**Parlement européen**
2024-2029

*Commission de l’emploi et des affaires sociales*

**2025/2133(INI)**

17.7.2025

# PROJET DE RAPPORT

Aborder la question des chaînes de sous-traitance et du rôle des intermédiaires afin de protéger les droits des travailleurs
(2025/2133(INI))

Commission de l’emploi et des affaires sociales

Rapporteur: Johan Danielsson

PR_INI

## SOMMAIRE

**Page**

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN .....3

EXPOSÉ DES MOTIFS .....9

ANNEXE: DÉCLARATION DES CONTRIBUTIONS.....11

# PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

**Aborder la question des chaînes de sous-traitance et du rôle des intermédiaires afin de protéger les droits des travailleurs**
**(2025/2133(INI))**

*Le Parlement européen,*

– vu le socle européen des droits sociaux,

– vu la directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services[1], dans sa rédaction modifiée par la directive (UE) 2018/957,

– vu la directive 2014/67/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) nº 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur («règlement IMI»)[2],

– vu la directive 2011/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil, dans sa rédaction modifiée par la directive (UE) 2024/1712[3],

– vu le rapport de la Commission du 30 avril 2024 sur l'application et la mise en œuvre de la directive (UE) 2018/957 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (COM(2024)0320),

– vu le rapport de la Commission du 26 mai 2025 intitulé «Évaluation de l'Autorité européenne du travail (AET)» (COM(2025)0256),

– vu la communication de la Commission du 3 décembre 2020 intitulée «Cadre stratégique de l'Union européenne en matière de santé et de sécurité au travail pour la période 2021-2027 – Santé et sécurité au travail dans un monde du travail en mutation» (COM(2021)0323), et notamment l'approche «Vision zéro» à l'égard des décès liés au travail dans l'UE,

– vu la publication de la Commission de mai 2020 intitulée «Making Socially Responsible Public Procurement Work – 71 Good Practice Cases» (Faire des marchés publics socialement responsables une réussite – 71 exemples de bonnes pratiques)[4],

– vu le rapport de l'AET de 2025 intitulé «Posting of third-country nationals: Contracting

[1] JO L 18 du 21.1.1997, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj.
[2] JO L 159 du 28.5.2014, p. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj.
[3] JO L 101 du 15.4.2011, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj.
[4] https://data.europa.eu/doi/10.2826/844552.

chains, recruitment patterns, and enforcement issues» (Détachement de ressortissants de pays tiers: chaînes de sous-traitance, modes de recrutement et problèmes d'application)[5],

– vu le rapport de l'AET de février 2023 intitulé «Cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals» (Pratiques et moyens de coopération entre les États membres et difficultés en la matière, particulièrement en ce qui concerne le détachement de ressortissants de pays tiers»[6],

– vu le rapport d'Europol de décembre 2024 intitulé «Leveraging legitimacy: How the EU's most threatening criminal networks abuse legal business structures» (La légitimité comme outil: Comment les réseaux criminels les plus menaçants de l'UE détournent les structures commerciales légales),

– vu l'article 10 des directives sur les principes généraux de l'inspection du travail de l'Organisation internationale du travail (OIT),

– vu la convention (nº 181) de l'OIT de 1997 sur les agences d'emploi privées,

– vu la convention (n° 167) de l'OIT de 1988 sur la sécurité et la santé dans la construction,

– vu sa résolution du 25 novembre 2021 sur l'introduction d'un passeport européen de sécurité sociale pour améliorer la mise en application numérique des droits de sécurité sociale et d'une mobilité équitable[7],

– vu sa résolution du 13 mars 2025 sur les aspects sociaux et liés à l'emploi des processus de restructuration: nécessité de protéger les emplois et les droits des travailleurs[8],

– vu sa résolution du 18 janvier 2024 sur la révision du mandat de l'Autorité européenne du travail[9],

– vu la déclaration de La Hulpe concernant l'avenir du socle européen des droits sociaux, du 16 avril 2024,

– vu le rapport d'Enrico Letta du 17 avril 2024 intitulé «Much more than a market – speed, security, solidarity: empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens» («Bien plus qu'un marché — Rapidité, sécurité, solidarité: donner au marché unique les moyens d'apporter à tous les citoyens de l'Union un avenir durable et la prospérité») (ci-après le «rapport Letta»),

