SECRÉTARIAT D'ÉTAT
CHARGÉ DE LA MER
ET DE LA BIODIVERSITÉ

Liberté
Égalité
Fraternité

LUTTE CONTRE LE DUMPING SOCIAL SUR LES LIGNES MARITIMES RÉGULIÈRES

RAPPORT
du conseil
supérieur
de la marine
marchande

CSMM
Conseil Supérieur de la Marine Marchande

TABLE DES MATIÈRES

RAPPORT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MARINE MARCHANDE **1**
TABLE DES MATIÈRES 2
AVANT-PROPOS 3
PREMIÈRE PARTIE : « Le cabotage européen face au changement de modèle armatorial » **4**
A) Droit des gens de mer et concurrence internationale *4*
1. Le droit du travail maritime français, droit protecteur des gens de mer 4
a) Une construction spécifique pour les gens de mer résidant en France 4
b) Présentation générale des notions de pavillon et de registre 6
2. La concurrence entre les pavillons génère des déséquilibres dans la protection sociale des gens de mer 7
a) De la liberté de pavillon à la libre prestation de services au sein de l'Union Européenne 8
b) Le déploiement d'un droit international du travail maritime, et ses limites 11
B) Le transmanche à l'épreuve du dumping social *13*
1. Une zone d'échanges déstabilisée 13
a) Photographie du marché habituel 14
b) Conséquences du Brexit sur le trafic transmanche 14
2. La nécessité d'agir face aux dangers en matière de sécurité maritime 16
a) La fatigue des gens de mer 16
b) La formation des gens de mer 18
DEUXIÈME PARTIE : Poursuivre la mobilisation d'outils exceptionnels **20**
A) La résorption des difficultés du transmanche *20*
1. Le recours à la loi dite de police du règlement Rome 1 : la loi Le Gac 21
a) Présentation du processus d'avènement de la loi 21
b) Enjeux de la mise en œuvre : textes d'application et mise en œuvre des contrôles 23
2. Le complément fourni par les engagements volontaires 24
B) L'action européenne, une nécessité *26*
1. Au-delà du transmanche, de nombreuses lignes intra-européennes menacées 26
a) Comparaison entre les structures économiques des trafics Manche et Méditerranée 26
b) Scénarios en cas d'absence de régulation de l'ajustement au marché par le biais des leviers sociaux 28
2. Préfiguration d'un plan d'action sur le front européen 32
a) S'appuyer sur le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE) 32
b) Se saisir de l'élection du Parlement Européen 33
c) Convaincre la nouvelle Commission Européenne 34
CONCLUSION **37**
ANNEXES 38

Christine Ezcutari

présidente du Conseil supérieur de la marine marchande

La lutte contre le dumping social est le premier sujet dont le Conseil supérieur de la marine marchande s'est emparé sous ma présidence. Le bien-être des gens de mer et la concurrence équitable dans les transports et les services sont en effet au cœur de ses missions. Ils structurent notre secteur maritime et portuaire, bâtissent la France et l'Europe de la mer. En en prenant la présidence, j'ai souhaité que le Conseil mobilise son expertise et ses ambitions tripartites (organisations professionnelles, organisations syndicales, administrations et personnalités qualifiées) pour apporter à la lutte contre le dumping social menée depuis la France un bénéfice extraterritorial. Le Conseil a été acteur de la loi Le Gac et de ses textes d'application en fournissant réflexion et avis. Le Conseil contribue aujourd'hui à poser les jalons d'une action coordonnée entre tous les acteurs du shipping qu'ils soient publics ou privés, sur le front européen.

Jean-marc Roué

rapporteur du Conseil supérieur de la marine marchande

Lors des Assises de la Mer de Nantes, en novembre 2023, le Président de la République nous avait enjoint de nous mobiliser pour porter la lutte contre le dumping social jusqu'à l'échelle européenne. Avec l'ensemble des partenaires sociaux et les membres du Conseil Supérieur de la Marine Marchande (CSMM), nous avons été présents ! Ce rapport acte d'une situation de crise structurelle dont nous prenons désormais toute l'étendue. Les destructions présentes et à venir, en termes d'emplois et de richesses, sont majeures sur le Transmanche. Elles concernent aujourd'hui l'emploi des marins français, l'économie des compagnies du pavillon national, celle des territoires qu'elles irriguent... et, à terme, la souveraineté économique de la France ! Je ne peux donc que saluer les actions proposées au Gouvernement dans ce rapport du CSMM. Tout doit être entrepris pour contrer cette dynamique néfaste. Je sais que toutes les forces de la France bleue seront mobilisées pour faire triompher nos principes et nos valeurs face à ces compagnies prédatrices et ces pavillons dévoyés.

PREMIÈRE PARTIE : « Le cabotage européen face au changement de modèle armatorial »

Le constat partagé et précis de la situation du transport maritime sur le secteur géographique du transmanche est le préalable indispensable à toute réflexion, et a fortiori à toute action. Pour cela, il est important de faire un retour sur la construction du droit du travail maritime français, mis à l'épreuve par la concurrence entre pavillons (A)), afin d'analyser ensuite les bouleversements survenus sur le marché transmanche, lesquels justifient la volonté accrue de refuser l'immobilisme et de réguler (B)).

A) Droit des gens de mer et concurrence internationale

Comment la réglementation du travail applicable aux gens de mer en France (1.) fait face à une concurrence fondée sur un modèle social à bas coût (2.) ?

1. Le droit du travail maritime français, droit protecteur des gens de mer

L'attachement au pavillon français découle notamment d'un attachement au degré de protection sociale comme de sécurité maritime qu'il induit. Ainsi, il convient ici d'en exposer pour les comprendre les modalités d'application.

Cela passe par une approche historique (a), complétée d'une analyse plus actuelle (b).

a) Une construction spécifique pour les gens de mer résidant en France

La question du droit du travail applicable aux gens de mer est complexe en raison de l'imbrication de normes internationales, européennes et françaises, suscitant de multiples interventions des pouvoirs publics et du législateur. Le professeur Philippe Delebecque[1] souligne ainsi que l'une des caractéristiques du droit du travail maritime est d'accorder un statut particulier aux marins, contrairement aux droits des salariés qui étaient historiquement régis par le corporatisme jusqu'au XXe siècle.

[1] DELEBECQUE, Philippe. *Droit Maritime*. 14e édition, Dalloz 2020

En raison de l'importance stratégique de la marine marchande, les États ont encadré le statut des marins dès le XVIIe siècle. C'est ce que le professeur Patrick Chaumette[2] nomme le temps de « *l'autonomie* » du droit du travail maritime. Les Etats ont ainsi assuré des fonctions tutélaires telles que l'enregistrement des marins, la reconnaissance de leur aptitude professionnelle, le contrôle de la légalité de leurs contrats et la mise en place d'une protection sociale spécifique. Alors que seuls des marins français pouvaient embarquer à bord de navires battant pavillon français, ces derniers bénéficiaient en effet de pensions de demi-solde d'invalidité, puis d'assurances sociales et d'un régime de sécurité sociale géré et largement financé par l'Etat en contrepartie de leurs obligations militaires.

Le droit social des gens de mer s'est donc construit bien avant le droit social terrestre et, malgré son alignement progressif, son autonomie a perduré tant en ce qui concerne le travail que les assurances sociales. En 1898, deux lois ont été promulguées concernant l'indemnisation des accidents du travail : la loi industrielle et commerciale du 9 avril[3] et la loi maritime du 21 avril. Ces deux lois présentent une structure similaire, établissant la responsabilité automatique de l'employeur, ce qui entraîne une indemnisation forfaitaire pour la victime ou ses ayants droit.

À mesure que le droit du travail terrestre s'est développé, les droits des salariés et des marins ont donc progressivement convergé. Le Professeur Patrick Chaumette nomme ceci le temps du « *parallélisme* ». On note ainsi l'adoption en 1926 du code du travail maritime, reproduisant le code du travail de 1910. La profession maritime est soumise à une discipline professionnelle réglementée par le code disciplinaire et pénal de la marine marchande (CDPMM) depuis 1852, administrée par une juridiction spécifique, le tribunal maritime commercial, qui est une juridiction pénale maritime. Les conventions collectives de la marine marchande encadrent ensuite les procédures disciplinaires au sein des entreprises.

Depuis la recodification du code des transports, les dispositions relatives aux gens de mer composent le titre IV du livre V de la cinquième partie du code des transports consacré au transport et à la navigation maritimes.

Le droit maritime, intrinsèque au droit du travail maritime, a progressivement adopté une nature internationale. Les normes du travail maritime adoptées dans le cadre de l'OIT ont influé sur l'évolution du droit du travail maritime français. Dans un cadre concurrentiel fort, la coexistence de régimes sociaux à bord de navires touchant les ports français est ainsi devenue monnaie courante.

[2] CHAUMETTE, Patrick, *Droits Maritimes*, 4e édition, Dalloz, 2021
[3] Loi du 9 avril 1898 relative aux chambres de commerce et d'industrie

Pour bien comprendre le fonctionnement actuel du droit du travail maritime français, il convient donc de s'intéresser désormais aux notions de pavillon et de registre.

b) Présentation générale des notions de pavillon et de registre

En droit de la mer, le pavillon détermine la nationalité d'un navire. Selon les principes du droit international, un navire doit être enregistré dans un pays, et il porte le pavillon de ce pays, ce qui indique sa nationalité. Cette nationalité du navire lui confère des droits et des obligations selon les lois du pays du pavillon.

La Convention de 1986 sur les conditions d'immatriculation des navires, proposée par la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement), visait à établir des normes internationales pour l'immatriculation des navires, notamment en exigeant un "lien substantiel" entre le navire et l'État du pavillon. L'objectif était de lutter contre le phénomène des "pavillons de complaisance", où des navires sont immatriculés dans un pays offrant peu de régulations, souvent pour éviter les réglementations plus strictes de leur pays d'origine. Cependant, cette convention est demeurée non ratifiée, principalement en raison de l'opposition de pays offrant des pavillons de complaisance et de la difficulté à définir de manière consensuelle ce que constitue un "lien substantiel".

La nuance apportée par la décision MV SAIGA[4] par le Tribunal international du droit de la mer à Hambourg illustre l'interprétation du concept de "lien substantiel" dans la pratique judiciaire internationale. Dans cette affaire, le tribunal a souligné que, pour qu'un État exerce sa juridiction sur un navire, il doit exister un lien substantiel entre l'État et le navire. Cette décision a mis en évidence la nécessité d'une connexion réelle et significative entre le navire et l'État du pavillon, allant au-delà de la simple formalité de l'enregistrement, ce qui remet en question les pratiques des pavillons de complaisance qui ne garantissent pas toujours ce lien substantiel.

La notion de registre est quant à elle mentionnée à l'article 94-2 a) de la convention de Montego Bay[5] : « *tout État (...) tient un registre maritime où figurent les noms et les caractéristiques des navires battant son pavillon…* ». L'existence de registres multiples au sein d'un même pavillon correspond, elle, à une pratique internationalement développée et acceptée.

En pratique, on peut parler d'un registre distinct au sein d'un pavillon dès lors que le fait d'y immatriculer un navire entraîne l'application d'un corps de règles distinctes de celles applicables à

[4] The M/V Saiga case (1st 1997), International Tribunal for the Law of the Sea
[5] Convention des Nations unies sur le droit de la mer, 16 novembre 1973

d’autres navires sous le même pavillon. Ces registres peuvent pour avoir pour origine l'autonomie politique d'un territoire au sein d'un Etat, ou la volonté, en dehors de toute base territoriale d'individualiser le régime de certains navires, usuellement afin d'assouplir les conditions de nationalité et d’emploi des équipages des navires les plus exposés à la concurrence internationale.

