

## LE DROIT EN SOUTE ?

### LE DUMPING SOCIAL DANS LES TRANSPORTS EUROPÉENS

#### *Commission des affaires européennes*

#### **Rapport d'information de M. Éric Bocquet**

#### **Sénateur du Nord**

Rapport n°450 (2013-2014)

L'action de la Commission européenne dans le domaine des transports s'est traduite, ces dernières années, par une volonté effrénée de poursuivre la libéralisation de la plupart des secteurs. Elle a ainsi présenté successivement un quatrième paquet ferroviaire, un projet de d'ouverture des règles du cabotage routier, une proposition de réforme des services portuaires et une nouvelle étape dans le programme Ciel unique. Cet objectif affiché d'une poursuite de la dérégulation n'a pas eu pour corollaire une réflexion sur le statut des travailleurs mobiles qui participent pourtant au bon fonctionnement des transports européens.

Cette dimension sociale était déjà relativement absente des premiers

textes de libéralisation des secteurs routier, aérien et maritime au début des années quatre-vingt-dix. Une telle faiblesse des dispositifs communautaires a pu contribuer à faire émerger des pratiques de dumping social, favorisant une concurrence déloyale entre opérateurs. Les transports européens peuvent même apparaître comme un véritable laboratoire en matière d'optimisation sociale et de fraude : recours à de faux indépendants, contrats de travail établis dans des pays dits à bas coûts, sociétés boîtes aux lettres etc. L'absence de lieu de travail fixe et la relative imprécision des normes européennes a longtemps favorisé ces pratiques.

#### ***Le transport routier de marchandises : le droit social laissé au bord de la route ?***

L'élargissement de l'Union européenne a contribué à dresser une nouvelle carte du transport routier marquée par une prédominance des entreprises des pays d'Europe centrale et orientale. La Pologne possède ainsi le premier pavillon routier en Europe. La part de marché européen du pavillon français évaluée à 50 % en 1999 a été ramenée à 10 %, dix ans plus tard, 21 000 emplois étant supprimés dans l'intervalle. La fin du secteur français du transport routier de marchandises à l'international est, dans ces conditions, actée par nombre d'opérateurs.

Cette évolution n'est pas sans incidence sur les marchés nationaux. À l'issue d'une livraison internationale, un transporteur est en effet autorisé par le droit de l'Union (règlement n°1072/2009) à effectuer trois opérations de fret en sept jours sur le territoire où il vient de livrer : c'est ce qu'on appelle le cabotage. Des bourses

de fret accessibles en ligne permettent ainsi aux transporteurs de ne pas rentrer « à vide ».

Reste à savoir quel droit s'applique au cours de ces opérations de cabotage, les transporteurs étrangers venant directement concurrencer les locaux. En théorie, le noyau dur - salaire, temps de travail, congé – prévu par la directive n°96/71 relative au détachement des travailleurs devrait s'appliquer. Cette référence à la directive n'est cependant placée que dans un considérant du règlement de 2009 qui encadre le cabotage. Certains États, dont la France, ne l'ont pas transposé, arguant logiquement de la difficulté à contrôler des opérations qui restent courtes.

Il n'empêche qu'aujourd'hui la France est vingt fois plus cabotée qu'il ne cabote. Les opérations de cabotages

représentent ainsi 10 % des transports intérieurs de marchandises contre 2 % en moyenne de l'Union européenne. Le cabotage est ainsi très prégnant en zone transfrontalière, en particulier à proximité de l'Espagne et de la Belgique. On assiste en outre à l'émergence de ce que l'on appelle le grand cabotage. Un transporteur roumain parti effectuer une livraison en France peut ainsi optimiser son trajet de retour via les bourses de fret et effectuer trois opérations de cabotages en France, puis trois en Italie, puis trois en Autriche et trois en Hongrie avant de regagner son pays. Rien ne l'interdit non plus de revenir sur ses pas, en prenant depuis l'Autriche ou l'Italie une livraison pour un pays voisin.

Cette concurrence au sein même des marchés nationaux n'est pas sans conséquence sur les petites entreprises, fragilisées, mais aussi sur les grands groupes, tentés par une réduction des coûts. Ceux qui ont développé des filières en Roumanie ou en Pologne tendent à faire venir sur leurs bases françaises les chauffeurs de ces pays, en principe pour des opérations internationales. En jouant avec les règles du cabotage, ces chauffeurs restent un mois en France, rémunérés aux conditions du pays d'envoi. Au risque que ces entreprises soient condamnées in fine pour prêt de main d'œuvre et délit de marchandage.

Dans ces conditions, toute libéralisation du régime actuel de cabotage, envisagée un temps par la Commission européenne, apparaît dangereuse, tant elle exacerberait la concurrence.