– vu le document de prise de position des Pays-Bas, de l'Allemagne, de la Belgique, du Danemark, de l'Italie, de la Lettonie et du Luxembourg sur les priorités d'action de l'Union européenne à l'attention de la Commission 2024-2029 et le détachement des

[5] https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2025-03/ELA-posting-third-country-nationals-report.pdf.
[6] https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-04/ela-report-posting-third-country-nationals.pdf.
[7] JO C 224 du 8.6.2022, p. 81.
[8] JO C, C/2025/3156, 20.6.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3156/oj.
[9] JO C, C/2024/5741, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5741/oj.

ressortissants de pays tiers dans des conditions équitables, du 14 février 2025,

– vu les stratégies nationales de lutte contre l'exploitation par le travail, le travail forcé et le travail non déclaré[10],

– vu l'article 55 de son règlement intérieur,

– vu l'avis de la commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs,

– vu le rapport de la commission de l'emploi et des affaires sociales (A10-0000/2025),

A. considérant que, sur le marché du travail de l'Union, l'exploitation par le travail et les mauvais traitements au travail constituent un problème répandu et pressant, que recouvrent divers termes, dont, notamment, les infractions au droit du travail, le travail non déclaré, l'économie souterraine, le dumping social, l'exploitation par le travail et l'esclavage moderne;

B. considérant qu'Europol souligne que 86 % des réseaux criminels les plus menaçants utilisent des structures commerciales légales pour mener à bien leurs activités criminelles;

C. considérant que la plupart des secteurs où le risque d'exploitation par le travail est élevé ont en commun d'être de grands consommateurs de main-d'œuvre tout en ayant recours à des chaînes de sous-traitance longues et complexes, en se caractérisant par la présence d'intermédiaires peu scrupuleux et en faisant largement appel aux travailleurs détachés, aux travailleurs mobiles de l'Union et aux ressortissants de pays tiers;

D. considérant que, selon l'AET, le détachement de ressortissants de pays tiers est en augmentation, un travailleur détaché sur quatre en 2022 étant un ressortissant de pays tiers;

E. considérant que, dans de nombreux secteurs, la sous-traitance est une pratique efficace et importante, qui facilite l'accès à un savoir-faire spécialisé; que, cependant, les chaînes de sous-traitance longues et complexes peuvent accroître les risques de fraude et d'infiltration criminelle, les risques pour la santé et la sécurité au travail pour les travailleurs, ainsi que les risques de concurrence déloyale pour les entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises (PME);

F. considérant que certains États membres ont adopté des dispositions législatives qui limitent la longueur des chaînes de sous-traitance dans certains secteurs; que, selon la Commission, la limitation des niveaux de sous-traitance et l'extension de la responsabilité des sous-traitants à l'ensemble de la chaîne constituent de bonnes pratiques pour les États membres; que certaines entreprises ont volontairement limité la

[10] Voir par exemple: Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit, ministère fédéral allemand du travail et des affaires sociales (2025); Piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso, ministère italien du travail et des politiques sociales (2022); Plan de Acción contra el Trabajo Forzoso du ministère espagnol de l'inclusion, de la sécurité sociale et des migrations (2021); Nationell strategi mot arbetslivskriminalitet, gouvernement suédois (2022) et, en complément: Strategi mot arbeidslivskriminalitet, gouvernement norvégien (2021).

longueur de leurs chaînes de sous-traitance;

G. considérant que la pratique de l'intermédiation du marché du travail n'est pas définie par la loi et peut revêtir différentes formes, allant des grandes entreprises établies aux recruteurs individuels, en passant par les intermédiaires informels, voire les «marchands de bras»;

H. considérant que le recours à des intermédiaires du marché du travail qui ne sont ni enregistrés, ni agréés, ni certifiés sert souvent à opacifier et à contourner le droit du travail et la responsabilité des employeurs;

I. considérant que la tâche consistant à réglementer les chaînes de sous-traitance et les intermédiaires du marché du travail au niveau national peut être longue et difficile pour les États membres, notamment en raison des ambiguïtés juridiques découlant des règles du marché intérieur;

***Prévenir l'exploitation par le travail***

1. insiste sur la nécessité d'une approche européenne globale de l'exploitation par le travail, en général, et des formes abusives de sous-traitance et d'intermédiation du marché du travail, en particulier, et appelle dès lors de ses vœux une stratégie européenne de lutte contre l'exploitation par le travail;