Les registres constitués aux fins de recherche de compétitivité sont dits registres internationaux ou second registre. Il se distinguent des registres ouverts par de plus grandes exigences en termes de lien avec l’Etat du pavillon. En Europe, le Danemark, la Norvège, l'Italie, l’Allemagne et la France possèdent un second registre 'international', sans base territoriale. Pour la France, il s’agit du Registre International Français (RIF).

Ainsi, en droit français, il convient de distinguer :

- Les navires que leur immatriculation rattache au régime juridique du territoire métropolitain et des départements d'outremer, dit « premier registre » ou « registre principal » ;
- Les navires que leur immatriculation rattache au registre international français (RIF), pour lesquels le régime des gens de mer non-résidents en France diffère de celui applicable au premier registre ;
- Les navires que leur immatriculation rattache à une collectivité d'outremer, à l’instar de Wallis-et-Futuna.

2. La concurrence entre les pavillons génère des déséquilibres dans la protection sociale des gens de mer

Une fois les fondements du régime du droit du travail maritime national présentés, nous souhaitons revenir sur les inquiétudes que leur exécution dans un cadre international a rapidement soulevées.

Nous reviendrons sur les principes de liberté de pavillon et de libre prestation de services au sein de l’UE (a) puis sur les limites du déploiement du droit international du travail maritime (b).

a) De la liberté de pavillon à la libre prestation de services au sein de l'Union Européenne

La liberté d'usage des registres

Le transport maritime international, qu'il soit extracommunautaire ou communautaire, peut être réalisé sous n'importe quel pavillon[6]. Les armateurs réalisant des prestations de services maritimes (notamment de lignes régulières) entre les ports de l'UE ont par principe la liberté de choix du registre d'immatriculation de leurs navires, sauf disposition nationale contraire – certains pays ont ainsi volontairement restreint ou interdit l'accès aux seconds registres aux navires battant leur pavillon et exerçant des activités de cabotage, comme l'Italie ou la France.

Dans la pratique, en Europe, la plupart des entreprises d'armement maritime exploitant des ferries et rouliers ont une variété de choix de registres. On distingue :

- Les premiers registres dont les spécificités (flexibilité de l'emploi, règles d'équipage, défiscalisation des revenus) les rapprochent grandement des seconds registres formels : Luxembourg, Malte, Chypre, Pays-Bas ;
- Les registres bis ayant une base territoriale, et offrant davantage de flexibilité en termes d'emploi, de règles sociales (salaire, retraite) ou encore de règle de nationalité que les premiers registres : Madère (Portugal, MAR), Espagne (Canaries, REC), France (Wallis-et-Futuna) ;
- Les seconds registres formels, dits « registres internationaux » : France (RIF), Danemark (DIS), Norvège (NIS), Allemagne (ISR), Italie (RII).

Les compagnies européennes, notamment dans le ferry et le roulier, panachent leurs registres, quelques-uns pour le pavillon national[7] puis selon les opportunités des registres des Etats de l'Union. Certaines via des sociétés de *ship management* marquent une préférence pour Chypre, quand d'autres (en particulier les fréteurs) ont une préférence pour Malte.

La pratique du registre ouvert est une pratique courante qui n'entre dans aucun processus contradictoire avec les règles européennes. La question de la limitation aux registres des pays

[6] Le Règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992 instaure la libre prestation des services de transport maritime à l'intérieur d'un État membre au bénéfice des armateurs communautaires et de l'Espace économique européen.

[7] La plupart des armements du secteur ferry européen sont contrôlés par des intérêts familiaux attachés à leur enracinement national.

concernés par les lignes régulières de ferry serait refusée par les armateurs. Elle ne serait d'ailleurs peut-être même pas acceptée par les États (comme l'Irlande) qui considèrent que les coûts optimisés du transport maritime de passagers sont un « fait » positif pour le transit de leurs citoyens.

Il est clé de distinguer les pavillons de « libre immatriculation » (en anglais « *convenience* ») des « pavillons de complaisance » (dérivé avec contre-sens de l'anglais) qui n'en réprésentant en fait qu'une très faible partie.

Les registres dits de « libre-immatriculation » représentent actuellement plus de la moitié de la flotte mondiale. Leur droit applicable est très proche du socle minimum des conventions internationales et représente ainsi un avantage pour les armateurs. L'essentiel de cette flotte est contrôlé par des armements des pays de l'OCDE, à l'instar de la Grèce, du Japon, de la Norvège, des États-Unis, et de l'Allemagne. Ceux-ci ne représentent donc pas systématiquement une concurrence directe pour les armements des pays développés, mais une de leurs modalités substantielles d'exploitation.

Parmi les grands registres de libre immatriculation, il faut citer : Panama, Liberia, Îles Marshall, Malte, Bahamas et Chypre ; ceux-ci regroupent plus de la moitié du port en lourd mondial et sont tous référencés sur la liste blanche du Mémorandum de Paris, qui s'appuie sur des critères de sécurité maritime.

L'immatriculation dite de complaisance désigne ainsi le fait pour certains Etats d'immatriculer des navires qui ne présentent avec eux aucun lien substantiel, à seule fin de générer des revenus, et/ou l'absence de juridiction effective par l'Etat du pavillon. Les administrations en charge de ces registres ont souvent des capacités, ou une volonté, de contrôle très limitées. De tels registres ont pu servir de refuge à des navires de bas standard de sécurité ou de protection sociale, mais leur proportion est très faible actuellement du fait de l'efficacité des contrôles par l'État du port dans le cadre de structures telles que le Mémorandum de Paris.

<u>Libre prestation de service du transport maritime</u>

L'Acte unique européen (1986) et le Traité de Maastricht (1992) ont fondé la liberté de prestations de services et de transports maritimes tout comme la liberté d'établissement. Le Règlement (CEE) n° 3577/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, instaure la libre prestation des services de transport maritime à l'intérieur d'un État membre au bénéfice des armateurs communautaires et de l'Espace économique européen, pour les navires immatriculés dans ces États.

Dans le même mouvement, ce règlement ouvre la possibilité aux Etats-membres de réserver certains transports à des armateurs et navires communautaires. Ceux-ci sont particulièrement nombreux avec les différentes intégrations de nouveaux Etats membres.

Donc tout trafic domestique européen peut comporter une restriction sociale sur l'équipage selon les règles de l'État concerné par le service.

Dans la pratique, seuls six États membres appliquent les règles de l'État d'accueil : la France, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Grèce et la Bulgarie. En Grèce, tout le cabotage est assujetti à la règle de l'État d'accueil et régi par la législation grecque.

Dans le cadre européen, la libre prestation de services se réfère donc à la fourniture temporaire de services transfrontaliers sans établissement permanent tandis que la liberté d'établissement concerne quant à elle l'établissement permanent ou semi-permanent et la gestion d'entreprises dans un État membre autre que celui d'origine. Le caractère temporaire d'une fourniture de services, telle que stipulée dans le troisième alinéa de l'article 57 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), doit être évalué en considérant plusieurs critères spécifiques que sont la durée, la fréquence, la périodicité et la continuité. Les obligations induites ne s'appliquent néanmoins qu'aux armateurs communautaires, qu'il s'agisse de l'un ou l'autre des cas de figure.

La liberté d'organisation des registres par les Nations

Les États sont libres d'organiser leurs registres maritimes et d'en définir les périmètres d'usage. Les « premiers registres » sont généralement conditionnés à des périmètres de trafics nationaux et sous les normes sociales des conventions collectives nationales. Les registres bis, appuyés sur des territoires autonomes, peuvent réduire les « règles » sociales communes, mais ne les éliminent pas totalement. Les registres internationaux des États européens, à part pour les quelques navigants communautaires, peuvent être sortis des conventions nationales pour adopter la règle internationale (Maritime Labor Convention). C'est le cas des registres de Malte et Chypre, mais aussi du registre international des Pays-Bas[8].

Les États européens peuvent aussi limiter l'usage des registres dits bis. Le Danemark interdit le sien pour les liaisons passagers nationales. La France, par le décret n°2023-474 du 20 juin 2023[9], a fait le

[8] Le registre international italien fonctionne avec le cadre de la convention de travail italienne mais avec des conditions sociales favorables et aussi le recours aux marins internationaux.

[9] Décret n° 2023-474 du 20 juin 2023 modifiant le décret n° 2006-462 du 21 avril 2006 fixant la liste des lignes régulières internationales de transport maritime de passagers mentionnée à l'article 2 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français

choix d'exclure le RIF de certaines liaisons à passagers (avec les pays de l'UE et avec la Grande-Bretagne, les îles Anglo-Normandes, et les pays du Maghreb). Cette interdiction ne concerne que les armements qui voudraient battre pavillon français en utilisant un registre français.

Au-delà de l'Union Européenne, les organisations internationales que sont l'Organisation Maritime Internationale (OMI) et l'Organisation Internationale du Travail (OIT) élaborent les fondements d'un droit du travail maritime en constante évolution.

b) Le déploiement d'un droit international du travail maritime, et ses limites

Pour le transport maritime international, le socle social commun est composé par la Convention internationale du travail maritime (CTM en français, MLC (*Maritime Law Convention*) en anglais) de 2006. Elle a été intégrée au droit européen en 2009 et s'applique à tous les registres européens.

La MLC s'inscrit dans la lignée des principes de la Convention de Montego Bay qu'elle définit comme un « *cadre juridique général régissant l'ensemble des activités sur les mers et les océans, qu'elle revêt une importance stratégique comme base de l'action et de la coopération nationales, régionales et mondiales dans le secteur maritime et que son intégrité doit être préservée* ». Elle s'attarde notamment sur son article 14 définissant les devoirs et les obligations incombant à l'Etat du pavillon notamment en ce qui concerne les conditions de travail, les effectifs et les questions sociales à bord des navires qui battent son pavillon.

Considérée comme le 4e pilier normatif international maritime (aux côtés des conventions internationales SOLAS[10], STCW[11] et MARPOL[12]), cette convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) adoptée en 2006 rassemble 37 anciennes conventions du travail maritime, et introduit un système obligatoire de certification sociale pour les navires de plus de 500 *Universal Measurement System* (UMS) et effectuant des voyages internationaux (à l'exclusion des navires de pêche et ceux armés par une personne publique). Un tel navire doit détenir ce certificat pour naviguer, ainsi qu'une déclaration de conformité du travail maritime.

En matière de sécurité sociale, la ratification de la MLC par un État doit inclure au moins trois des neuf branches suivantes : soins médicaux, indemnités de maladie, prestations de chômage, prestations de vieillesse, prestations en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle, prestations

[10] Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, 1974
[11] Convention internationale sur les normes de formation des gens de mer, de délivrance des brevets et de veille
[12] Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires

familiales, prestations de maternité, prestations d'invalidité et prestations de survivants. Là où la France s'est engagée à garantir les neuf branches, Chypre s'est cantonné au minimum requis en choisissant les soins médicaux; indemnités de maladie; prestations en cas d'accident du travail ou de maladie professionnelle et prestations d'invalidité.

La certification sociale vise à garantir l'application aux gens de mer des conditions minimales de travail et de vie dans seize domaines (âge minimum, certificat médical des gens de mer, formation et qualification, contrat d'engagement maritime, recrutement et placement, durée du travail, effectifs, logement, installations de loisirs, alimentation et service de table, santé et sécurité, soins médicaux à bord, procédures de plainte à bord, salaire, garantie financière pour rapatriement, garantie financière relative à la responsabilité de l'armateur).

L'efficacité de ce système de certification repose en particulier sur le contrôle dit de l'Etat du port, c'est-à-dire le droit pour un Etat membre de mener une inspection sur un navire qui fait escale dans un de ses ports. Le contrôle porte sur les seize points définis par la MLC et, en cas de non-conformité majeure, peut justifier une détention du navire. Ce sont également ces seize points sur lesquels porte la certification des navires.