Le seul moyen de réduire le dumping consiste en l'application du noyau dur de la directive sur le détachement des travailleurs. Celle-ci n'est cependant possible que si des contrôles adaptés sont mis en place. La mise en place du tachygraphe dit « intelligent » qui permet la géolocalisation des véhicules devrait faciliter la mise en œuvre de ceux-ci. Il facilitera également le contrôle de temps de conduite et devrait permettre de juguler un certain nombre de fraudes observés sur les dispositifs antérieurs, analogiques ou numériques. Reste que si les nouveaux véhicules doivent être équipés dès 2018 de ce nouvel instrument, le règlement n°165/2014 adopté le 4 février 2014 prévoit une mise aux normes étalée sur 15 ans pour le parc existant. Les États membres ont, de leur côté, 15 ans pour mettre à niveau leurs logiciels de contrôle. L'efficacité des contrôles passe pourtant par une généralisation du nouveau dispositif et des logiciels de contrôle adéquats dès 2018.

Par ailleurs, le droit de l'Union européenne ne prévoit aucune norme destinée à encadrer l'utilisation des véhicules utilitaires légers – les VUL de moins de 3,5 tonnes – qu'il s'agisse du cabotage, du tachygraphe ou du temps de travail. Seul le droit français est précis sur ce thème. Il n'est donc pas étonnant de voir un certain nombre de livraisons effectuées par ces véhicules venus d'autres États membres, créant notamment les conditions d'une concurrence déloyale avec les camions de plus de 3,5 tonnes.

### ***Le transport aérien, laboratoire du dumping social ?***

Le jugement du Tribunal d'Aix-en-Provence du 3 octobre 2013 condamnant Ryanair a conduit la compagnie irlandaise à requalifier ses contrats de travail irlandais en contrat de droit français pour ses salariés affectés à la base de Marseille. Le juge s'est appuyé dans sa décision sur la notion de base d'exploitation française, prévue par un décret de 2006. Aux termes de celui-ci, les personnels navigants des compagnies

aériennes sont rattachés au régime de sécurité sociale et au droit du travail de l'État au sein duquel se trouve le lieu où ils prennent et terminent leur service. Cette notion renvoie à celle de base d'affectation reconnue par le droit de l'Union européenne en matière de sécurité sociale mais aussi à la convention dite de Rome I, transposée en 2008 dans la norme communautaire. Celle-ci garantit l'applicabilité de la loi de

l'État dans lequel le salarié exerce ses activités professionnelles plutôt que celle de l'État du siège de l'employeur.

L'émergence de la notion de base d'exploitation donne aujourd'hui lieu à deux types de fraude, dans un contexte de montée en puissance des compagnies *low cost*. La mise en avant d'une fausse base et le recours aux faux indépendants. Il est, à ce titre, urgent de réfléchir au niveau européen à la mise en place d'un véritable statut de l'indépendant. Le comité du dialogue social européen pour l'aviation civile travaille sur ce sujet et devrait rendre ses conclusions à la fin de l'année. Il est nécessaire d'appuyer une telle démarche.

A ces contournements des règles s'ajoute dans le transport aérien des doutes sur la portée des mesures présentées par la Commission européenne. Adoptées au terme de la procédure de comitologie, la les règles en matière de temps de travail des personnels navigants ont suscité un débat vif entre les représentants de la profession d'un côté et ceux de l'Agence européenne pour la sécurité aérienne – l'AESA – de l'autre. L'enjeu était notamment la question des lieux de repos hebdomadaire et la prise en compte des temps de réserve. La solution adoptée semble avoir mécontenté l'ensemble des organisations professionnelles. Les standards retenus sont pour certains

inférieurs à ceux mis en place aux États-Unis. Pire, certaines dispositions pourraient faciliter la mise en place de véritables bases flottantes, à rebours de l'idée communément admise de base d'exploitation. La position de l'AESA et donc de la Commission européenne est à de fait sujette à caution. Il convient de rappeler que l'AESA a été critiquée par la Cour des comptes européenne en 2012 pour ne pas avoir mis en place de dispositif destiné à prévenir les conflits d'intérêts. Par ailleurs, un ancien commissaire européen est aujourd'hui membre du conseil de surveillance de *Ryanair*.

Les projets de libéralisation des services aéroportuaires de la Commission européenne, regroupés au sein du dispositif Ciel unique +, suscitent également des interrogations. L'ouverture à la concurrence de l'ensemble des services d'appui, à l'image de la météorologie, comme l'objectif affiché de baisse des redevances aéroportuaires ne sont pas étayés par une étude d'impact conséquente, destinée à prouver les avantages d'une telle réforme. Celle-ci est contestée par l'Allemagne et la France. La Commission européenne doit désormais mieux évaluer les incidences, à la fois financières et sociales, de son paquet.

