

Bruno Denoyelle

En matière de lutte contre le dumping social dans les eaux et ports de l'UE, le droit européen peut apparaître comme une réponse évidente. L'Union européenne s'est construite dans l'affirmation et la consolidation des droits de ses citoyens. Face à l'exploitation éhontée de marins assujettis à des pratiques sociales et salariales d'un autre siècle, la question d'un recours au droit communautaire apparaît comme une évidence. Pourtant, depuis sa genèse, l'U.E. n'a jamais réellement investi ses mers et l'absence flagrante d'un droit européen maritime en est une illustration cinglante. Comment aujourd'hui obtenir une mise sur agenda politique d'une question juridique – le statut des marins dans les eaux et ports européens - ? Comment créer un droit maritime européen alors même que l'Union a abandonné à l'OMI, - et sans discuter - toute prérogative dans le contrôle de ses marines marchandes. Il y a certes une vraie question d'ordre juridique. Mais elle ne saurait cacher un problème politique qui bloque toute solution à court et moyen terme pour le dumping intracommunautaire.

A l'origine du dumping social pratiqué sur le Transmanche, il y a des compagnies maximisant leurs profits en minimisant les droits sociaux et salariaux de leurs marins. Il y a des ports qui préfèrent défendre la manne des taxes versées par ces compagnies plutôt que les conditions de travail de ces marins venus d'ailleurs. Et il y a surtout deux Etats-membres de l'Union européenne qui ont introduit le dumping social et la distorsion de concurrence aux seules fins de s'enrichir au détriment de leurs voisins. Il faut bien sûr parler de Malte et Chypre. Dans le domaine du shipping, leurs pavillons de complaisance ont commencé à flotter bien avant leur intégration dans l'U.E.. Il s'agissait de concurrencer sans réserve les autres pavillons et de créer ainsi une manne pour des pays aux ressources somme toute limitées. Pour rendre leurs pavillons attractifs, rien de plus simple : les pavillons de Malte et de Chypre permettent d'armer un navire sans que le commandant, les officiers et les marins soient citoyens européens. Ils n'ont pas de protection sociale comme de régime de retraite à cotisation obligatoire (patronale comme salariale). Ils leur permettent enfin de les rémunérer très en deçà des standards européens, sur la base des minimas de l'OMI prévus pour les marins du Sud Global. Ces marins peuvent naviguer des mois entiers sans repos hebdomadaire, sans récupération... En 2004, Bruxelles et les Etats-membres connaissaient parfaitement bien les « spécificités » de ces deux pavillons de complaisance mais l'enjeu était ailleurs. Malte et Chypre étaient à cette époque célèbres pour le nombre de navires à risque, épaves flottantes portant leurs couleurs. La Bretagne se souvient encore d'un de ces navires, l'Erika, qui arborait fièrement en 1999 un pavillon maltais. L'intégration dans l'UE devait permettre à Chypre et Malte de faire un peu de ménage dans leur flotte. L'Agence de sécurité maritime européenne tenait avant tout à sécuriser ses eaux. L'élargissement était vu comme l'occasion de mettre ces deux pays au pas. La commissaire en charge des Transports, Loyola de Palacio, affirmait alors « Nous n'avons pas de craintes particulières parce que nous avons été très clairs et que nous sommes déterminés. Il n'y aura pas de dérogations ni de période de transition pour la sécurité maritime des pays candidats. Nous avons des informations qui nous montrent que Malte et Chypre vont dans le bon sens, leurs progrès sont confirmés ». Qu'une distorsion de concurrence reposant sur un dumping social avéré entre ces deux nouveaux pavillons européens et ceux des autres Etats-membres était pourtant une telle évidence... que moins d'un an plus tard, Irish Ferries, en 2005, licenciera tous ses marins irlandais et placera sa flotte sous pavillon chypriote. Dans le deal passé avant 2004 entre Malte, Chypre et les Etats-membres de l'Union européenne, la question du dumping social a donc été écartée. Pour des raisons certainement stratégiques alors. Mais dont les conséquences nous reviennent aujourd'hui en boomerang, vingt ans après l'intégration de ces deux états insulaires.

Comment aujourd'hui réintroduire cette question à l'agenda communautaire alors même que Malte et Chypre sont en capacité de bloquer toute avancée politique ? Car, si on constate qu'un dumping social s'est bien installé sur le Transmanche - comme en Méditerranée d'ailleurs -, il faut rappeler qu'à cette heure, il est parfaitement légal, puisqu'il est en totale 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'ECSC, ont officiellement informé Armateurs de France de leur réprobation face à un texte tel que celui voté par la Représentation nationale le 26 juillet 2023.