Si le champ des obligations et des contrôles offerts par la MLC est déjà couvrant, l'ensemble des règles auxquelles sont soumis les gens de mer en termes de conditions d'emploi et de travail n'est pas encadré par la MLC. Il en va ainsi du salaire : la MLC impose qu'un salaire soit versé de façon régulière, mais ne fixe pas le montant du salaire. C'est une résolution adoptée par la sous-commission sur le salaire des gens de mer de la commission paritaire de l'OIT qui fixe un salaire minimum mensuel. La dernière résolution adoptée le 17 mai 2022 fixe le salaire minimum du 1er janvier 2023 au 1er janvier 2025 avec augmentation tous les 1ers janviers.

La MLC est précurseure, comme le droit maritime l'est à l'égard du droit des transports terrestres en de nombreux domaines. Mais elle demeure un instrument onusien qui ne peut porter que des règles minimales résultant de consensus. L'évolution de ces règles se fait par amendements, dans le cadre d'un processus lent et très encadré par la Convention commission tripartite qui regroupe des représentants des Etats, des gens de mer et des armateurs.

La MLC constitue donc un socle international indispensable, mais minimal.

Dans ce contexte, la tentation demeure grande pour certains Etats d'aligner leurs droits sociaux sur les minimas internationaux et de faire preuve de discrétion sur les sujets non traités par la Convention.

Ainsi en a-t-il été du salaire des marins dans l'affaire P&O. Le recours à des marins ressortissants d'Etats appliquant un salaire bien inférieur aux standards européens a été rendu possible d'une part par l'impasse de la MLC sur le montant du salaire et, d'autre part, par la mise à disposition de marins par des employeurs sans lien avec l'Etat du pavillon ou des ports exploités.

Le contrat de travail et son régime échappent aussi à la MLC. La MLC exige certes que le contrat d'engagement comporte certaines mentions obligatoires, qu'il soit compris du marin et que sa résiliation pour des raisons humanitaires ou d'autres motifs d'urgence par le marin soit possible sans pénalité et sans préavis. Mais la loi applicable au contrat de travail résulte de règles juridiques extérieures à la MLC, permettant d'appliquer sur un même navire des droits sociaux différents dès lors que la MLC est respectée.

Ces deux exemples montrent la nécessité d'avoir une approche ambitieuse et globale de la Convention du travail maritime afin de hisser haut les droits des marins. L'enjeu d'attractivité de ces métiers concomitant à celui de la souveraineté dépendent du facteur humain. Il faut donc soigner le métier de marin sur un temps long. Cela devrait contribuer à rendre le métier de marin plus attractif, notamment dans les Etats développés (plutôt que de recourir à une main d'œuvre bon marché) et ainsi de contribuer à combattre le dumping social.

B) Le transmanche à l'épreuve du dumping social

Le Brexit et les bouleversements économiques qu'il cause (1.) ont incité à faire adopter des mesures de préservation des conditions de travail des marins en faveur d'une concurrence loyale (2.).

1. Une zone d'échanges déstabilisée

La situation du transport maritime transmanche, dont la sensibilité sociale a été mise en exergue par la décision de P&O de licencier plusieurs centaines de navigants britanniques, a justifié l'ouverture des travaux menés par le Conseil supérieur de la marine marchande. Une approche économique est indispensable à la compréhension de l'enjeu social.

Réalisons une « photographie » du marché avant le Brexit (a) pour analyser ensuite son fonctionnement à l'heure actuelle (b).

a) Photographie du marché habituel

En préambule, il convient de rappeler que tant Getlink /Eurotunnel pour ses navettes que les opérateurs de ferries ont 2 activités distinctes :

- Le transport de passagers souvent accompagnés de leurs véhicules, activité principalement B to C avec une clientèle essentiellement de loisirs, maillon de la chaîne touristique ;
- Le transport de fret (camions et remorques), activité B to B maillon de la chaîne logistique des économies.

En 2019, dernière année de référence avant le Brexit et la pandémie de Covid, les 4 opérateurs Transmanche (Getlink/Eurotunnel ; P&O Ferries, DFDS et Brittany Ferries), exploitant des lignes depuis Dunkerque, Calais, Dieppe, Le Havre, Caen, Cherbourg et Roscoff vers le Royaume-Uni, avaient transporté 23,8 Millions de passagers, 5,5 Millions de véhicules passagers et 4,3 Millions de camions ou remorques de fret.

Pour les passagers, Getlink demeure le leader avec une part de marché proche de 50%, P&O et DFDS contrôlant chacun 20% du marché. Brittany Ferries, sur ses lignes vers la Bretagne et la Normandie, représente le solde, soit une part de marché autour de 10%.

En fret, le marché est plus concentré sur le détroit avec une répartition plus équilibrée entre les 3 opérateurs (Getlink 38% ; P&O 29% ; DFDS 30%), Brittany Ferries ne représentant que 3% des flux fret sur le transmanche.

En conséquence, le fret est beaucoup plus important pour les opérateurs du détroit (environ 50% du chiffre d'affaires) que pour Brittany Ferries dont l'activité passagers (ventes billetterie + ventes bords) représente 80% du chiffre d'affaires.

b) Conséquences du Brexit sur le trafic transmanche

Si la crise Covid survenue en mars 2020 a entraîné une chute drastique de l'activité passagers et un fort ralentissement de l'activité fret en 2020 et 2021, le Brexit - effectivement survenu le 1er Janvier 2021 - a également fortement impacté les flux sur le transmanche. Mais, pendant l'année 2021, il était assez difficile de dissocier les impacts propres à la crise Covid des conséquences économiques de la sortie de l'Union européenne.

C’est pendant cette période confuse que l’opérateur Irish Ferries a décidé de s’implanter sur la ligne la plus fréquentée du transmanche, celle reliant Calais à Douvres. Cette compagnie a rapidement déployé 3 navires sous pavillon chypriote et a connu des débuts commerciaux assez difficiles.

En 2022, alors que les fermetures de frontières du fait de la crise Covid avaient été levées et que l’activité des opérateurs avait pu reprendre, les flux fret et passagers ne sont pour autant pas revenus au niveau de 2019, permettant ainsi de mieux jauger les impacts spécifiques du Brexit. Afin de bien les quantifier, il est intéressant de prendre le semestre 2022 d’avril à octobre et de le comparer avec le même semestre en 2019. Il apparaît ainsi que le marché passager est en retrait de 22% (soit 840 000 voitures) et le marché fret de 14% (soit 350 000 camions).

C’est au début de cette même période, en mars 2022, que P&O Ferries a soudainement annoncé le licenciement de ses 800 marins britanniques pour les remplacer du jour au lendemain par des marins venus de tous horizons. Au-delà de la manière inacceptable dont cette restructuration a été opérée, l’arrivée d’Irish Ferries un an plus tôt a créé une surcapacité sur des marchés en déclin (post Brexit), générant cette décision de la direction de l’opérateur P&O.

En 2023, le marché passager progresse certes par rapport à 2022 (+17% sur période mars-mai) sans toutefois revenir au niveau de 2019 (-18%). Pire, le marché fret continue de baisser de 4% par rapport à 2022 amenant la baisse du marché à -19% par rapport à 2019. Ainsi, les 4 opérateurs du détroit se partagent des marchés passager et fret nettement inférieurs aux niveaux de 2019.

Cette situation les amène progressivement et inexorablement à une guerre des prix, qui a une conséquence directe négative sur les volumes (surtout en fret) des lignes (en particulier normandes, celles de Brittany Ferries, qui subit une chute de sa fréquentation fret de 14% sur le trimestre mars-mai 2023, en comparaison de 2022. Pour les passagers, en 2023, Brittany Ferries progresse beaucoup moins sur ses lignes que le détroit (+6% versus +17%). Ces pertes de parts de marché sont la conséquence de la surcapacité cumulée à la guerre des prix. Le statu quo sur le détroit paraît donc difficile. DFDS, qui exploite ses navires sous pavillons français (à Calais) et britannique (à Dunkerque) est l’autre grand perdant de la situation et a fait savoir qu’il tirerait les conséquences de la situation afin de ne pas perdre sa place acquise sur le détroit.

Si DFDS passait ses 6 navires sous pavillon tiers (chypriote par ex), le différentiel de coûts constituera une menace pour le modèle du pavillon français au premier registre.

2. La nécessité d'agir face aux dangers en matière de sécurité maritime

En complément des aspects économiques, le secteur transmanche doit aussi être appréhendé au regard des conditions de travail.

On mettra d'abord en évidence le sujet de la fatigue (a), puis celui de la formation des gens de mer sur le Transmanche (b).

a) La fatigue des gens de mer

Le droit international et européen applicable au transport maritime de passagers entre deux États offre, nous l'avons vu, une grande liberté aux employeurs dans la détermination des conditions de travail applicables aux gens de mer. La Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982, dite de Montego Bay, stipule à son article 91 que chaque État fixe les conditions auxquelles il soumet l'attribution de sa nationalité aux navires, les conditions d'immatriculation des navires sur son territoire et les conditions requises pour qu'ils aient le droit de battre son pavillon.

Néanmoins, en l'absence d'obligation prévue par le droit international, le contexte économique difficile des années 2010 a poussé les entreprises à user de cette liberté de pavillon pour adopter une immatriculation à bas coût, souvent synonyme d'une affiliation aux normes sociales les moins exigeantes. La pratique du « dumping social » a ainsi progressé, s'appuyant sur le recours à des pavillons n'offrant que de faibles garanties en matière de droits sociaux et à des sociétés de main d'œuvre (*manning*). Cette recherche des coûts contractés d'exploitation des navires impactant le choix du pavillon et l'acceptation des normes sociales a symétriquement conduit certains États à développer des stratégies fondées sur une souplesse réglementaire afin d'attirer les navires étrangers.

D'ailleurs, une compagnie peut tout à fait communiquer sur le fait que ses marins nationaux soient rémunérés dans des conditions identiques à celles des conventions collectives nationales, tout en occultant le recours à des sociétés de *manning* pour le recrutement de membres d'équipage issus de pays tiers et rémunérés aux conditions de ces derniers.

Depuis le licenciement massif opéré par P&O, les marins nouvellement recrutés par l'intermédiaire des sociétés de *manning* se sont vu proposer des contrats particulièrement précaires. Voici les conditions de rémunération contenues dans un contrat-type[13] qui a été fourni pour alimenter le présent rapport :

[13] Transmis par une organisation syndicale représentative du secteur

Durée du contrat	17 semaines
Salaire mensuel de base	860 $ US
Temps de travail hebdomadaire	40 heures, soit 173 heures par mois
Temps de travail supplémentaire fixe	(103 heures) : 639 $ US
Heures supplémentaires (84 heures)	521 $
Indemnité de vivre	126 $ US

Le marin perçoit donc un salaire mensuel total de 2347 USD, pour un temps de travail de 360 heures. Les marins, employés par International Ferry Management, sous pavillon chypriote, travaillent 12 heures par jour, 7 jours sur 7, pour un salaire horaire de base de moins de 5 USD.

De plus, il convient de mentionner la question des rythmes de travail à bord.

Dans le cas présent, les marins naviguent en 06h00 - 18h00 ou 18h00 - 06h00. En termes de pénibilité, l'exploitation des ferries est à distinguer de la navigation au long cours, notamment pour la prise de repos, avec des touchers toutes les 3 heures. Le sommeil est particulièrement dégradé, avec des effets importants sur la fatigue. Plus la durée d'embarquement est longue, plus l'accumulation de fatigue met en danger le marin (risque d'accidents), comme l'exploitation du navire (erreur)[14].