### **Une régulation tardive : le cas du transport maritime**

Le secteur du transport maritime est sans doute le plus libéralisé au monde. La concurrence entre les États pour maintenir la compétitivité de leurs flottes, induite en partie par la multiplication des pavillons de complaisance, a longtemps primé sur les conditions de travail à bord. Ce qui s'est traduit notamment au sein de l'Union européenne par une multiplicité de statuts pour les gens de mer et de nombreuses dérogations aux droits reconnus à l'ensemble des travailleurs. L'adoption de la Convention maritime internationale en 2006, entrée en vigueur le 20 août 2013, semble néanmoins enclencher aujourd'hui un mouvement vertueux dans le domaine social.

L'objectif affiché par ce texte consiste en la mise en place de normes sociales internationales minimales destinées à garantir une concurrence loyale. L'introduction d'une certification sociale des navires par l'État du pavillon et d'un mécanisme de contrôle des navires par l'État du port doit permettre sa mise en œuvre effective. La principale nouveauté consiste en la mensualisation du paiement des salaires, qui doit être au moins équivalent au minimum établi par l'OIT. Celle-ci a fixé le minimum accordé aux matelots qualifiés à 585 dollars mensuels (426 euros) pour l'année 2014. Cette convention a été transposée dans le droit de l'Union européenne par quatre directives adoptées entre 2009 et 2013.

La question du droit du travail applicable aux gens de mers employés à bord d'un navire d'un État membre de l'Union européenne est en principe traitée par le règlement 3577/92 concernant l'application du principe de la libre-circulation des services au transport maritime à l'intérieur des États membres. Toutes les questions relatives à l'équipage relèvent de la responsabilité de l'État dans lequel le navire est immatriculé, soit l'État du pavillon. Le règlement prévoit néanmoins une exception visant le cabotage avec les îles. Toutes les questions relatives à l'équipage relèvent de la responsabilité de l'État dans lequel le navire effectue un service de transport maritime, soit l'État d'accueil.

Le faible encadrement de la liberté de pavillon dans un contexte économique difficile a cependant eu pour conséquence la recherche d'une immatriculation à bas coût et d'une affiliation aux normes sociales les moins exigeantes. Le recours aux pavillons de complaisance ou à des pavillons de second registre, désormais utilisés par certains États membres de l'Union européenne dont la France, ainsi qu'aux sociétés de main d'œuvre ou sociétés de *manning* contribue à généraliser ce dumping social. Ce système peut venir créer des distorsions de concurrence au sein du marché intérieur.

En ce qui concerne les sociétés de *manning*, les dispositions les concernant

prévues dans la Convention maritime internationale n'ont pas été transposées dans le droit de l'Union, sans doute à la demande de certains États fournisseurs de main d'œuvre. 75 % des marins employés sur des navires de l'Union européenne sont pourtant issus des pays tiers. Il est indispensable de mettre en place une certification européenne de ces agences, à l'instar de ce que l'Union a déjà créé pour vérifier la formation des marins des États tiers employés sur ses navires.

La priorité de la Commission européenne semble aujourd'hui aller vers une libéralisation de l'accès aux services portuaires. Elle souhaite ouvrir à la concurrence la plupart des services nautiques – pilotage, dragage, remorquage – et encadrer l'autonomie des gestionnaires de ports en matière de fixation de redevance. Les services nautiques constituent avant tout une mission de service public et participent directement à la sécurité des ports. La politique tarifaire des ports est par ailleurs conditionnée par leur rôle d'aménageur du territoire, alors que la Commission européenne ne l'envisage avant tout que comme un frein à la compétitivité. Il y a lieu, dans ces conditions, de s'interroger, avec le gouvernement, sur l'opportunité d'une telle réforme, qui suscite également des réserves au sein du Parlement européen et du Comité économique et social européen.



## Commission des affaires européennes

<http://www.senat.fr/europe/index.html>

Secrétariat de la Commission  
des affaires européennes  
15, rue de Vaugirard  
75291 Paris Cedex 06

Téléphone : 01.42.34.36.71  
Télécopie : 01.42.34.32.92

Président

**M. Simon SUTOUR**  
Sénateur (SOC) du Gard



Rapporteur

**M. Éric Bocquet**  
Sénateur (CRC) du Nord



Le présent document et le rapport n° (2012-2013) sont disponibles sur Internet :

<http://www.senat.fr/notice-rap/2013/r13-450-notice.html>

Le rapport papier peut également être commandé sur le site de l'Espace Librairie du Sénat :

<http://www.librairie.senat.fr/>