2. déplore le flou juridique quant à la possibilité, pour les États membres, de réglementer les chaînes de sous-traitance longues et complexes; invite la Commission à bien préciser que les règles du marché intérieur de l'Union n'empêchent pas les États membres d'adopter des dispositions législatives visant à lutter contre les chaînes de sous-traitance longues et complexes, y compris en exigeant des relations de travail directes dans les secteurs à haut risque, lorsque cela est possible et justifié par des éléments tangibles;

3. invite une nouvelle fois[11] la Commission à envisager l'instauration d'une directive-cadre tendant à remédier aux problèmes posés par les formes abusives de sous-traitance et d'intermédiation du marché du travail en Europe, directive-cadre qui devra introduire un cadre juridique général limitant la sous-traitance et garantissant la responsabilité solidaire tout au long de la chaîne de sous-traitance et devra comprendre des mesures visant à réglementer le rôle et les responsabilités des intermédiaires du marché du travail autres que les agences de travail intérimaire;

4. souligne que les politiques nationales et régionales visant à limiter les niveaux de sous-traitance sont souvent entreprises avec le concours des partenaires sociaux, dont des représentants des PME; invite la Commission à présenter des propositions tendant à établir une règle générale limitant la sous-traitance à un maximum de deux niveaux inférieurs au contractant principal pour les secteurs présentant un risque élevé d'exploitation par le travail; souligne que c'est aux États membres, en concertation avec les partenaires sociaux, qu'il doit revenir de déterminer les secteurs nationaux à haut risque et de mettre en place une procédure permettant de s'écarter de la règle générale, lorsque cela est dûment justifié;

[11] Résolution du 13 mars 2025.

5. constate que le recours croissant fait à la sous-traitance par les entreprises pour mener à bien des activités relevant de leur cœur de métier peut avoir pour conséquence de morceler les lieux de travail et de soumettre les travailleurs à des horaires plus longs, à des salaires plus bas et à la précarité de l'emploi; invite la Commission à cet égard à veiller au respect de l'égalité de traitement pour un travail égal et à promouvoir l'emploi direct dans les secteurs touchés par ces risques;

6. s'inquiète du flou juridique entourant la distinction à opérer entre détachements réels et détachements frauduleux de ressortissants de pays tiers; invite la Commission, dans le droit fil du rapport Letta, à examiner les difficultés d'application de la législation et à prendre l'initiative qui s'impose pour combler les lacunes législatives recensées;

7. souligne qu'il est indispensable de mieux réglementer les intermédiaires du marché du travail; invite la Commission à veiller à ce que les intermédiaires du travail exerçant dans l'Union soient tenus de se plier à des systèmes d'immatriculation et d'agrément et, conformément à la convention nº 181 de l'OIT, à interdire aux intermédiaires du marché du travail de mettre à la charge des travailleurs, de manière directe ou indirecte, en totalité ou en partie, tous honoraires et autres frais;

***Application et contrôle des règles***

8. souligne qu'il faut mettre en place des systèmes d'application et de contrôle efficaces et dotés de ressources suffisantes pour lutter contre l'exploitation par le travail; se félicite du rapport d'évaluation de la Commission sur l'AET et demande une nouvelle fois[12] à la Commission de renforcer le mandat de l'Agence;

9. rappelle que la directive 2006/22/CE[13] fixe d'ores et déjà des règles minimales de contrôle du respect de la législation sociale dans le transport routier et invite la Commission à présenter une initiative législative exigeant des États membres qu'ils se dotent d'un dispositif minimum suffisant en matière d'inspection du travail pour tous les secteurs à haut risque, en se conformant au critère de référence de l'OIT d'au moins un inspecteur du travail pour 10 000 travailleurs;

10. appelle une nouvelle fois[14] de ses vœux le déploiement rapide du dispositif de passeport européen de sécurité sociale (ESPASS) et l'amélioration de l'application numérique des droits aux prestations sociales et de la mobilité équitable, avec notamment, en temps réel, une vérification et des échanges de renseignements entre les autorités chargées de faire appliquer la législation, mais aussi l'intégration du passeport européen de sécurité sociale dans les systèmes nationaux de carte de travail en vigueur;

***Sanctionner l'exploitation par le travail***

11. constate avec inquiétude que les personnes frappées par des interdictions d'exercice dans un État membre peuvent contourner les restrictions nationales en immatriculant et

