenir les entreprises tout au long du processus de vérification de la conformité et de sortie. Elle pourrait notamment proposer des ressources, des bonnes pratiques et une expertise pour aider les entreprises à renforcer leurs systèmes de devoir de vigilance, à s'engager avec les parties prenantes et à mettre en œuvre des mesures durables pour prévenir le travail forcé.