

Avis du Comité économique et social européen sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux gens de mer, modifiant les directives 2008/94/CE, 2009/38/CE, 2002/14/CE, 98/59/CE et 2001/23/CE —

COM(2013) 798 final — 2013/0390 COD

(2014/C 226/06)

Rapporteur: **M. POLYZOGOPOULOS**

La Commission européenne, le Conseil et le Parlement européen, respectivement le 19, le 29 et le 21 novembre 2013, ont décidé, conformément aux articles 153, paragraphe 2, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux gens de mer, modifiant les directives 2008/94/CE, 2009/38/CE, 2002/14/CE, 98/59/CE et 2001/23/CE»

COM(2013) 798 final — 2013/0390 COD.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 10 mars 2014.

Lors de sa 497^e session plénière des 25 et 26 mars 2014 (séance du 25 mars 2014), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 136 voix pour et 4 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le CESE accueille favorablement la directive, qui vise à améliorer le niveau de protection des droits sanctionnés par la charte des droits fondamentaux de l'UE et à assurer des conditions de concurrence équitables au niveau de l'Union.

1.2 Le CESE fait part de sa satisfaction quant à la proposition de traiter la question des exclusions qui sont susceptibles de restreindre la possibilité, pour les marins, de jouir des mêmes droits que ceux dont les travailleurs qui exercent leur profession sur la terre ferme disposent en vertu du droit européen du travail.

1.3 Le CESE estime que la proposition s'oriente dans la bonne direction pour attirer les jeunes de l'UE vers les métiers de la navigation et de la pêche et vers des carrières maritimes durables, en ce qu'elle rehausse l'attrait des secteurs concernés et les met sur un pied d'égalité, du point de vue des conditions de travail, avec les emplois sur la terre ferme.

1.4 Le CESE observe que les spécificités et les besoins de ce secteur qui revêt une importance critique sont pris en compte dans l'approche souple qu'adopte la Commission, dans la mesure où elle examine quatre voies d'action distinctes et évalue dans chaque cas s'il se justifie objectivement que le secteur soit soumis à un traitement différencié, de sorte qu'elle évite ainsi d'appliquer à toutes les situations des solutions qui seraient coulées dans un seul et même moule.

1.5 Le CESE est d'avis que la proposition de directive peut contribuer à faire progresser l'emploi dans le secteur maritime et halieutique et à y améliorer les conditions de vie et de travail, la protection sociale et le dialogue social, soit autant d'objectifs généraux d'action prévus dans l'article 151 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

1.6 Le CESE rappelle que selon l'étude préliminaire réalisée dans le cadre de la cellule spécialisée sur l'emploi et la compétitivité dans le secteur maritime, le fossé entre l'offre et la demande dans les pays de l'OCDE risque de s'élargir, pour atteindre 70 000 officiers et 221 000 matelots ⁽¹⁾. Pour que le pourcentage d'officiers de marine européens dans le total mondial de l'emploi maritime soit maintenu à son niveau de 2010, il sera nécessaire que sur la prochaine décennie, leurs effectifs s'accroissent de 10 % dans les pays de l'Ouest de l'UE et de 20 % dans ceux de sa partie orientale ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Sulpice, Guy, 2011, «Study on EU Seafarers Employment: Final Report.» («Étude sur l'emploi des gens de mer dans l'UE. Rapport final»), Commission européenne, direction générale Mobilité et transports, direction C, Transport maritime (MOVE/C1/2010/148/SI2.588190), p. 34.

⁽²⁾ Ibid., p. 35.