Ajoutons enfin que le détroit du Nord Pas-de-Calais est un des détroits les plus fréquentés au monde. C'est un lieu de haut risque d'accident, avec des conditions météorologiques dégradées de novembre à mars.

Parmi les facteurs humains et organisationnels mis à jour, la fatigue de l'équipage a été reconnue comme un contributeur ou facteur aggravant de nombreux accidents. Elle préoccupe non seulement du point de vue des conditions de travail, mais aussi des conditions de sécurité. Une étude a été

[14] Les conclusions de l'étude sur la fatigue commanditée par la France auprès de l'Université de Malmö pourront utilement venir éclairer ce sujet. Pour plus d'information, voir MCA MIN 452 Seafarer Fatigue - Project HORIZON

commanditée par la Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) auprès de l'Université maritime mondiale (WMU) de Malmö (Suède).

La question de la fatigue introduit en effet une autre dimension de problématiques liées à la pratique du dumping social. Les grandes catastrophes de transbordeurs en Europe ont souligné l'importance que des facteurs individuels ou organisationnels peuvent avoir sur la survenue de catastrophes. Régulièrement, ces facteurs apparaissent favorisés par l'amoindrissement des conditions sociales.

L'étude a été lancée en janvier 2023 selon une méthodologie autonome et basée sur l'observation en situation réelle. Le rapport final consistera en une reconstruction de l'opération de certains navires et en une simulation des diverses configurations avec des recommandations. Le postulat de départ est le suivant : lors des traversées de la Manche, les navires sont exposés aux aléas du trafic maritime intra-européen et international dans une zone maritime où la densité du trafic expose les navires et leurs personnels à de nombreux risques.

La méthodologie suivie par les chercheurs consiste en une collecte de données auprès des équipages et en une évaluation du sommeil et de la vigilance des marins en opération. La principale difficulté rencontrée est l'accès aux équipages de certains opérateurs. Cet accès, s'il est accepté et même facilité par certains armements reste refusé par les autres armements.

b) La formation des gens de mer

Autre facteur humain et organisationnel identifié, celui de la langue de bord, parlée par les membres d'équipage, nécessite d'être examiné. Nous avons en mémoire l'un des accidents dramatiques, celui du Scandinavian Star, en 1990. Au sein de l'équipage, beaucoup ne parlaient ni anglais, ni danois, ni norvégien, qui étaient pourtant les langues pratiquées des deux pays desservis par le transbordeur. Par ailleurs, l'équipage n'avait reçu aucune formation de sécurité substantielle sur le navire. Ces deux éléments ont contribué au lourd bilan de 158 victimes à bord.

Depuis, l'UE a édicté une directive[15], refondue en 2008, qui stipule dans son article 18 que le personnel désigné sur le rôle d'équipage à bord des navires à passagers, chargé d'aider les passagers en cas de situation d'urgence, doit posséder des compétences de communication adéquates. Un ensemble de critères pertinents parmi ceux énumérés dans ladite directive doit être pris en considération pour évaluer ces aptitudes. Parmi ces critères, la correspondance linguistique avec les principales nationalités des passagers sur un itinéraire spécifique est particulièrement soulignée. En

[15] Directive 2008/106/CE du Parlement Européen et du Conseil concernant le niveau minimal de formation des gens de mer (refonte), 2008.

France, cette directive a été transposée dans la division 180[16], intitulée « Système de visites pour l'exploitation en toute sécurité de services réguliers (1) de navires rouliers à passagers et d'engins à passagers à grande vitesse relative aux visites à bord des navires », laquelle traite des procédures de visites à bord des navires pour garantir une exploitation sécurisée et régulière.

La STCW intègre également la question de la langue. Elle prévoit dans sa formation spéciale navires à passagers 2017, STCW 2-2 « la communication avec les passagers dans leur langue majoritaire ». Cette partie précise que dans la formation spéciale pour les navires à passagers selon la version de 2017 de la STCW (STCW 2-2), il existe une disposition spécifique concernant la communication avec les passagers. Plus précisément, cette disposition stipule que la communication doit se faire dans la langue majoritaire des passagers. En d'autres termes, l'équipage des navires à passagers doit être capable de communiquer efficacement avec les passagers dans la langue que ces derniers comprennent le mieux, ce qui contribue à la sécurité et au bien-être à bord.

De cela, découle qu'entre 2 pays, la communication envers les passagers devrait se faire à minima dans les langues pratiquées par les ressortissants des 2 pays desservis. Cela devrait se traduire par la pratique majoritaire de l'anglais et du français sur le trafic Transmanche. La convention STCW, qui vise à fournir des préconisations de base, prévoit que dans le cadre des contrôles par l'Etat du port, les États membres s'assurent également que les navires battant pavillon d'un pays tiers se conforment à l'article 18 précité. Néanmoins, les nouveaux équipages constitués au lendemain du licenciement massif décidé unilatéralement par P&O interrogent sur le respect de telles dispositions. Par le biais des enjeux qu'il génère en ce qui concerne la langue de bord, le dumping social provoque un amoindrissement des conditions de sécurité des passagers et de la navigation.

Ces éléments mentionnés, il ne fait aucun doute que les compagnies ayant fait le choix du pavillon français n'offrent pas le même degré de sécurité que celles ayant fait celui d'un pavillon de libre immatriculation. Néanmoins, les risques encourus par gens de mer et passagers n'induisent pas une hausse des coûts d'exploitation, bien au contraire. En témoigne une étude réalisée pour Britanny Ferries en juillet 2023 par le cabinet de conseil KPMG[17], sur une journée d'embarquement en saison haute, la masse salariale sous pavillon français coûte 3,66 fois plus cher que sous pavillon Chypriote… un déséquilibre supplémentaire pour une situation nécessitant la mobilisation d'outils exceptionnels.

[16] Arrêté du 23 novembre 1987 relatif à la sécurité des navires et à la prévention de la pollution
[17] Voir Annexe 1

DEUXIÈME PARTIE : Poursuivre la mobilisation d'outils exceptionnels

Quelles solutions apporter à la problématique du dumping social dans le domaine du transport maritime européen ? En revenant sur la dynamique engagée par la France dans les pas du Royaume-Uni malgré l'abandon de la piste d'un accord bilatéral (A), il conviendra d'analyser les mesures qu'il reste à prendre pour protéger plus fermement les gens de mer, sur l'ensemble des lignes (B).

A) La résorption des difficultés du transmanche

Il convient de rappeler que la première piste explorée fut celle d'un accord bilatéral entre la France et le Royaume-Uni déterminant certaines conditions sociales minimales applicables aux liaisons maritimes régulières à passagers entre leurs deux pays. Cette solution était au première abord séduisante, d'autant que le Gouvernement britannique était disposé à l'envisager favorablement. Néanmoins elle fut abandonnée pour deux raisons.

Premièrement, le contexte du Brexit créait une situation particulière. A cette période, le Gouvernement Johnson tentait de remettre en cause unilatéralement l'accord de sortie du Royaume-Uni, en particulier les dispositions intéressant l'Irlande, et s'essayait à obtenir de manière bilatérale certains avantages qu'il ne pouvait obtenir d'un accord avec l'UE. L'attitude convenue par l'ensemble des gouvernements européens était de s'abstenir de tout accord séparé par lequel certains Etats membres auraient résolu individuellement les problèmes se posant dans leurs relations avec le Royaume-Uni.

Deuxièmement, un accord bilatéral se heurtait à une problématique de compétence externe de l'Union Européenne. Un accord international conclu par un Etat membre de l'UEne doit pas empiéter sur la compétence externe de l'UE, sachant que l'exercice de la compétence interne entraîne la compétence externe. Cette contrainte laissait possible un accord portant sur le salaire minimum, la fixation d'un salaire minimum était explicitement exclue de la compétence communautaire. En revanche, il était difficile d'envisager de fixer des normes autres que salariales au regard notamment de l'incorporation dans le droit de l'Union des règles de la MLC.

La réflexion s'est alors orientée vers le recours à une loi de police, dont une version pourrait être adoptée à la fois par le Royaume-Uni et par la France, complétée par des chartes d'engagement volontaire. Dès lors, dans quelle mesure les vecteurs législatifs, réglementaires (1.) et les chartes

d'engagement volontaires (2.), peuvent avoir l'ambition de résorber la situation de dumping social sur le transmanche ?

1. Le recours à la loi dite de police du règlement Rome 1 : la loi Le Gac

Il convient tout d'abord de porter un regard sur le dispositif législatif adopté et dédié à la Manche (a) pour analyser ensuite les enjeux de mise en œuvre du dispositif (b).

a) Présentation du processus d'avènement de la loi

Le 19 juillet 2023, l'Assemblée Nationale adoptait la proposition de loi[18] visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche et à renforcer la sécurité du transport maritime en deuxième lecture, par 150 voix pour et 21 abstentions. Cela a fait rentrer dans notre ordre juridique national une nouvelle loi de police au sens de l'article 9 du Règlement (CE) n°593/2008. Quelques mois auparavant, le 23 mars 2023, c'est le Royaume-Uni qui adoptait une loi semblable destinée à empêcher les marins d'être payés moins que le salaire minimum britannique. Elles entreront toutes deux en vigueur courant 2024 une fois les décrets d'application publiés et, là encore, le processus d'adoption a été remarquable d'efficacité de part et d'autre de la Manche. Sur initiative parlementaire, la France a donc fait le choix d'une loi de police qui intervient dans le cadre de l'article 9 du Règlement (CE) n° 593/2008 pour les contrats de prestation de service et de transport. « *Une loi de police est une disposition impérative dont le respect est jugé crucial par un pays pour la sauvegarde de ses intérêts publics, tels que son organisation politique, sociale ou économique, au point d'en exiger l'application à toute situation entrant dans son champ d'application, quelle que soit par ailleurs la loi applicable au contrat d'après le présent règlement.* »

Lors des Assises de l'économie de la mer de 2022, le Secrétaire d'Etat auprès de la Première ministre, chargé de la mer Hervé Berville déclarait « *Je souhaite une loi de police qui interdirait très simplement l'accès, au départ ou à l'arrivée d'un port français, à tous les navires qui pour des liaisons régulières ne respecteraient pas des normes sociales élevées. Nous irons jusqu'au bout.* ». Début 2023, ce ne sont pas une mais trois propositions de loi qui avaient été déposées à l'Assemblée nationale. La première intitulée « *Proposition de loi visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche* », portée par les députés de la majorité Le Gac et Bergé, a été enregistrée à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 31 janvier. La seconde proposition de loi, enregistrée le même jour à l'AN était portée par la

[18] Voir Annexe 2

Nouvelle Union Populaire et Sociale (NUPES), avec comme figure de proue le député Jumel. Il s'agissait de la « *Proposition de loi visant à lutter contre le dumping social dans le cabotage maritime transmanche* ». La troisième, enregistrée le 14 février, était portée par le groupe Rassemblement National (RN), avec comme leader le député Bertheloot et était titrée « *PPL visant à lutter contre le dumping social pour les marins naviguant sur le transmanche* ».

Dans un premier temps, différentes auditions se sont tenues. L'une d'entre elles, organisée sous l'égide d'Armateurs de France sur l'initiative du CSMM, a permis aux représentants syndicaux de rencontrer les rapporteurs. La proposition Le Gac rassembla rapidement derrière elle. En première lecture à l'Assemblée Nationale, elle est étudiée en commission des affaires sociales le 22 mars 2023 puis adoptée le 28 mars en séance publique, enrichie par un certain nombre d'amendements. Lors de sa première lecture au Sénat, elle évoluera en commission le 14 juin puis en séance publique le 21, donnant lieu à une seconde lecture à l'Assemblée Nationale. Cette dernière se révèlera fructueuse puisque, le 19 juillet 2023, elle était adoptée puis définitivement promulguée le 27 juillet 2023 comme « *Loi visant à lutter contre le dumping social sur le transmanche et à renforcer la sécurité du transport maritime* » (n° 2023-659 du 26 juillet 2023), parue au Journal officiel de la République Française. L'objectif de cette loi est d'assurer la protection des travailleurs, une concurrence loyale et la sécurité de la navigation. A cette fin, elle impose un salaire minimum horaire au moins égal à celui applicable aux salariés français ainsi qu'une durée de repos à terre au moins équivalente à la durée d'embarquement.