[12] Résolution du 18 janvier 2024.
[13] Directive 2006/22/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 établissant les conditions minimales à respecter pour la mise en œuvre des règlements du Conseil (CEE) n° 3820/85 et (CEE) n° 3821/85 concernant la législation sociale relative aux activités de transport routier et abrogeant la directive 88/599/CEE du Conseil (JO L 102 du 11.4.2006, p. 35, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/22/oj).
[14] Résolution du 25 novembre 2021.

en exploitant une société dans un autre État membre, ce qui porte atteinte au marché unique; invite la Commission à assurer la reconnaissance mutuelle automatique des interdictions d'exercice entre les États membres ainsi que l'échange sécurisé et en temps utile des renseignements utiles entre les États membres;

12. accueille favorablement le recours, dans les régimes et programmes de financement nationaux et européens, à des conditionnalités sociales qui subordonnent les versements au respect des droits des travailleurs; invite la Commission à mettre à profit l'expérience acquise en matière d'inclusion de la conditionnalité sociale dans la politique agricole commune afin d'assortir les programmes de financement de l'Union de conditions relatives aux normes européennes du travail;

°

° °

13. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

Les travailleurs de secteurs tels que la construction, l'agriculture, les travaux domestiques, les transports et la logistique, la transformation de la viande et des produits alimentaires, les services de nettoyage, l'hôtellerie et les soins constituent l'épine dorsale de notre économie. Or, dans la plupart des pays européens, ces secteurs sont touchés durablement par des pratiques abusives, l'exploitation et la concurrence frauduleuse, qui nuisent aux travailleurs ainsi qu'aux entreprises légitimes, en particulier les PME.

Plusieurs incidents tragiques survenus sur des lieux de travail ces dernières années dans les États membres ont mis en évidence la réalité du coût humain engendré par le relâchement de la vigilance à l'égard des responsables en dernier ressort du respect des règles fondamentales en matière de santé, de sécurité et d'emploi, suscitant des doutes profonds quant aux responsabilités juridiques, à la traçabilité et au contrôle des conditions de travail.

Par ailleurs, Europol a attiré l'attention sur le fait que la quasi-totalité des réseaux criminels les plus menaçants en Europe utilisaient des structures commerciales légales pour prendre pied dans l'économie européenne, la logistique, les activités où circulent beaucoup d'argent liquide et la construction étant les plus touchées à cet égard.

Dans le contexte sécuritaire actuel, l'absence de contrôle peut constituer une aubaine pour des acteurs hostiles désireux d'acquérir des renseignements sur les infrastructures critiques, ou de porter atteinte à leur fonctionnement, ou souhaitant accéder à des sites de travail sensibles.

Si l'exploitation par le travail et les risques qu'elle représente pour les lieux de travail européens ne sont pas imputables à un seul et unique facteur, il n'en existe pas moins des variables qui, dans les études nationales et européennes, ainsi que dans les rapports des services répressifs, réapparaissent constamment. Il en est ainsi du recours croissant à des chaînes de sous-traitance longues et complexes et de la présence d'intermédiaires peu scrupuleux sur le marché du travail. Combinées, ces deux pratiques compliquent la tâche des services compétents, qui peinent à empêcher les acteurs délinquants ou criminels de s'implanter dans des lieux de travail.

Sur le terrain, ce constat n'a rien de surprenant pour bien des salariés et des entreprises. Le nombre grandissant des lieux de travail insuffisamment contrôlés et où les responsabilités sont divisées, diluées et reportées vers l'aval est source de mécontentement depuis de nombreuses années.

Face à ces enjeux, les États membres réagissent en renforçant les contrôles et en prenant des mesures pour remédier aux abus les plus courants. Ils s'efforcent de limiter la longueur des chaînes de sous-traitance, de durcir les obligations en matière de responsabilité, d'accroître les échanges de renseignements et de mettre en place des unités de contrôle spéciales chargées de détecter et d'éradiquer l'exploitation par le travail et les abus. Se saisissant eux aussi du problème, les partenaires sociaux, au niveau national et sectoriel, prennent des initiatives, de leur côté, pour participer à l'assainissement de leurs secteurs respectifs et pèsent sur leurs gouvernements pour qu'ils en fassent davantage. Si, à l'évidence, ces efforts ont eu des effets positifs importants, il est clair qu'ils ne sont pas suffisants et qu'il faut aller plus loin.