1.7 Le CESE juge en outre que la proposition de directive est susceptible de favoriser l'établissement de conditions de concurrence équitables sur le marché européen, en s'attaquant à une situation où certaines entreprises sont exonérées d'obligations, par exemple en matière d'information et de consultation, qui s'imposent à des sociétés concurrentes ayant leur siège dans d'autres États membres. Il fait observer qu'il est nécessaire d'assurer l'équité dans les conditions de concurrence à l'intérieur de l'UE mais aussi internationalement, étant donné le caractère international que revêtent les activités maritimes et la concurrence qui s'y exerce, et il insiste sur l'importance de décourager efficacement le dumping social et la concurrence déloyale. Toutefois, nombre d'activités basées à terre sont soumises à la concurrence internationale et que celle-ci existe aussi dans le secteur maritime ne saurait justifier que les gens de mer soient exclus de droits du travail et droits sociaux qui revêtent une grande importance.

1.8 Le CESE souligne néanmoins que la proposition de directive n'est pas à même de conforter à elle seule le pouvoir d'attraction de l'activité maritime et qu'il convient de l'assortir de mesures et d'initiatives, que lui-même a déjà proposées, concernant la formation, l'éducation et la recherche, ainsi que le renforcement de l'hygiène et de la sécurité, tout en stimulant par ailleurs l'esprit d'entreprise et d'innovation, afin d'offrir des services sûrs, efficaces, concurrentiels et de haute qualité.

1.9 Étant donné que la proposition de directive a été précédée, plusieurs années auparavant, de très larges consultations et évaluations d'impact, le CESE préconise avec insistance que l'on réduise à trois la période transitoire de cinq ans qui y est prévue (article 8) pour l'entrée en vigueur du texte.

2. Introduction

2.1 La marine européenne joue un rôle pionnier à l'échelle mondiale et fournit du travail à 345 455 gens de mer⁽³⁾. Quelque 30 % des bâtiments de marine marchande battent le pavillon d'un des États membres de l'UE et, pour ce qui est du tonnage brut (TB), l'Union représente 19,2 % de la flotte mondiale⁽⁴⁾.

2.2 La pêche et la transformation de ses produits assurent un emploi à plus de 350 000 personnes, avec cinq États membres — le Danemark, l'Espagne, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni — qui représentent 60 % de la production de l'Union, tandis que son secteur halieutique débarque annuellement 6,4 millions de tonnes de poissons⁽⁵⁾.

2.3 La mondialisation, en particulier dans la conjoncture de crise actuelle, pose néanmoins, pour les postes de travail dans la marine et pour sa compétitivité, de graves défis qui ne peuvent qu'avoir des répercussions, tant qualitatives que quantitatives, sur différents aspects des emplois du secteur.

2.4 La déréglementation plus générale du marché de l'emploi maritime qui s'est progressivement généralisée à partir du début des années 1980⁽⁶⁾ est allée de pair avec une diminution du nombre de marins européens, un déficit en personnel dûment formé et le recrutement de marins de pays tiers, tendances qui s'expliquent⁽⁷⁾, notamment, par les perspectives de carrière limitées qui sont offertes aux gens de mer, par leur isolement et leur éloignement de leur famille et par la dévalorisation de leur profession, liée à l'impression qu'il s'agit d'un métier peu sûr, s'exerçant dans des conditions dégradées.

2.5 Ces mouvements de dévalorisation trouvent également leur origine du côté de la demande comme de l'offre, ainsi que dans les pressions concurrentielles qui s'exercent sur la marine et, dans une conjoncture difficile marquée par la mondialisation et une crise structurelle à caractère cyclique, tirent les rémunérations vers le bas.

3. La proposition de directive

3.1 La proposition de directive à l'examen apporte des modifications à des directives⁽⁸⁾ qui sont en vigueur et, soit excluent les gens de mer ou les pêcheurs de leur champ d'application, soit autorisent, sans justification expresse, les États membres à le faire. Ces derniers ont opté pour des démarches variées en ce qui concerne le recours à ces exclusions.

⁽³⁾ SWD(2013) 0461 final.

⁽⁴⁾ Association des armateurs de la Communauté européenne (ECSA), rapport annuel 2011-2012.

⁽⁵⁾ Eurostat, Statistiques de la pêche, septembre 2012.