De son côté, le gouvernement britannique a mis en place plusieurs mesures visant à garantir des conditions de travail équitables pour les marins utilisant régulièrement les ports du pays en adoptant le Seafarers Wage Act[19]. Le texte inclut l'obligation de payer les marins au salaire minimum national, avec la possibilité pour les ports anglais de suspendre l'accès aux opérateurs de ferries ne respectant pas cette exigence. Le gouvernement s'est engagé à collaborer avec ses partenaires internationaux pour assurer une protection et un salaire minimum aux marins non britanniques. Des ressources seront allouées pour garantir l'application des salaires minimaux, et les garde-côtes poursuivront leurs actions pour faire respecter ces normes. De plus, des textes spécifiques seront élaborés pour aborder les pratiques de « licenciement et de réembauche », les manquements à l'obligation de consulter les travailleurs, et des sanctions seront prises à l'encontre des dirigeants en infraction. L'objectif global est là aussi clair : améliorer les conditions de travail des marins et encourager l'enregistrement des navires sous pavillon britannique.

[19] Seafarers' Wages Act 2023

b) Enjeux de la mise en œuvre : textes d'application et mise en œuvre des contrôles

La bonne mise en œuvre de cette loi du 26 juillet 2023 passera par l'efficience des contrôles effectués par l'inspection du travail et par l'administration des affaires maritimes.

Le dispositif transmanche issu de la loi du 26 juillet 2023 requiert la prise de deux textes d'application pour sa mise en œuvre. Le premier est un décret en Conseil d'Etat, qui a pour objet de préciser le champ d'application de la loi en fixant les critères d'exploitation des lignes internationales touchant un port français, notamment le nombre de touchers. En outre, il détermine la durée maximale d'embarquement des salariés employés sur les navires relevant des dispositions sociales particulières aux liaisons transmanche.

Le second texte est un décret simple qui détermine les documents permettant d'une part d'informer les salariés employés à bord des navires sur les dispositions sociales spécifiques applicables, et d'autre part de contrôler le respect de ces dispositions par la mise à disposition de documents aux agents en charge du contrôle.

Le dispositif transmanche constitue un sujet commun à la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) et à la direction générale du travail (DGT). Aussi, la mise en œuvre opérationnelle de ce dispositif repose sur la mobilisation des services déconcentrés de l'État de ces deux administrations (DDTM/DML et DDETS/DEETS/DETSCC), notamment dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues en matière de contrôle du respect des normes de l'Etat d'accueil à bord des navires qui y sont soumis, et ce quel que soit leur pavillon.

Une coordination interministérielle (DGAMPA/DGT) est essentielle ainsi que l'élaboration d'une stratégie spécifique. La convention DGAMPA-DGT du 4 juillet 2023 relative à la coordination renforcée des actions en vue d'une mobilisation des services de l'Etat sur le contrôle du droit du travail français aux salariés des navires battant pavillon étranger est une première étape.

Au niveau de l'administration centrale, la création d'une « cellule d'intervention sociale » ou *« task force* sociale » conjointe à la DGAMPA et à la DGT prévue par la récente convention DGAMPA-DGT précitée, est l'outil adapté pour répondre au besoin identifié, comme cela existe pour l'aviation civile, autre domaine des transports très libéralisé. Cette cellule aura pour mission l'élaboration d'une stratégie interministérielle de contrôle des navires battant pavillon étranger et son pilotage. Elle permettrait d'animer la coordination des contrôles notamment en cas d'alerte sur les pratiques, d'accompagner et de former les agents de terrain, d'établir des statistiques et les bilans des contrôles

effectués, de proposer d'éventuelles évolutions législatives et réglementaires tirées du retour d'expérience du terrain.

Le dispositif Transmanche est créé par la loi du 26 juillet 2023 qui prévoit un dispositif de sanctions pénales et également de sanctions administratives. Ainsi en cas de non-respect du dispositif social instauré par la loi, des sanctions pourront être prononcées même en l'absence de poursuite pénale par le biais des sanctions administratives.

2. Le complément fourni par les engagements volontaires

Le 24 juillet 2023, comme annoncé aux Assises de l'Économie de la mer, Hervé Berville proposait à la signature des opérateurs maritimes du transmanche la « *charte française d'engagement volontaire pour la protection des gens de mer dans le transmanche* » à la signature des armateurs opérant des navires transporteurs de passagers sur le transmanche et sur les îles anglo-normandes. C'est à Paris, aux côtés du ministre français que la ministre britannique Charlotte Vere, Baronne de Norbiton, *Parliamentary Under-Secretary of State for Aviation, Maritime and Security*, a dévoilé la charte britannique poursuivant les mêmes objectifs et destinée quant à elle aux navires touchant les ports britanniques.

Au 1er janvier 2023, quatre armateurs avaient signé la charte française : Brittany Ferries, DFDS France, Stena Line et Condor Ferries. L'élargissement des signataires demeure une ambition collective et tripartite.

Côté français, la charte a pu être façonnée - lorsqu'elle était encore en projet- par les discussions menées au sein du CSMM, ainsi que par des discussions étroites entre la DGAMPA et ses homologues britanniques du Department for Transport. La démarche, innovante pour apporter une réponse rapide et efficace s'ouvrait à l'ensemble des armateurs, français et étrangers.

Ces chartes des armateurs intègrent des engagements sur une base volontaire, pour aller au-delà de ce que prévoit le dispositif légal adopté le 26 juillet 2023. Ainsi, sont objet d'engagements spécifiques la rémunération des heures supplémentaires, les champs de protection sociale, la formation, l'organisation du travail à bord, les effectifs, le repos, la sécurité ou encore la lutte contre les addictions.

Elles reflètent un triple enjeu :

- Économique : elles viennent en appui de l'attractivité du secteur dont les recrutements sont en tension importante actuellement et pour plusieurs années encore ;
- Sécuritaire : elles veillent à contribuer à donner des repères vertueux concernant la mise en pratique des temps de repos nécessaires au bon déroulement des missions à bord :
- Social : elles servent de guide pour tendre à l'amélioration de la qualité de vie au travail des gens de mer.

La charte ne permet pas à l'Etat de sanctionner les manquements, mais elle organise un dispositif de suivi comme suit au moyen de l'article 12.3 :

« *Le Signataire de la présente Charte accepte que le respect des stipulations qu'elle porte soit constaté dans le cadre de contrôles habituels ou inopinés, réalisés par les officiers et fonctionnaires affectés dans les services exerçant des missions de contrôle dans le domaine des affaires maritimes, sous l'autorité ou à la disposition du ministre chargé de la mer. Lesdits officiers ou fonctionnaires peuvent solliciter la communication volontaire de tout document utile à l'exercice de cette constatation. Le défaut de communication sera considéré comme une non-application de l'engagement volontaire pris sur la base de la présente Charte.* »

En matière de prévention nette de lutte contre le dumping social sur le transmanche, les initiatives tripartites françaises ont été appuyées (il faut saluer ici le rôle des parlementaires, des organisations syndicales et d'Armateurs de France) et suivies d'effet. Même si la déclinaison du dispositif législatif par voie réglementaire reste un enjeu important à court terme, les outils disponibles ont été utilisés pour juguler l'hémorragie avérée et anticiper la suivante. L'heure du bilan ne peut encore avoir sonné, mais seul un mouvement au niveau européen permettrait de pérenniser ces actions.

B) L'action européenne, une nécessité

Alors que d'autres lignes intra-européennes peuvent à leur tour être menacées (1.), comment obtenir une régulation cohérente à l'échelle de l'UE (2.) ?

1. Au-delà du transmanche, de nombreuses lignes intra-européennes menacées

On cherchera ici à démontrer que les bouleversements socio-économiques rencontrés sur le transmanche pourraient s'étendre à d'autres lignes maritimes intra-européennes.

Après avoir comparé les marchés Transmanche et Méditerranée (a), on tirera des conclusions quant aux perspectives de dérégulation applicables à l'ensemble des lignes (b).

a) Comparaison entre les structures économiques des trafics Manche et Méditerranée

Le marché des îles britanniques

Le marché ferry et roulier est désormais pour une part extracommunautaire (GB) et pour l'autre communautaire (Irlande). Le premier compte 9,4 M de passagers et 4,2 M d'unités de fret. Ce marché est segmenté en trois espaces. La Manche avec deux opérateurs sous premiers registres français (Brittany Ferries, DFDS), le Détroit avec les registres chypriotes de P&O et Irish Ferries face aux deux entités de DFDS (France, GB) avec les registres nationaux. Enfin, la mer du Nord avec le marché anglo-néerlandais avec une variété de registres (Chypre, GB, PB, Danemark, Lituanie) pour les trois opérateurs (P&O, Stena, DFDS). Il faut donc distinguer la concurrence du registre chypriote sur le détroit des situations sans concurrence directe du registre français sur la Manche et le marché « optimisé » de la mer du Nord.

Le marché irlandais a connu un développement avec le Brexit et le moindre usage du transit via la GB (landbridge). Le marché des passagers est de 430 000 passagers en 2022 et surtout autour de 400 000 unités de fret dont 150 000 pour les ports français. De nouvelles lignes se sont développées depuis les ports français, mais aussi la Belgique et les Pays-Bas.

L'opérateur irlandais Irish Ferries opère sous registre de Chypre depuis 2005 et ses concurrents historiques sont l'armement français Brittany Ferries sous le premier registre français et l'armement suédois Stena sous registre chypriote et italien (navire affrété). Les autres opérateurs présents à Dunkerque, Anvers, Zeebrugge et Rotterdam utilisent des rouliers fréteurs sous divers registres.

Les marchés ouest méditerranéens

En Méditerranée occidentale, il faut distinguer pour les trafics ferry et roulier dans la zone trois types de trafics : les liaisons domestiques insulaires, les liaisons intra-européennes et les liaisons internationales (Maghreb, Turquie).

En Italie, le marché de la Corse (2,6 M de passagers ; 0,130 UF) est marqué par une dualité entre des opérateurs dans le cadre de la DSP de la Collectivité corse (Corsica Linea, La Méridionale) et un opérateur privé (Corsica Ferries) sous registre international italien (RII). Les règles de l'Etat d'accueil s'appliquent clairement. Cependant, l'usage de ce registre dans le cadre de la desserte de la Corse est souvent mis en cause par certains armateurs comme un élément de dumping social en raison du coût social inférieur du RII (-55% pour le coût social annuel d'un navire).

En Espagne, le marché domestique des Baléares (7 M passagers ; 0,640 M UF), de Ceuta et de Melilla est un marché longtemps purement maîtrisé par les armements espagnols. Malgré l'existence du second registre des Canaries, l'un des opérateurs, Balearia, utilise le registre de Chypre. En 2021, le marché des Baléares a changé avec d'abord le rachat des activités locales de Trasmediterranea (Trasmed) par Grimaldi puis par l'arrivée de la compagnie italienne GNV (groupe MSC). Dans la pratique, il y a aujourd'hui des navires sous registres espagnol (Trasmed), chypriote (Trasmed, Balearia) et italien (GNV).