La tâche est particulièrement ardue face à aux entreprises ayant des activités transfrontières,

car la coopération transfrontalière entre services répressifs, les échanges de renseignements et les cadres juridiques n'évoluent pas aussi vite que les réalités du terrain. En l'absence d'action européenne concertée, il est de plus en plus facile pour les acteurs de mauvaise foi et criminels d'exploiter les failles du marché unique. Il est aussi vrai que, dans plusieurs cas, des États membres se sont heurtés à des difficultés juridiques en voulant sévir contre l'exploitation par le travail et assurer l'égalité des conditions de concurrence, souvent au regard du droit de l'Union.

Dès lors, l'exploitation par le travail, en général, et les formes abusives de sous-traitance et d'intermédiation du marché du travail, en particulier, appellent une action concertée au niveau européen.

Si l'on veut relever ces défis, il faut faire en sorte que les modèles économiques des fraudeurs et des criminels ne soient plus rentables, de façon à protéger les travailleurs et à faciliter la vie de toutes les entreprises vertueuses. Cette action doit s'articuler autour des trois axes suivants:

1. La prévention, pour compliquer le plus possible la tâche de ceux qui veulent se livrer à des activités frauduleuses,

2. Le contrôle, pour que le risque d'être découvert soit le plus élevé possible,

3. Les sanctions, pour que ceux qui se font prendre subissent toutes les conséquences de leurs actes.

Enfin, je forme le vœu que le présent rapport favorise l'intensification de la lutte contre l'exploitation par le travail, singulièrement contre les formes abusives de sous-traitance et d'intermédiation du travail, en suscitant un large soutien auprès de l'ensemble des acteurs politiques et des partenaires sociaux. Si les avis peuvent diverger sur le détail des solutions, j'ai le ferme espoir que nous saurons, toutes et tous, convenir que ces problèmes sont bel et bien présents sur le marché européen du travail, qu'ils s'aggravent et qu'ils appellent des mesures urgentes.

## ANNEXE: DÉCLARATION DES CONTRIBUTIONS

Conformément à l'article 8 de l'annexe I du règlement intérieur, le rapporteur déclare avoir inclus dans son rapport des contributions sur des questions relatives à l'objet du dossier qu'il a reçues, pour l'élaboration du projet de rapport, de la part des représentants d'intérêts relevant du champ d'application de l'accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire[1] suivants, ou des représentants des autorités publiques de pays tiers, y compris leurs missions diplomatiques et ambassades, suivants:

| **1. Représentants d'intérêts relevant du champ d'application de l'accord interinstitutionnel sur un registre de transparence obligatoire** |
|---|
| 3F Byggegruppen |
| 3F Transport |
| BUSINESSEUROPE |
| Byggföretagen |
| Byggnadsarbetareförbundet |
| CEEMET |
| Confederation of Swedish Enterprise |
| Danish Trade Union Confederation EU Office |
| Deutscher Gewerkschaftsbund |
| European Builders Confederation |
| European Construction Industry Federation |
| European Federation of Building and Woodworkers |
| European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions |
| European Trade Union Confederation |
| European Trade Union Institute |
| European Transport Workers' Federation |
| Fagbevægelsens Hovedorganisation |
| Fastighetsanställdas Förbund |
| Friedrich-Ebert-Stiftung |
| Göteborgs Räddningsmission |
| HOTREC |
| IF Metall |
| IndustriAll |
| Kommunalarbetareförbundet |
| LO |
| LO Norge |
| NHO - Norway |
| Rättvist Byggande |
| Svensk Byggkontroll |
| Swedish Trade Union Office |
| The Adecco Group |

[1] Accord interinstitutionnel du 20 mai 2021 entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur un registre de transparence obligatoire (JO L 207 du 11.6.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).

| |
|---|
| Transportarbetareförbundet |
| UNI Europa |
| Unionen |
| World Employment Confederation-Europe |
| **2. Représentants des autorités publiques de pays tiers, y compris leurs missions diplomatiques et ambassades** |
| |

La liste ci-dessus est établie sous la responsabilité exclusive du rapporteur.

Lorsque des personnes physiques sont identifiées dans la liste par leur nom, leur fonction ou les deux, le rapporteur déclare avoir soumis aux personnes physiques concernées l'avis du Parlement européen relatif à la protection des données nº 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), qui définit les conditions applicables au traitement de leurs données à caractère personnel et les droits liés à ce traitement.