⁽⁶⁾ Silos, J. M., Piniella, F., Monedero, J., & Walliser, J. (2012). Trends in the global market for crews: A case study. *Marine Policy*, 36(4), 845–858.

⁽⁷⁾ COM(2006) 275 final, vol. II, Annexe, ch. 2.5.

⁽⁸⁾ Sont concernées les directives [2008/94/CE](#), relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur, [2009/38/CE](#), concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen, [2002/14/CE](#), établissant un cadre général relatif à l'information et la consultation des travailleurs, [98/59/CE](#), concernant les licenciements collectifs, [2001/23/CE](#), concernant le maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, et [96/71/CE](#), concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

3.2 Plus spécifiquement, la proposition de directive reconnaît le droit inconditionnel des gens de mer à l'information et à la consultation dans toutes les directives qui autorisaient précédemment des exceptions et des dérogations audit droit.

3.3 Reconnaissant que la meilleure solution peut différer d'une directive à l'autre et après évaluation de l'incidence, du champ d'application et des motifs d'exception possibles, le texte opte pour une combinaison de quatre solutions pour agir en la matière, à savoir:

- solution 1: absence d'action (pour la directive sur le détachement de travailleurs),
- solution 2: dérogation, moyennant l'octroi d'un niveau de protection équivalent (pour la directive sur l'information et la consultation),
- solution 3: suppression des exclusions (pour les directives sur le comité d'entreprise européen et l'insolvabilité de l'employeur),
- solution 4: adaptation des règles, sous la forme de dispositions spécifiques, aux caractéristiques du secteur (pour les directives sur les licenciements collectifs et les transferts d'entreprises).

4. Cadre d'action

4.1 Le livre vert «Vers une politique maritime de l'Union»⁽⁹⁾ soulève la question de la possibilité de dérogation qui est octroyée aux secteurs d'activité maritimes vis-à-vis de certains pans de la législation européenne en matière de travail et dans le domaine social, ainsi que celle de la réévaluation de ces exceptions en coopération étroite avec les partenaires sociaux, et il souligne par ailleurs l'importance que revêtent, du point de vue de la compétitivité, le savoir-faire maritime et l'emploi durable dans ce domaine, eu égard à la baisse du nombre de marins européens.

4.2 Dans sa communication du 10 octobre 2007⁽¹⁰⁾, la Commission s'est engagée à améliorer le cadre juridique applicable aux professions maritimes, faisant observer que l'exclusion de leurs travailleurs du champ d'application de certaines directives pourrait ne pas être pleinement justifiée.

4.3 Par ailleurs, dans son livre bleu sur une politique maritime intégrée pour l'Union européenne, la Commission réitère son engagement de réexaminer, en étroite coopération avec les partenaires sociaux, les domaines de la législation du travail de l'UE dont les secteurs maritimes sont exclus⁽¹¹⁾, tandis que l'un des objectifs de la politique maritime intégrée (PMI) consiste également à apporter un soutien, quantitatif et qualitatif, à l'emploi et aux qualifications professionnelles dans ce domaine, face à la contraction inquiétante du nombre d'emplois que subissent les métiers de la mer.

4.4 Dans une de ses résolutions⁽¹²⁾, le Parlement européen a demandé que tous les travailleurs bénéficient du même niveau de protection, sans que certains groupes soient exclus par défaut du filet de protection en vigueur, comme c'est souvent le cas des marins et des personnes travaillant sur des navires et en haute mer, et il réclame qu'une législation efficace s'applique à tous, quel que soit leur lieu de travail.

4.5 Récemment encore, la Commission a réaffirmé son objectif d'accroître le nombre et la qualité des emplois dans le secteur maritime, dans sa communication sur la «croissance bleue»⁽¹³⁾ et dans la déclaration de Limassol, qui a été adoptée par les ministres européens chargés de la politique maritime intégrée⁽¹⁴⁾.