Les trafics intra-communautaires en Méditerranée occidentale sont de deux ordres, les liaisons avec les îles (France-Majorque, Italie-Corse, Espagne-Sardaigne) et les liaisons Espagne - Italie. L'ensemble de ces services est opéré sous registre italien par Corsica Ferries, Grimaldi Line, GNV et Moby Line.

Les liaisons internationales hors UE concernent en petite partie la Turquie avec du fret seul (DFDS sous registre turc). Avec l'Afrique du Nord, les armements italiens opèrent sous registre italien et les Espagnols sous registre des Canaries ou de Chypre. Les opérateurs français, Corsica Linea vers la Tunisie et l'Algérie, La Méridionale vers le Maroc, sont obligés pour le pavillon français d'utiliser le Premier registre. GNV à Sète vers le Maroc emploie le registre italien. Les armements de l'Algérie et de Tunisie sont sous leur propre pavillon dans une situation de partage du marché avec Corsica Linea.

La question des registres en Méditerranée occidentale se pose en France avec la situation de Corsica Ferries sous registre international italien, que n'interdit pas le droit communautaire et qui fait l'objet d'un contrôle régulier des règles de l'Etat d'accueil. La question du développement d'une ligne vers l'Algérie ou la Tunisie par GNV depuis un port français serait un élément problématique d'autant plus que la France a interdit le RIF aux armements souhaitant un pavillon français.

L'Espagne ne peut servir de référence en termes de défense du registre national, car depuis quelques années l'un des opérateurs a pris le registre de Chypre avec des structures de propriété des navires localisés dans l'île (Balearia n'a que 8 navires sous registre espagnol, sur 28 opérés). L'arrivée des groupes italiens, Grimaldi et GNV, avec ou sans le Registre international italien (RII), place le marché des Baléares dans le contexte européen de « libre concurrence » des registres. Par ailleurs, Armas est dans les mains d'un pool bancaire pour assainir l'armement avant sa vente, Balearia et Grimaldi sont cités. La compagnie est présente sur le détroit de Gibraltar et aux Canaries. Enfin, DFDS a repris les lignes de FRS (Allemagne) sur le détroit.

b) Scénarios en cas d'absence de régulation de l'ajustement au marché par le biais des leviers sociaux

Le 1er mai 2004, Chypre et Malte rejoignent une Union Européenne en plein élargissement et confortation de son marché intérieur. Près de 20 ans plus tard, leurs pavillons déstabilisent l'écosystème du Transmanche jusqu'alors marqué par une concurrence saine et loyale entre pavillons français et britanniques. La situation actuelle ayant déjà été analysée, les CEO de Brittany Ferries, Christophe Mathieu, de DFDS France, Jean-Claude Charlo, et de Getlink Eurotunnel, Yann Leriche, ont donc été interrogés sur les enjeux et perspectives propres à cette dérégulation amorcée depuis 2021/2022 par les compagnies Irish Ferries et P&O. Les trois compagnies françaises subissent de plein fouet une concurrence agressive, sur un marché transmanche en nette contraction de surcroît depuis la mise en œuvre du Brexit. Comment se projettent-elles à court et moyen terme si la loi n° 2023-659 du 26 juillet 2023 ne porte pas ses fruits, faute de contrôles suffisants ou de sanctions réellement appliquées, voire même si même la loi française était jugée contraire au droit européen ?

<u>Une guerre concurrentielle</u>

Le temps s'est brutalement accéléré entre 2021 et 2022. Irish Ferries est arrivé à Calais avec un premier navire, puis trois. Très rapidement, les clients de DFDS ont fait remonter aux opérateurs de nouvelles cotations difficilement tenables. Quelques mois plus tard, P&O entamait une guerre commerciale dirigée clairement contre Irish Ferries et l'importation soudaine de son modèle. Celui-ci fragilisait en effet un peu plus la compagnie dubaïote au sortir d'une crise Covid qui lui avait coûté près de 100 millions de Livres. En liquidant ses marins britanniques et en se plaçant sous pavillon chypriote, P&O mettait au point une structure de coûts moins disante et susceptible de lui faire renouer avec le profit. Dès 2022, les taux de fret et les cotations se sont effondrés avec des prix affichés à -35%. Comme le souligne DFDS, avant le démarrage de cette guerre entre low-cost, le taux de fret était à 200 euros +, alors qu'aujourd'hui il atteint à peine 130 en incluant les surcharges. Ni

pour Irish Ferries, ni pour P&O, ni pour DFDS France, cette position n'est tenable à moyen terme. Toutes les compagnies sur le détroit perdent aujourd'hui de l'argent dans une bataille commerciale acharnée. Ceci implique, pour DFDS, qu'une compagnie va sortir du jeu tôt ou tard.

Dans cette situation où excès de l'offre et dumping social se conjuguent pour effondrer le prix du fret, la concentration du trafic transmanche sur le Pas-de-Calais s'est accentuée, permises par l'augmentation des capacités du port de Calais. La part de marché en fret du détroit atteignait déjà 95% avant les crises conjuguées du Covid et du Brexit, contre 85% pour les passagers. Le fret est la partie du trafic la plus volatile et sensible aux variations de prix, l'offre massive et à bas coût sur le Pas-de-Calais attire donc une part accrue du fret. Or le business model des compagnies de ferries est basé sur un remplissage mixte de garages entre les véhicules fret et passagers ; la perte de parts de marché en fret des compagnies qui opèrent hors du pas de calais - en particulier en période hivernale - aura un impact à court terme sur leur viabilité, même si par ailleurs le trafic passager est moins affecté. La concentration de l'offre fret sur le Pas-de-Calais alliée au dumping social qui s'y pratique renforcent ainsi le risque de voir se généraliser le dumping social sur l'ensemble du transmanche, en menaçant de façon immédiate la pérennité des lignes existantes, de la Normandie à la Bretagne.

Un enjeu crucial pour tout pavillon européen national

Selon les trois entreprises interrogées, il ne fait pas de doute que le dumping social pratiqué sur le Transmanche aura des conséquences pour toute la marine marchande française. Aujourd'hui, les ferries représentent les 2/3 des marins sous pavillon français. La disparition de ces compagnies comme leur adoption d'un pavillon chypriote ou maltais signifie également la fin d'une filière d'emploi nationale pour les gens de mer. Personne ne peut croire que des marins français vont accepter d'aller travailler pour des salaires en dessous des standards nationaux, sans protection sociale ni droit à la retraite. Cette France de demain pourrait ressembler à l'Irlande : un pays ayant renoncé à sa propre marine marchande, sans marins irlandais, dépendante de marins extracommunautaires, sans école de marine pour former de nouvelle génération. La crainte est unanimement partagée : la France deviendrait rapidement un pays avec un espace maritime très vaste mais dépendant de prestataires, parfois européens mais surtout extra européens, sans marins nationaux formés faute de débouchés. Pour mémoire, c'est en 2005 qu'Irish Ferries licencia ses marins irlandais et adopta ses premiers pavillons de complaisance. En 18 ans, le secteur maritime marchand irlandais et ses filières de formation ont totalement disparu. L'enjeu pour la marine marchande française est jugé totalement identique. Tant pour le devenir de l'Ecole nationale supérieure maritime (ENSM) que pour celui de l'ENIM, la situation actuelle est jugée particulièrement critique (sans même évoquer les questions de souveraineté économique liées à la survie du pavillon français). Enfin, la dérégulation en cours aura

une ultime conséquence : mettre un terme aux renouvellements entamés de la flotte française et à sa décarbonation. Il sera extrêmement complexe, voire impossible, de financer un tel renouvellement avec une rentabilité de compagnies nationales continuant de s'amenuiser face à une concurrence basée sur le moins disant social.

Ce schéma de perte des marins nationaux, puis perte de l'outil de formation des marins est donc déjà connu en Europe, chez certains de ses États membres, mais il pourrait concerner tous les pays européens. C'est le constat dans un premier temps. Dans un second temps, c'est le contrôle des flottes elles-mêmes qui échappera à l'Europe si les opérateurs ne parviennent pas à investir dans leur décarbonation au niveau imposé par l'OMI et le paquet Fit for 55.

Un enjeu majeur pour l'emploi de marins nationaux pour tout Etat membre fournisseur de main d'œuvre

Dans l'hypothèse où le dumping social se pérenniserait malgré tout sur le Transmanche, les conséquences sur l'emploi seraient décisives. Tant pour le maintien de l'emploi existant que pour le recrutement. DFDS France, Brittany Ferries comme Getlink sont, là encore, unanimes. Brittany Ferries estime ainsi qu'il est probable que l'ensemble de l'emploi actuel de la compagnie disparaisse. Très liée aux collectivités normandes et bretonnes, il lui semble impossible de faire accepter un modèle social low-cost pour certains navires de la compagnie et de préserver le pavillon français pour quelques autres. L'abandon de certaines de ses lignes permettra aux low-cost de s'engouffrer sur les ports normands et bretons mais sans recourir aux marins français. Du côté de DFDS, les actionnaires ont accordé un premier quitus afin de voir si la loi votée en juillet 2023 obtient des résultats en 2024 pour sa mise en œuvre. Si la loi ne porte pas ses fruits, la question de futurs Plans de sauvegarde de l'emploi (PSE) n'est plus taboue. En attendant, le recours à plus de CDD et moins de renouvellement de contrats est une première étape d'expectative. Mais si cette dérégulation n'arrive pas à être enrayée, l'arbitrage sera ou de tout fermer, ou de copier le modèle low-cost avec un PSE sur la flotte. C'est un cercle vicieux qui s'annonce, car le recours aux extracommunautaires se généralisera pour remplacer des marins français ou européens ne travaillant pas aux standards philippins ou indiens. Et comme on ne formera plus de marins français par manque d'attractivité, on finira avec 100% de marins extracommunautaires. Pour Getlink en revanche, il n'y a pas de plan B. Avec la concurrence renforcée des deux low-cost, P&O et Irish Ferries, ses parts de marché pour le fret sont passées de 42 % en 2021 à 35 % en 2023. Comme pour les deux armateurs, l'impact du dumping pratiqué se porte principalement sur le fret. L'incidence a été immédiate : moins de volume, donc moins de personnel. Par rapport à 2022, Getlink est à - 20% de masse salariale. Les années à venir, faute de régulation effective, se traduiront par de nouvelles contractions de cette masse salariale. Pourtant, l'entreprise

se bat pour maintenir des salaires qui sont jusqu'à 60% plus élevés que ceux pratiqués par les armateurs du low-cost. Mais cet effort ne pourra pas durer indéfiniment. Getlink est une société cotée et devra tôt ou tard rendre des comptes à ses actionnaires. Conclusion évidente pour tous les interviewés, le dialogue social devient de plus en plus compliqué face à cette situation. Et le dialogue est amené à se tendre mécaniquement de plus en plus faute de régulation effective. Les organisations syndicales sont aussi lucides que désarmées face à une situation anxiogène.

Une obligation de lutter contre une solution inacceptable : pourquoi ?

La question concerne évidemment davantage les compagnies maritimes. L'impact direct de cette concurrence déloyale sur leurs résultats financiers est important (de l'ordre de 10M€ en 2023 pour Brittany Ferries par exemple). Ceci ne fera qu'empirer dans si le dumping social se généralise sur le détroit du Pas-de-Calais. Dès lors se pose la question d'un abandon du pavillon national si cette concurrence déloyale n'est pas jugulée très rapidement. Reste à savoir quel pavillon embrasser. Pour DFDS, l'adoption du pavillon britannique ne saurait suffire. Autrefois plus compétitif, celui-ci n'offre plus un écart suffisamment sensible pour permettre de contrer l'écart avec le pavillon chypriote. Le remboursement des charges sociales salariales accordé en 2020 par le Gouvernement français l'a considérablement restreint. Il est de l'ordre de 5 à 10% environ aujourd'hui. Pour se battre à armes égales, il faudrait nécessairement prendre le même pavillon que ses adversaires afin de mettre un terme à l'écart concurrentiel de - 35% tel que relevé. Si rien n'est fait rapidement pour enrayer la dynamique low-cost, si l'on n'empêche pas ces modèles qui leur permettent d'être plus compétitifs et de pratiquer, avec les mêmes taux de marge, des prix inférieurs à leurs concurrents, alors selon l'expression d'un armateur interviewé, « *soit on s'en va, soit on copie le modèle* ». La question est d'autant plus sensible pour une entreprise cotée comme DFDS. Ses actionnaires étrangers seront contraints rapidement d'étudier l'opportunité d'un changement de pavillon pour la filiale française si la loi promulguée en 2023 ne remplit pas son office.