Il y a tout d'abord un acteur de taille qui peut faire reculer jusqu'à un Etat pourtant fort de son bon droit. Si la force primait le droit à l'époque de Bismarck, que dire de l'opinion publique contemporaine ! A l'échelle européenne, maltaise ou chypriote, ses effets peuvent infléchir la position d'un Etat démocratique. Pour mémoire, dans le cas du dumping social pratiqué par sur le Transmanche, c'est grâce à une médiatisation crissimée réussie, voulue et portée par les armateurs français, ralliée par les grands élus régionaux de Bretagne, de Normandie et des Hauts-de-France, relayée largement par les médias de la PQR et de la PQN, que l'Assemblée et le Sénat ont pu s'entendre dans un temps record sur l'idée d'une loi de police fixant minima salariaux et temps de récupération. Cette même convergence à l'échelle de Malte et Chypre peut être tentée, particulièrement quand ces deux pays entrent en période électorale. Réseaux sociaux comme médias traditionnels constitueront la cible afin de provoquer un débat sociétal et politique. Exactement comme ce fut le cas pour les « Passeports dorés ». Et pour nourrir cette campagne d'opinion, la mobilisation peut démarrer au Parlement européen avec des eurodéputés missionnés par leurs commissions parlementaires respectives (article 55 du Règlement intérieur du Parlement européen) afin de réaliser non pas un mais des rapports mesurant tant l'existence que l'impact de ces pratiques à l'échelle de l'Union. Le tout en prenant en compte l'hétérogénéité des pratiques de dumping social en fonction des zones géographiques concernées 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. La question doit donc monter en puissance, en étant traitée à l'échelle globale l'Union européenne, afin d'en illustrer la diversité des pratiques. Les rapports de parlementaires européens demeurent généralement inconnus du grand public...sauf quand on décide de s'en emparer médiatiquement pour interpellier stratégiquement une opinion publique, un gouvernement ou une institution européenne. Autre levier, plus impactant encore, 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 européen peut, à la demande d'1/4 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. La concurrence déloyale ne saurait exister dans le périmètre communautaire. Si des pavillons sont suspectés la favoriser, la commission d'enquête s'impose ! Par le passé, la médiatisation réussie de certaines d'entre-elles est devenue cas d'école, à commencer par celles du Dieselgate et des Panama Papers...

Si le recours à l'opinion publique semble incertain, une autre piste devrait être explorée. C'est une stratégie à moyen – voire long – terme. Elle repose sur un constat empirique. L'Union européenne ne trouve les consensus nécessaires à ses réformes fondamentales qu'au moment des négociations préalables à ses élargissements successifs. Bruxelles avance comme piste de travail jusqu'à 9 nouveaux états membres d'ici 2035. Moldavie, Géorgie, Ukraine, Albanie, Serbie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Macédoine... Autant d'Etats susceptibles de suivre

l'exemple chyprio-malais en termes de pavillon européen totalement dérégulé. Et transformer les eaux européennes en Waterloo des pavillons 1^{er} registre. Une uchronie maritime ! Afin de contraindre les Etats à négocier, la Commission pourrait fixer des minima sociaux, applicables aux navires de tout pavillon pratiquant des liaisons passagers régulières au sein de l'Union Européenne comme entre l'Union et certains Etat proches. Il s'agirait d'une nouvelle directive sociale maritime européenne, qui soit une forme mieux disante et adaptée au cadre européen de la Maritime Labour Convention (MLC) de 2006. Loin d'unifier un pavillon européen unique, espoir normatif par trop chimérique, on harmoniserait les pavillons européens existants autour d'un socle social. Malte et Chypre pourraient, à cette occasion, se voir contraints à une négociation afin de rehausser les conditions de leur pavillon... ou à en payer le prix. L'Union européenne a, en effet en mains, des outils fiscaux favorables aux armateurs qu'elle accorde aux Etats membres depuis les Orientations communautaires sur les aides d'Etat 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'U.E 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 dans le socle susdit. 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. Une surtaxe portuaire pourrait également être considérée.

Les réponses politiques à cette question juridique du dumping social dans le shipping européen existent donc bien mais elles nécessitent avant tout une volonté forte de la France au Conseil de l'Union et au sein de toutes les instances communautaires. Elles impliquent également le soutien d'autres pays membres : des alliances seront donc à trouver mais encore faut-il les chercher. Ce n'est pas le cas actuellement. La recomposition politique attendue après le 9 juin 2024 permettra peut-être de lever le verrou politique au traitement juridique de la question...