5. Observations

5.1 Le CESE relève que la proposition de directive, dont l'élaboration s'est effectuée au terme de consultations étendues, tant particulières que générales, découle directement du cadre d'action évoqué ci-dessus et qu'elle représente la suite logique des objectifs, engagements et préoccupations qui ont été mis en avant quant à l'avenir des métiers de la mer, le but étant de définir un encadrement réglementaire efficace qui tienne compte du contexte mondial dans lequel évolue le secteur maritime.

⁽⁹⁾ COM(2006) 275, du 7 juin 2006, chapitre 2.5.

⁽¹⁰⁾ COM(2007)0591, du 10 octobre 2007.

⁽¹¹⁾ COM(2007) 575, du 10 octobre 2007.

⁽¹²⁾ 2007/2023(INI), du 11 juillet 2007.

⁽¹³⁾ COM(2012) 494 final, du 13 septembre 2012.

⁽¹⁴⁾ Déclaration de Limassol, du 7 octobre 2012.

5.2 Le CESE estime que la proposition de directive concorde avec d'autres politiques et objectifs horizontaux, tels que la stratégie Europe 2020, en particulier pour ce qui concerne l'emploi, et la stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois ⁽¹⁵⁾, avec ses objectifs fondamentaux d'améliorer la qualité des conditions de travail et, en particulier, de réexaminer la législation existante afin de créer un dispositif législatif plus intelligent pour l'emploi, la santé et la sécurité au travail.

5.3 Le CESE a déjà attiré l'attention sur l'exclusion de la législation sociale européenne qui affecte les marins et les pêcheurs et insisté sur la nécessité de mettre un terme aux discriminations, quelles qu'en soient les raisons, dans tous les domaines où il apparaît opportun de le faire; il a engagé la Commission à reconsidérer ces exemptions, en étroite coopération avec les partenaires sociaux ⁽¹⁶⁾.

5.4 Dans des avis antérieurs ⁽¹⁷⁾, le CESE avait également entrepris de formuler des observations et recommandations pertinentes sur une série de problématiques connexes de la politique maritime et avait pris position, de manière circonstanciée, à propos de questions générales de politique de l'emploi et de politique sociale en rapport avec les professions maritimes mais aussi, plus spécifiquement, sur des thèmes ressortissant à l'éducation, la formation et la certification, à l'embauche et à la sécurité en mer, en mettant en évidence la nécessité d'attirer des jeunes dans des carrières maritimes et de les y retenir, ainsi que d'assurer un niveau élevé de savoir-faire et de spécialisation dans la constellation des activités maritimes («grappe maritime») en Europe.

5.5 Les préconisations du CESE qui gardent une actualité toute particulière sont notamment celles que formule l'avis sur les «Objectifs stratégiques et recommandations concernant la politique du transport maritime de l'UE jusqu'en 2018», pour ce qui est des ressources humaines et des compétences et savoir-faire maritimes, ainsi que les actions qu'il recommande pour lutter contre la piraterie maritime ⁽¹⁸⁾, laquelle, tout comme la criminalisation des gens de mer, a pour effet de détourner des métiers de la mer.

5.6 Le CESE observe que si les consultations générales et spécifiques qui ont été menées à grande échelle ont mis en évidence des opinions contrastées pour ce qui est de juger si des exclusions de ce genre sont justifiées et, dans l'affirmative, pour déterminer lesquelles le sont, un consensus s'est au contraire dégagé quant à la nécessité d'instaurer des conditions de concurrence équitables et au rôle que peut jouer la législation de l'UE. Il déplore toutefois qu'en dépit des consultations écrites qui ont eu lieu, la question n'ait pas été inscrite à l'ordre du jour du comité de dialogue social.

5.7 Le CESE met en exergue la remarque formulée par le groupe d'action pour l'emploi et la compétitivité dans le secteur maritime ⁽¹⁹⁾, qui a fait observer que les développements en matière de technologies de la communication privent désormais de raison d'être certaines exceptions que l'on pouvait éventuellement justifier, en matière d'information et de consultation principalement, en invoquant la mobilité inhérente à la navigation et les difficultés à communiquer avec des bâtiments en mer.