Le transmanche a mis en évidence des fragilités des modalités d'exploitation des navires du point de vue des atteintes à la sécurité de la navigation, des navigants et des passagers. La situation menace également le choix du pavillon français.

Sur le front méditerranéen, des opérateurs luttent aussi pour le maintien de leur recours au pavillon français. Si les deux situations (transmanche et Corse) se distinguent l'une de l'autre (Etat d'accueil / loi transmanche), les leviers d'actions qui sont différents se situent désormais au niveau européen.

C'est d'ailleurs en cela que le Président de la République déclarait lors des Assises de l'Économie de la Mer en 2023 que « *la loi contre le dumping social sur le transmanche sera adaptée à nos autres façades et nous allons européaniser les combats.* ».

2. Préfiguration d'un plan d'action sur le front européen

En principale conclusion de ce rapport, il faut constater qu'un dumping social s'est bien installé en Europe, ce qu'illustre le Transmanche. Ses effets sont désastreux, tant pour l'emploi du marin français que pour les compagnies maritimes du pavillon national et plus encore pour la souveraineté économique du pays. Ce dumping repose sur les pavillons les moins disants en termes de charges sociales et salariales, du pavillon des Bahamas à ceux de Chypre ou encore de Malte. Mais ce dumping est conforme au droit, puisqu'il s'est mis en place en conformité avec les engagements internationaux ratifiés par la France comme par l'Union européenne, au premier rang desquels figure la Convention de Montego Bay (1982) et la Maritime Labour Convention – MLC (2006). Il faut ajouter à ce constat l'indifférence voire l'hostilité des principaux armateurs européens qui, par le biais de l'ECSA, ont officiellement informé Armateurs de France de leur réprobation face à un texte tel que celui voté par la représentation nationale française le 26 juillet 2023.

Il y a pourtant matière à faire bouger les lignes européennes, dans les instances consultatives d'abord (a), puis particulièrement à la veille d'un temps politique majeur tel que l'élection du Parlement Européen (b) et l'arrivée d'une nouvelle Commission (c).

a) S'appuyer sur le Conseil Économique, Social et Environnemental (CESE)

L'appui du Conseil économique et social européen pourrait être déterminant. Même si cette institution n'est que consultative, son audience est forte auprès des organisations professionnelles patronales ou syndicales de toute l'Union dont elle est la représentante. Il a en effet pour mission de « *veiller à ce que la politique et la législation de l'UE soient adaptées à la situation économique et sociale en recherchant un consensus favorable à l'intérêt général* » et « *d'encourager le développement d'une UE participative en permettant aux organisations de travailleurs et d'employeurs et à d'autres groupes d'intérêts d'exprimer leur avis, et établir un dialogue avec eux* ». La lutte contre le dumping social ne peut qu'entrer en résonance avec cette institution. Le CESE a la réputation d'un ancrage « social » et « progressiste » qui en font la 1ère des institutions européennes susceptible de se rallier à la position française. D'autre part, le CESE émet des avis de sa propre initiative, sans saisine préalable, et à destination de la Commission et du Parlement européens. Il pourrait être opportun pour la France

d'activer également cette carte afin de légitimer au plan européen son initiative législative en matière de lutte contre le dumping social sur le Transmanche. Un premier avis du CESE pourrait être le moyen d'ouvrir la question à l'échelle de l'Union européenne.

b) Se saisir de l'élection du Parlement Européen

Pour ce qui concerne le Parlement européen, celui-ci étant dépourvu du droit direct d'initiative législative, en appeler à cette institution pourrait sembler totalement vain et voué à l'échec. L'initiative législative appartient de fait à la Commission. Pourtant, le recours au Parlement européen pourrait se révéler décisif à bien des égards. Si les eurodéputés français élus ou réélus en juin prochain se saisissent de cette question, la position très solitaire de la France aujourd'hui pourrait être mieux comprise, voire soutenue. Car la médiatisation de la question est indiscutablement un gage de sa résolution, comme l'a bien montré, en France, l'Appel de Saint Malo de 2022. Pour ce faire, deux moyens s'offrent aux eurodéputés français et à leurs alliés.

Premier levier, les eurodéputés concernés par cette question pourraient déjà tenter d'être missionnés par leurs commissions parlementaires respectives afin de réaliser non pas un mais plusieurs rapports leur permettant de mesurer tant l'existence que l'impact de ces pratiques à l'échelle de l'Union (le dumping social pratiqué dans les eaux européennes est un enjeu transport, mais également un sujet social et un sujet économique pouvant être traité différemment). Il faut également prendre en compte l'hétérogénéité des pratiques de dumping social en fonction des zones géographiques concernées. Un audit complet s'impose, car les réalités du Transmanche ne sont pas celles de la Baltique ou de l'Adriatique, moins encore celles de la Méditerranée ou de la mer Egée. Le choix des pavillons les plus complaisants n'est pas le même, le recours aux sociétés de *manning* non plus. La question doit donc monter en puissance, en étant traitée à l'échelle globale par l'Union européenne, afin d'en illustrer la diversité des pratiques.

Plusieurs rapports seraient donc envisageables et permettraient d'occuper l'actualité institutionnelle et médiatique du Parlement européen pour les 18 mois à venir. On s'appuiera pour cela sur l'article 55 du Règlement intérieur du Parlement européen. Les rapports de parlementaires européens sont généralement inconnus du grand public, sauf quand on décide de s'en emparer médiatiquement pour interpeller stratégiquement la Commission et le Conseil…

Deuxième levier, plus ambitieux mais également plus percutant, la commission d'enquête. Conformément à l'article 226 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et à l'article 2 de la décision 95/167/CE, Euratom, CECA du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, le Parlement peut, à la demande d'un quart des députés qui le composent, constituer une commission

d'enquête pour examiner les allégations d'infractions ou de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union. Certes, l'article 208 du Règlement intérieur du Parlement précise qu'un quart des eurodéputés doit approuver la création lors d'un vote. Mais d'autres sujets éminemment sensibles ont entraîné la constitution de telles commissions d'enquêtes (à commencer par celles, brûlantes, du *Dieselgate* et des *Panama papers*…). Là encore, la stratégie consiste avant tout à la mobilisation des soutiens en rendant publique, à l'échelle européenne, le scandale - en termes sociaux, économiques et moraux - du dumping pratiqué par ces compagnies low cost sur le dos de marins extra-communautaires dans les ports de l'Union européenne. Il s'agit de faire inscrire cette régulation attendue comme une nécessité politique au calendrier de la Commission européenne.

c) Convaincre la nouvelle Commission Européenne

Auprès de la Commission européenne, seule porte légitimement la voix du Conseil de l'Union. La solution à apporter à l'échelle européenne dépend donc de l'ambition nationale en la matière. On ne saurait écarter l'hypothèse qu'il soit urgent de ne rien entreprendre. Si, d'ici la fin de l'année 2024, aucun contentieux n'est lancé contre la France et son dispositif législatif, il pourrait sembler hasardeux d'engager un front à l'échelle européenne. Rien ne dit à cette heure que le Transmanche ne reste pas, juridiquement, une « exception confirmant la règle » par accord tacite de toutes les parties concernées. Mais le calme actuel n'est peut-être que relatif, la Commission sortante n'étant plus en situation d'arbitrer politiquement... C'est la nouvelle Commission qui s'installera à l'été 2024 qui risque d'être confrontée à des recours s'il y en a.

Si vis pacem, para bellum… Quelles solutions apporter à la Commission pour ouvrir à l'échelle de l'Union européenne un dispositif de lutte contre le dumping social dans le secteur maritime ? Un premier examen écarte la révision de directives existantes telles que la directive *Travailleurs détachés*[20] de 1996 ou la directive *Services*[21] de 2006. Il aurait pu sembler plus simple d'y intégrer en effet le secteur maritime qui n'en relève pas. Mais les deux textes concernent exclusivement des entreprises européennes et leurs employés européens. Or les compagnies maritimes s'adonnant au dumping social ne sont pas toutes européennes (P&O appartient à Dubaï Ports World…) et leurs marins sont majoritairement extra-communautaires. La question de la création d'un seul et unique pavillon européen semble tout aussi utopique, faute de délégation de souveraineté en la matière. Enfin, contraindre Malte ou Chypre à modifier les conditions propres à leurs pavillons nationaux est

[20] 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

[21] Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur

impossible. Cela ne ferait que précipiter le recours à des pavillons extra-communautaires pour les compagnies low cost…

L'approche la plus efficace et robuste serait que soit adopté un instrument de droit européen spécifique au secteur maritime, qui établisse des minimums sociaux applicables aux navires de tout pavillon pratiquant des liaisons régulières au sein de l'Union Européenne, et si possible entre l'Union et certains Etat proches ; cela au moins pour les navires à passagers.

La procédure de l'actuel article 155.2 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne permet de conférer une valeur légale à un accord des partenaires sociaux – elle a été utilisée pour l'adoption de la directive 2009/13 portant mise en œuvre de l'accord conclu par l'ECSA et l'ETF concernant la convention du travail maritime de 2006. Cette voie peut paraître intéressante mais elle supposerait que les armateurs européens acceptent la démarche, ce qui ne semble pas devoir être le cas présentement. L'absence de volonté des armateurs européens avait déjà été cause de l'abandon du projet de directive sur les conditions d'équipage des navires à passagers dans l'Union Européenne (dite, 'directive *manning'*).

A défaut, une piste pourrait être l'adoption d'une nouvelle directive sociale maritime européenne, qui soit une forme mieux disante et adaptée au cadre européen de la Maritime Labour Convention de 2006. Les standards sociaux et salariaux des entreprises exerçant leurs activités dans les ports et dans les eaux européennes n'ont pas à être nivelés au plancher édicté pour le reste du monde. La nouvelle Commission s'illustrerait tout particulièrement en étant l'instigatrice d'un texte-socle mettant en correspondance les valeurs de l'Union européenne avec les pratiques des compagnies maritimes y œuvrant en termes de cabotage. Des Etats voisins pourraient être associés à ces démarches en recherchant des accords bilatéraux entre l'UE et ces Etats. Une Convention régionale sur le même champ pourrait regrouper les Etats de l'UE et plusieurs Etats voisins.

La France a fait de date ancienne des efforts persistants et vains pour faire renaître une nouvelle version de la directive *manning*[22] ; néanmoins les évènements récents concrétisant nos craintes, et un glissement des préoccupations dominantes de la construction européenne, pourrait à cet égard rendre le terrain plus favorable qu'il ne l'a été, quoiqu'indubitablement toujours difficile. Dans ces démarches, il serait pertinent d'impliquer la DG emploi, affaires sociales et inclusion, en plus de la DG Move, afin d'élargir légitimement le cadre dans lequel ces questions sont considérées, la DG Move tendant à être principalement focalisée sur les problématiques de libre prestation de service et

[22] Directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative au travail intérimaire

pouvant être portée à analyser les règles sociales autres que celle du pavillon comme un obstacle à cette libre prestation.