5.8 Le CESE relève que sur les bateaux, le déploiement des technologies de l'information et de la communication (TIC) s'effectue de manière progressive et que dans certaines situations, il faudra du temps pour qu'ils en soient entièrement équipés, en raison de certaines difficultés techniques, qui concernent en particulier les petites et moyennes entreprises. Il incite dès lors la Commission à élaborer en la matière un cadre rassemblant des mesures de soutien à l'investissement et de formation dans ce secteur, afin que la proposition de directive puisse être appliquée de manière efficace.

5.9 Le CESE rappelle que l'Union européenne joue un rôle pionnier sur les questions des droits du travail et il engage la Commission à prendre la tête des efforts visant à perfectionner les normes internationales, dans le but de faire ratifier par tous les États membres la convention du travail maritime (CTM 2006), de l'Organisation internationale du travail (OIT), et de dégager une vaste coopération internationale, pour instaurer un mécanisme plus efficace de mise en œuvre, faire respecter les normes de travail minimales de l'OIT par les pays signataires de ladite convention, ainsi qu'accroître le nombre de pays qui procéderont à sa ratification. Le CESE souligne que s'il approuve la convention du travail maritime de 2006, il est néanmoins reconnu que celle-ci ne procure pas les mêmes droits que les directives à l'examen.

⁽¹⁵⁾ COM(2010) 682 final, du 23 novembre 2010.

⁽¹⁶⁾ JO C 168, du 20 juillet 2007, pp. 50-56.

⁽¹⁷⁾ JO C 158, du 26 mai 1997, p. 11; JO C 14, du 16 janvier 2001, p. 41; JO C 80, du 3 avril 2002, pp. 9-14; JO C 133 du 6 juin 2003, pp. 23-25; JO C 157, du 28 juin 2005, pp. 42-47; JO C 157, du 28 juin 2005, pp. 53-55; JO C 318, du 23 décembre 2006, pp. 195-201; JO C 97, du 28 avril 2007, pp. 33-34; JO C 168, du 20 juillet 2007, pp. 50-56; JO C 97, du 28 avril 2007, pp. 33-34; JO C 211, du 19 août 2008, pp. 31-36; JO C 151, du 17 juin 2008, p. 35; JO C 255, du 22 septembre 2010, pp. 103-109; JO C 107, du 6 avril 2011, pp. 64-67; JO C 248, du 25 août 2011, pp. 22-30; JO C 24, du 28 janvier 2012, pp. 146-153; JO C 76, du 14 mars 2013, pp. 15-19; JO C 161, du 6 juin 2013, pp. 87-92; JO C 43, du 15 février 2012, pp. 69-72; JO C 299, du 4 octobre 2012, pp. 153-157; avis TEN/533, du 16 juin 2013, sur la communication de la Commission COM(2013) 510 final.

⁽¹⁸⁾ JO C 255, du 22 septembre 2010, pp. 103-109, et JO C 76, du 14 mars 2013, pp. 15-19.

⁽¹⁹⁾ <http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/seafarers/doc/2011-06-09-tfmec.pdf>.

5.10 Un préalable obligé pour inverser la tendance à la contraction du nombre d'emplois de marins réside dans des actions qui, venant compléter les modifications institutionnelles proposées, s'emploieront à réaliser une éducation et une formation maritimes correctement conçues, débouchant sur des compétences de la plus haute qualité, qui offrent de larges perspectives d'emploi, ainsi que dans l'encouragement à la mobilité professionnelle entre les différents secteurs.

5.11 En outre, il reste tout aussi important de soutenir les PME, qui forment l'épine dorsale de la marine européenne et ont payé un lourd tribut à la crise, d'encourager des collaborations propres à stimuler l'innovation et à développer de nouveaux concepts entrepreneuriaux et, plus généralement, d'apporter un soutien constant à l'esprit d'entreprise spécifique du secteur maritime de l'UE et à ses institutions.