Si on regarde quelles ont été les décisions de la Commission européenne les plus favorables aux intérêts des compagnies maritimes européennes, apparaissent principalement les *Orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime* (2004/C 13/03). Y figure ainsi la mesure du *netwage* que la Commission Prodi avait alors proposée en 2004 aux pays membres pour contrer (déjà !) la concurrence déloyale pratiquée par des entreprises extra-communautaires. Il y a 20 ans, confrontés à cette même situation, la réponse de la Commission avait été fiscale. Mais Malte et Chypre n'appartenaient pas encore à l'UE et leurs pavillons low-cost n'avaient donc pas été pris en compte par les institutions européennes. La Commission pourrait donc autoriser un nouveau dispositif fiscal s'appliquant aux compagnies maritimes œuvrant dans le périmètre de l'Union européenne et reposant sur un système de « *bonus/malus* » selon le respect - ou non - des normes sociales et salariales européennes qui seraient fixées au préalable. Même en prenant le standard social et salarial des Etats membres les plus pauvres de l'Union, il serait sans commune mesure avec celui de travailleurs venus d'Amérique latine ou d'Europe orientale. Cette nouvelle pénalité financière pourrait devenir rédhibitoire pour les entreprises concernées. Comme pour le *netwage*, chaque Etat-membre serait libre d'appliquer ou non ce dispositif vertueux et applicable aux compagnies nationales comme internationales tout respectant le principe de la libre concurrence. Une surtaxe portuaire pourrait également être considérée.

Enfin, pour conclure sur les initiatives que la France pourrait prendre, il y aurait en dernier lieu une action de long terme à mener avec les prochains élargissements de l'Union européenne attendus avant 2030 selon le président du Conseil européen, Charles Michel. Ces périodes sont les seules en réalité où une fenêtre de tir existe en matière de renégociation des traités. Il semble impératif d'anticiper l'arrivée des pavillons de nouveaux Etats membres plus *low cost* encore que ceux de Malte et Chypre. Dans les négociations qui s'ouvriront, la France doit pouvoir porter la prétention d'une Europe bleue plus juste et conforme à ses valeurs.

CONCLUSION

Par l'entremise du SGAE et avec le soutien de la Représentation permanente de la France à Bruxelles, un plan européen se dessine :

- Nouer des contacts au sein du CESE en vue qu'il se saisisse du sujet du dumping social dans les liaisons maritimes.
- Reprendre des contacts au sein du parlement européen pour que des eurodéputés motivés par cette question soient missionnés par leurs commissions parlementaires, afin de réaliser des rapports sur le sujet du dumping social maritime.
- Explorer concurremment la possibilité de voir le Parlement Européen constituer une Commission d'enquête sur le sujet.
- Continuer lors des contacts avec la Commission, les Etats membres et la présidence de l'Union Européenne à promouvoir l'idée d'un instrument communautaire encadrant les conditions sociales des lignes régulières intracommunautaires, et si possible avec des Etats voisins.
- Évoquer, lors des contacts avec la Commission, les Etats membres et la Présidence de l'Union, l'idée d'une révision des orientations sur les aides d'Etat au transport maritime, pour y introduire des conditionnalités sociales.

CSMM
Conseil Supérieur de la Marine Marchande

ANNEXES

Annexe 1 : Précisions relatives à la loi de police

La loi applicable aux contrats de travail doit être déterminée en application du règlement Rome I sur la loi applicable aux obligations contractuelles (art. 8). La loi applicable est ainsi la loi choisie par les parties, mais cette loi ne saurait priver le salarié de la protection résultant de la loi qui aurait été applicable à défaut de choix. Il reste que le droit de l'UE n'est pas toujours applicable et ne l'est plus au Royaume Uni. Ce qui repose la question de la protection des salariés au travers de la loi applicable, comme on a pu s'en rendre compte dans le trafic transmanche où certaines compagnies, en concurrence avec les compagnies françaises, n'avaient pas hésité à recruter des marins dont les contrats renvoyaient à une loi étrangère beaucoup moins favorable ou équilibrée que ne l'est la loi française. D'où des réactions bien compréhensibles et la fameuse loi contre le dumping social dans le trafic en cause. Il est prévu que la loi française s'applique aux contrats de travail des salariés affectés sur les navires transporteurs de passagers assurant des lignes régulières internationales touchant un port français (lignes appelées à être déterminées par décret) et ce, « quelle que soit la loi applicable à ces contrats » (cf. nouvel article L. 5591-2 du code des transports).

D'aucuns pourraient se demander comment il est possible d'appliquer la loi française à des salariés soumis à une loi étrangère. Sans doute, mais dans notre ordre juridique une loi étrangère, normalement applicable à un contrat, peut être écartée par la loi française, qui, dans ces conditions, est d'application immédiate. Encore faut-il cependant que cette loi soit une loi dite « de police ». Le Code civil lui-même le précise, puisque les lois d'hygiène et de sécurité obligent tous ceux qui habitent le territoire français (art. 3). Le règlement européen Rome I le dit également, en visant les lois dont le respect est jugé crucial par un pays pour la sauvegarde de ses intérêts publics (art. 9). Il appartient à la jurisprudence de cerner cette dernière notion, ce qui ne va pas toujours de soi (cf. les hésitations à propos du fameux art.L. 442-6 C. com. sur la rupture des relations contractuelles établies, texte auquel de nombreux opérateurs maritimes sont confrontés). Le législateur, de son côté, peut qualifier tel ou tel texte porteur de valeurs tenues pour essentielles sur le plan économique et social comme étant une loi de police. C'est ce que fait la loi considérée, dont il faut souligner le caractère très largement consensuel.

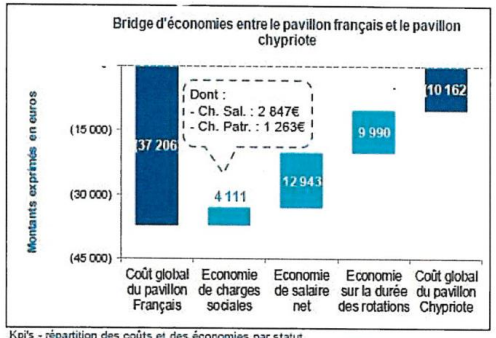
Enjeu social : comparatif pavillon Français VS Chypriote

Sur une journée d'embarquement saison haute, la masse salariale sous pavillon français coûte 3,66 fois plus cher que sous pavillon Chypriote.

— Sur l'année, l'incidence serait sensiblement moins élevée en raison de la baisse des effectifs hôteliers en saison basse.

Comparatif coût de l'effectif

	Pavillon Français			Pavillon Chypriote		
En €	Coût Total	Tx K	Coût global	Coût Total	Tx K	Coût global
Officiers Pont	(1 018)	2,3	(2 338)	(553)	1,8	(1 022)
Officiers Machine	(1 405)	2,3	(3 231)	(724)	2,1	(1 519)
Pont	(1 395)	2,3	(3 209)	(518)	1,5	(794)
Machnine	(1 089)	2,3	(2 504)	(486)	1,6	(777)
Hôteliers	(11 271)	2,3	(25 924)	(3 685)	1,6	(6 050)
Total	**(16 176)**	**2,3**	**(37 206)**	**(5 965)**	**1,7**	**(10 162)**
KPI						
Officiers conduite	*(2 421)*	*2,3*	*(5 569)*	*(1 276)*	*2,0*	*(2 542)*
Officiers hôtelliers	*(399)*	*2,3*	*(918)*	*(210)*	*2,1*	*(441)*
Subalternes	*(13 356)*	*2,3*	*(30 719)*	*(4 478)*	*1,6*	*(7 179)*



Kpi's - répartition des coûts et des économies par statut

Officiers	(6 486)	448	199	2 038	476	(2 983)
Subalternes	(30 719)	2 399	1 064	10 905	9 514	(7 179)
Total	(37 206)	2 847	1 263	12 943	9 990	(10 162)

Base de préparation :

Le tableau ci-contre a été dressé à partir d'un état extra comptable transmis et correspond au chiffrage d'une journée d'embarquement du coût d'un équipage **(i)** sous pavillon français ou **(ii)** sous pavillon chypriote :

- Le coût total correspond au coût total chargé soit y compris charges sociales salariales à l'année, par catégorie et par année ;
- Le taux K correspond au nombre de rotations nécessaires à bord par journée d'embarquement et par fonction ;
- Le coût global résulte d'une multiplication entre le coût total et le taux de rotation.

Nous attirons votre attention sur les points suivants :

- Le chiffrage ci-contre correspond au coût salarial d'une journée d'embarquement en haute saison, avec un nombre d'ETP maximal.
- Notre mission n'avait pas pour objectif d'auditer ces données, ou bien encore de les corroborer avec la législation salariale en vigueur (i) du pavillon français ou (ii) du pavillon chypriote.

Commentaires :

Au total et sur une journée d'embarquement saison haute, la masse salariale sous pavillon français coûte **3,66 fois** plus cher que sous pavillon Chypriote. Nous distinguons les trois effets suivants dans cette économie :

- **Note 1 :** l'effet de salaire net, le prix d'une journée de travail d'un salarié français coûtant plus cher qu'un équivalent étranger sous pavillon chypriote,
- **Note 2 :** l'absence de cotisations salariales et patronales sous pavillon chypriote. A titre de rappel, celles-ci ont été calculées dans le cadre des présentes modélisations à hauteur de :
  - 22 % du salaire net pour les charges sociales salariales,
  - 8 % du salaire brut pour les charges sociales patronales.
- **Note 3 :** le taux de rotation des effectifs par fonction est moins élevé sous pavillon Chypriote, en raison d'un nombre d'heures réglementaires à réaliser par salarié et par journée plus élevé, ce qui génère une économie supplémentaire chiffrée à 10 k€ par jour d'embarcation par le management.

Annexe 3 : Recommandations tirées du rapport « Water Transport Employement in Europe » de l'International transport forum (ITF), août 2023

What we recommend

Ensure European maritime policies support the development of seafarers' skills

Seafarer skills are generally not addressed coherently and consistently in EU policies. Policies related to employment data, shipping registries and state aid for shipping should be reviewed and adjusted to ensure the required skills are available.

Improve employment statistics for water transport employment in Europe

National statistics agencies in Europe could start collecting data on the number of EU/EEA seafarers and the types of vessels on which they are deployed. This will help orient national and EU policies to strengthen seafarer skills in Europe.

Make sure that there is a "genuine link" between state and ship in shipping registries

To improve safety standards and labour standards in general, on board ships, governments must ensure that the "genuine link" between state and ship required by the United Nations Convention on the Law of the Seas is enforced in their shipping registries, including the open and second registries.

Link state aid for the maritime sector more directly to employment-related objectives

If sustained, subsidies such as the tonnage tax and wage-cost reductions could be used in more targeted ways to incentivise desired labour-related outcomes in the maritime transport sector. For example, EU maritime state aid could be limited to ships with a minimum share of seafarers from EU/EEA nations. It could also be made conditional on shipowners and operators actively supporting EU/EEA seafarers' education, e.g. through stipends, mentoring at nautical schools and programmes for seafarers (cadets and ratings). In addition, the link between the national flag and water transport employment could be strengthened, e.g. by more stringent manning requirements or abolishing the exemptions from nationality requirements for crews.

Limit the eligibility for state aid of ships registered in second shipping registers

Governments could restrict the eligibility of ships to receive state aid to vessels registered in a first registry. Ships in a second or international registry that are declared flags of convenience should not be eligible. The EU Maritime State Aid Guidelines could be adapted to indicate the second registries for which the registered ships would not be eligible for state aid.

SECRÉTARIAT D'ÉTAT
CHARGÉ DE LA MER
ET DE LA BIODIVERSITÉ

Liberté
Égalité
Fraternité