5.12 Mieux mettre en valeur et exploiter les groupements d'activités maritimes («grappes maritimes»), d'une portée capitale pour les intérêts économiques et sociaux de l'UE, peut contribuer, entre autres effets, à ouvrir des possibilités d'emploi de substitution aux pêcheurs et aux femmes.

5.13 Le CESE relève qu'en matière d'emploi dans le secteur maritime, il est nécessaire, pour renforcer la fiabilité des études futures, de procéder à une collecte systématique des données, ainsi qu'à une harmonisation de leurs sources, dans la mesure où les éléments chiffrés qu'elles fournissent présentent d'importantes divergences.

5.14 Le CESE se félicite que soit abrogée (article 1 de la proposition de directive) la possibilité d'exclure les pêcheurs rémunérés à la part du champ d'application de la directive sur l'insolvabilité de l'employeur.

5.15 En ce qui concerne la directive 2001/23/CE (transferts d'entreprises), le CESE attire l'attention sur les modalités particulières qui régissent le transfert de navires avec changement de pavillon et fait observer qu'il peut arriver que les marins se retrouvent employés à des conditions différentes ou plus défavorables, parce que les conventions collectives applicables diffèrent. Dans cette perspective, il souligne que la Commission doit définir de nouvelles réglementations qui garantissent que ladite directive s'appliquera aux transferts de bateaux avec changement de pavillon de telle manière qu'elle n'aboutisse pas à produire un résultat contraire à celui qui est escompté, c'est-à-dire à induire un recul des droits des marins. Le Comité appelle la Commission à tenir compte des observations ci-dessus.

5.16 Le CESE relève que la Commission européenne s'efforce de prendre en compte les spécificités des transports par mer et du travail maritime dans le cas de la directive 98/59/CE, relative aux licenciements collectifs, et il insiste sur la nécessité d'assurer la sécurité juridique pour ce qui est des contrats de travail et de la garantie des investissements, ainsi que de la prévention du dumping social mais aussi de la concurrence déloyale.

5.17 Le CESE propose que l'article 1, paragraphe 2, de la directive 2008/94/CE relative à la protection des travailleurs salariés en cas d'insolvabilité de l'employeur soit modifié comme suit:

«Sans préjudice de la phrase suivante, les États membres peuvent, à titre exceptionnel, exclure du champ d'application de la présente directive les créances de certaines catégories de travailleurs salariés, en raison de l'existence d'autres formes de garantie, s'il est établi que celles-ci assurent aux intéressés une protection équivalente à celle qui résulte de la présente directive. La disposition ci-dessus ne peut en aucun cas être interprétée comme pouvant permettre l'exclusion des marins ou des pêcheurs.»

5.18 De l'avis du CESE, la garantie que les mesures proposées soient exécutées d'une manière qui tienne compte des spécificités du secteur est fournie par la disposition de la directive projetée concernant son réexamen (article 7), visant à suivre principalement la mise en œuvre et l'application de ses articles 4 et 5 pour deux problématiques cruciales, à savoir le dépaillonnage de navire des registres des pays de l'UE et le niveau de l'emploi des gens de mer dans celle-ci.

5.19 Le CESE fait valoir que les employeurs et les travailleurs ont un rôle déterminant à jouer dans les questions touchant au droit du travail. Il exprime sa conviction que les partenaires sociaux contribueront de manière décisive à élargir et diffuser les bonnes pratiques pour attirer les jeunes dans des carrières professionnelles de la marine, ainsi qu'à augmenter les perspectives d'emplois maritimes dans l'UE, et qu'ils tireront parti du dialogue social pour que la présente initiative législative soit appliquée de manière correcte et féconde.

Bruxelles, le 25 mars 2014.

Le Président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE
