



AVIS DU LDAC

La dimension sociale des Accords de partenariat pour une pêche durable (APPD) entre l'Union européenne et les pays tiers

Ref. R-05-22/GT4-GT5

État : adopté par le Comité Exécutif

Date d'envoi : 27 mai 2022

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE POLITIQUE

1. Mise en application intégrale de la clause sociale

1.1. La clause sociale conclue par les partenaires sociaux du Comité de dialogue social sectoriel de l'UE pour la pêche (CDSS-F), vouée à assurer des conditions de travail et de vie à bord décentes pour les pêcheurs locaux qui travaillent sur les navires de pêche protégés par un accord de partenariat pour une pêche durable (APPD), devrait être pleinement mise en application dans tous ces APPD.

1.2. La mise en œuvre de cette clause sociale devrait se faire en coordination avec le CDSS-F (base juridique : Article 154 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ou TFEU) au moment de la rédaction des clauses des APPD car elle fait partie de leur mandat.

1.3. Le CDSS-F et le Conseil consultatif de pêche lointaine (CCPL ou LDAC pour les sigles en anglais) appellent les Directions générales pour les Affaires maritimes et la pêche (DG MARE) et pour l'Emploi, les affaires sociales et l'inclusion (DG EMPL) à s'impliquer activement pour encourager la mise en œuvre de la dimension sociale de la Politique de pêche commune (PCP), en particulier dans les APPD.

1.4. La Commission européenne (CE) devrait accorder la priorité à la ratification et à la mise en application de la *Convention sur le travail dans la pêche* de 2007 (C188) de l'Organisation internationale du travail (OIT) lors de ses négociations des APPD avec les pays tiers. Pour que ceci se concrétise, la clause sociale devrait être expressément incluse dans le mandat octroyé à la CE par le Conseil de l'Union européenne (le Conseil) ; et aussi dans les débats qui se déroulent au sein des Organisations régionales de gestion des pêches (ORGP).

2. Standards minimum concernant le travail dans la pêche au titre des APPD



2.1. La DG MARE est animée à présenter des recommandations de politique issues des conclusions du projet *Les piliers de la mer* (en anglais, *Pillars of the Sea*) du CDSS-F (par exemple l'étude portant sur la formation et la délivrance de brevets pour les pêcheurs¹ et les lignes directrices relatives au recrutement de pêcheurs migrants dans des conditions décentes²).

2.2. Le LDAC insiste fermement sur le fait que les devoirs des états de pavillon au titre et sur la base de l'Article 94 de la *Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM ou UNCLOS pour les sigles en anglais)*³ doivent être respectés à tout moment en vertu des APPD. Le rôle d'un état côtier devrait se limiter à signaler à l'état du pavillon l'existence ou pas de motifs sérieux pour penser que la juridiction et le contrôle appropriés sur un navire de pêche n'ont pas été exercés, en citant les faits y afférents (CNUDM, Article 94, paragraphe 6). Cela dit, si un état côtier a ratifié et mis en place toutes les conventions internationales en vigueur relatives à la sécurité en mer dans le domaine de la pêche (par exemple, la *Convention internationale sur les normes de formation du personnel des navires de pêche, de délivrance des brevets et de veille de 1995 (STCW-F pour les sigles en anglais)* de l'Organisation maritime internationale (OMI) et la C188), ou certaines d'entre elles, il peut bien entendu exercer le contrôle de l'état de port conformément à la convention concernée si un navire de pêche entre dans l'un de ses ports.

2.3. Devant la Commission de la pêche du Parlement européen (EP PECH), la Directrice de la DG MARE chargée entre autres des affaires sociales, Mme. Lena Andersson Pench, a récemment annoncé qu'un rapport de révision sur l'état de la mise en place de la Directive (EU) 2017/159, qui transpose certaines parties de la C188 dans l'acquis communautaire, devrait être prochainement publié. Cela permettrait le développement d'un « bilan » de l'UE ou plan de travail consacré au degré de transposition de la directive dans le droit national. Le LDAC demande à recevoir ce rapport et décidera des étapes à suivre sur la base des résultats de cette révision pour ce qui concerne la dimension externe de la PCP.

2.4. Dans le droit-fil de la Déclaration de Torremolinos de l'OMI, signée en octobre 2019 concernant les standards de sécurité et de travail dans le secteur de la pêche, de plus grands efforts devraient être faits pour faciliter l'entrée en vigueur de l'*Accord du Cap de l'OMI signé en 2012 sur la mise en place des dispositions du Protocole de Torremolinos de 1993 relatif à la Convention internationale de Torremolinos sur la sécurité des navires de pêche (ou SFV) de 1977*.

1. <https://europeche.chil.me/attachment/1f32df42-8bb8-4ecf-979e-2081d2b39bd1>

2. DG EMPL Call SOCPL-2021-SOC-DIALOG. Pilier 1 : Lignes directrices pour les propriétaires de navires relatives au recrutement des pêcheurs migrants, y compris des modèles de contrat, pour réduire leur vulnérabilité et contribuer à éviter les situations telles que des conditions précaires ou des abus aux droits du travail, en particulier pour les pêcheurs ne venant pas de l'EEE employés via des agences de placement ;

3. <https://maifa.org/resolution/resolutions/UNCLOS%2094.htm>



L'accord devra entrer en vigueur 12 mois après la date à laquelle au moins 22 états, regroupant un nombre total minimum de 3 600 navires de 24 mètres de long opérant en haute mer, auront exprimé leur désir de s'y soumettre. Ni la Convention internationale de Torremolinos sur la sécurité des navires de pêche (SFV) de 1977, ni le Protocole SFV de 1993, ni même l'Accord du Cap de 2012 ne donnent une définition claire de qu'est la « haute mer ». La CNUDM dit qu'il faut la comprendre comme suit : « toutes les parties de la mer qui ne sont comprises ni dans la zone économique exclusive, la mer territoriale ou les eaux intérieures d'un état, ni dans les eaux archipélagiques d'un état archipel » (voir l'Article 86 de la CNUDM).

En dépit de la Déclaration de Torremolinos d'octobre 2019, dans laquelle 48 pays « promettaient » de s'y soumettre, la situation au 22 avril 2022 est que seuls 17 des 22 pays requis ont accepté de se voir contraints par l'accord. De ces 17 états, le nombre total confirmé de navires de pêche de 24 mètres de long (L) pêchant en haute mer n'est que de 1 925, soit encore loin des 3 600 navires exigés. Jusqu'à présent, seuls 8 états membres de l'UE, représentant 834 navires de pêche éligibles, ont déclaré qu'ils acceptent de se soumettre à l'accord⁴.

2.5. La CE devrait lancer de sa propre initiative une proposition de directive sur la mise en œuvre de la STCW-F dans l'acquis communautaire sans attendre l'issue des révisions de la convention au plan international pour deux motifs : le processus de révision n'est pas encore achevé et il pourrait falloir plusieurs années avant que la convention révisée entre en vigueur étant donné les énormes retards survenus par le passé (à savoir, l'adoption de la convention actuelle en 1995 et son entrée en vigueur 17 ans après, en 2012) et l'évidente réticence à s'y plier de la part des grandes nations de pêche asiatiques. Voir le paragraphe 4 ci-dessous.

2.6. **La CE devrait encourager activement la ratification de la C188, tant par ses États membres que par les pays tiers, qui bénéficient des APPD. La CE est fortement animée à proposer une directive de conformité et mise en application établissant un système d'examen social venant compléter la Directive (EU) 2017/159 (voir plus loin le paragraphe 5.8.).**

⁴. Belgique (33), Croatie (0), Danemark (101), Finlande (12), France (103), Allemagne (39), Pays-Bas (153) et Espagne (393).



3. Développement des capacités

3.1. D'une part, le LDAC se félicite du fait que certains pays partenaires sous APPD comme le Sénégal ou le Maroc aient ratifié la C188, bien qu'il reste encore à améliorer la mise en place et la sensibilisation auprès des secteurs halieutiques et agents d'équipage locaux. Mais d'autre part, la plupart des partenaires signataires d'APPD n'ont *pas* ratifié la C188. L'OIT met en place des programmes visant à fournir aux pays et aux régions le soutien nécessaire à l'analyse des lacunes existantes, à la dimension législative, aux questions de mise en application pratique, au développement des capacités et aux programmes de formation, contribuant ainsi au processus de ratification et de mise en œuvre. Parallèlement à la promotion de la C188, l'UE devrait assurer proactivement le lien avec l'OIT et dégager les fonds nécessaires pour établir, proposer et mettre à exécution des programmes d'aide à la C188 pour les pays partenaires ayant signé des APPD.

3.2. En coopération avec l'OIT, l'UE, tout en encourageant activement ses États membres à faire de même, devrait également débloquer les moyens financiers pour développer une stratégie complète et un plan de travail qui permettraient de parvenir à la mise en œuvre effective de la C188, à commencer par les pays qui ont déjà ratifié la convention. L'OIT et l'UE devraient lier cette action à (des initiatives concernant) *l'Accord relatif aux mesures du ressort de l'état du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non règlementée de 2009* (MREP ou PSMA pour les sigles en anglais) de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), dans la lignée des, et à titre de complément aux, priorités de l'Union en matière de Gouvernance internationale des océans (GIO), négociations multilatérales dans les ORGP comprises. L'UE pourrait aussi envisager de fournir un soutien financier supplémentaire à ces actions là où cela est requis.

4. Formation et délivrance de brevets aux pêcheurs dans le cadre des APPD

4.1. L'UE devrait accroître le profil, dans son agenda politique, des besoins d'investissement accrus dans la sécurité des équipages et dans leur formation, car la plupart des flottes de pêche lointaine manquent de personnel, en particulier parmi les jeunes. Cela serait donc une situation win-win, où tous y gagneraient, l'UE et les pays tiers, car cela permettrait de développer les capacités dans ces pays tiers tout en contribuant à fixer la population et à éviter la fuite de main d'œuvre en offrant de nouvelles opportunités d'emploi et de développement de carrière.

4.2. Au vu du manque de programmes ou structures de formation propres, harmonisés, et préalables au départ en mer, s'adressant aux pêcheurs des états côtiers qui vont travailler à bord des navires communautaires opérant sous APPD, l'UE devrait accepter qu'une partie du financement au soutien sectoriel, principalement destiné dans les APPD au développement du secteur halieutique local, puisse servir aux fins d'une formation appropriée, professionnelle et de sécurité. L'UE est donc fortement animée à encourager et à consolider le développement de capacités et le volet relatif à la formation dans le chapitre du soutien sectoriel des APPD (à savoir, en vue de garantir l'alignement



et la conformité avec la STCW-F). À cet égard, la DG MARE devrait travailler en coordination avec le CDSS-F.

Les organisations de producteurs de pêche européennes devraient pouvoir accéder aux fonds du FEAMPA destinés aux plans de production et de commercialisation pour former et perfectionner les pêcheurs non européens, non résidents de l'État du pavillon, quel que soit le lieu où ils sont formés. Ces initiatives et cours de formation et perfectionnement pourraient être facilités à bord des navires de l'UE opérant dans le cadre d'APPD, afin de maximiser l'efficacité et l'utilisation des fonds de appui sectoriel déjà dédiés à la formation des pêcheurs.

4.3. En dépit des conseils du CDSS-F pour assurer finalement la sécurité en mer des travailleurs de la pêche, l'UE n'a *pas* créé de cadre harmonisé concernant les qualifications minimum relatives au travail à bord des navires de pêche de l'UE.⁵ De ce fait, pour réaliser ses obligations au titre de la CNUDM, chaque état de pavillon communautaire a pu développé ses propres standards de formation et de délivrance de brevets que *tous* les pêcheurs, y compris les pêcheurs étrangers qui montent à bord des navires de pêche battant le pavillon de l'état en question, doivent respecter en fonction des tâches qui leur sont échues. Or si cela a été fait dès le départ, il sera impossible aux états côtiers fournissant leurs pêcheurs locaux dans le cadre des APPD d'aligner les exigences de leurs standards de formation et délivrance de brevets sur celles de chacun des états de pavillon communautaire concernés. À cause de ce manque d'harmonisation, les propriétaires de navires de pêche communautaires éprouvent de grandes difficultés à respecter les exigences de l'état de pavillon concernant les qualifications et brevets minimum pour les pêcheurs travaillant à l'étranger à bord de leurs navires si les APPD exigent d'embaucher et d'embarquer des pêcheurs locaux.

Comme nous l'avons dit, les pêcheurs locaux doivent respecter les exigences de formation et de délivrance de brevets de l'état de pavillon dans la mesure où ils doivent posséder des brevets délivrés ou homologués par ou pour le compte de l'état de pavillon. Habituellement, ils sont comptabilisés à bord des navires de pêche de l'UE. Et ils doivent au minimum posséder un certificat médical attestant qu'ils sont aptes à réaliser leur travail⁶ et un certificat valide attestant qu'ils ont suivi une formation de base en matière de sécurité approuvée par l'autorité compétente de l'état de pavillon⁷. S'ils doivent réaliser d'autres travaux pour lesquels des qualifications supplémentaires sont requises, leur formation et leur certification doivent aussi répondre aux standards de l'état de pavillon.⁸

⁵. Voir Roderick Ackermann, Nicolb Franceschelli, Marga Sanz, George Maridis et Veronika Kubenova de Blomeyer & Sanz, Bopp van Dessel et Tim Haasnoot de ProSea, Yvon Le Roy de Secoterg France, et Lisa Borges de FishFix, *Étude pour la Commission PECH B Formation des pêcheurs*, Parlement européen, Département thématique des politiques structurelles et de cohésion, Direction générale des politiques internes, Bruxelles, juillet 2018, et Ment van der Zwan, *Formation et délivrance de brevets pour les pêcheurs. Le rôle des partenaires sociaux européens su secteur de la pêche*, CDSS-F, Diemen, Pays-Bas, décembre 2018. Lien web ?

⁶. Voir Articles 7, paragraphe 1, et 8 de l'Annexe à la Directive (EU) 2017/159.

⁷. Voir Article 35, paragraphe 3, alinéa (b), conjointement à l'Article 1, légende et alinéa (c), de l'Annexe à la Directive (EU) 2017/159.

⁸. Voir Article 10, paragraphe 2, de l'Annexe à la Directive (EU) 2017/159.



Les certificats étrangers ne peuvent être homologués que si l'état de pavillon s'est assuré que la formation ou les examens opportuns répondent aux exigences de formation et d'examen de l'état de pavillon. Ceci exige, entre autres choses, des vérifications sur place que les états de pavillon communautaire affirment ne pas avoir la capacité de réaliser.

4.4. Puisque c'est l'Union qui négocie et accorde les conditions générales des APPD et des protocoles y afférents avec les pays tiers, il lui revient de s'assurer que les pêcheurs locaux embarqués à bord des navires communautaires opérant sous ces APPD respectent les exigences de formation et de délivrance de brevets des états de pavillon. Et parallèlement à cette responsabilité il est nécessaire d'harmoniser les standards de formation et de délivrance de brevets pour les pêcheurs et d'évaluer la conformité des pays tiers concernés vis-à-vis de ces standards.

Le CDSS-F a déjà engagé une première étape vers l'harmonisation en publiant des lignes directrices concernant l'examen médical des pêcheurs dans le cadre de ses projets continus *Les piliers de la mer*.⁹ L'UE devrait s'assurer, à travers les exigences posées dans les APPD, que les pays tiers concernés réalisent les examens médicaux des pêcheurs sur la base de ces lignes directrices et que les états battant le pavillon de l'UE reconnaissent les certificats médicaux établis par un pays tiers répondant à cette exigence. Les vérifications sur place visant à garantir la conformité de la part du pays tiers devraient être menées par l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM ou EMSA pour les sigles en anglais), entre autres choses dans un souci de fiabilité et d'uniformité.

Afin de parvenir à une plus grande harmonisation, le CDSS-F devrait aussi se voir demander de développer un standard pour la formation de base en matière de sécurité des pêcheurs qui pourrait être utilisé de la même manière comme lignes directrices sur les examens médicaux des pêcheurs. À cet égard l'AESM devrait jouer un rôle similaire.

5. Conformité et transparence

5.1. La CE est animée à travailler avec les pays partenaires des APPD pour améliorer la réglementation sur le rôle et la responsabilité des agents d'équipage dans les pays APPD de sorte à prévenir les abus dans le domaine du travail, en particulier les irrégularités au niveau de l'application des contrats de travail des pêcheurs signés entre les pêcheurs des pays tiers et les agents d'équipage locaux.

⁹. Association Internationale de la Santé Maritime (en anglais, IMHA), *Directives relatives aux examens médicaux des pêcheurs*, CDSS-F, Bruxelles, Mai 2021. Les actuelles *Directives relatives aux examens médicaux des gens de mer* de l'OIT/OMI ne s'appliquent plus aux pêcheurs.



5.2. Le LDAC souhaite rappeler aux propriétaires des navires de pêche concernés qu'il leur revient de garantir que les contrats de travail des pêcheurs soient respectés et appelle à utiliser les outils permettant d'en vérifier la conformité.

5.3. Lorsque les propriétaires des navires de pêche sont responsables de fournir une protection, sous forme de compensation financière et de soins médicaux en cas de maladie professionnelle, de blessure ou de décès¹⁰, ils sont tenus de souscrire l'assurance adéquate, par exemple une assurance de protection et indemnisation (P&I) couvrant tous les pêcheurs à bord de leurs navires, y compris les pêcheurs ressortissants de pays tiers.

5.4. Il doit aussi y avoir une claire responsabilité de prestation d'une protection de sécurité sociale. Fournir une sécurité sociale à ses citoyens est l'une des responsabilités d'un état, la première et la principale.

L'Article 34 de la C188 dit ce qui suit : « Tout Membre veille à ce que les pêcheurs résidant habituellement sur son territoire et, dans la mesure prévue par la législation nationale, les personnes à leur charge bénéficient de la sécurité sociale à des conditions non moins favorables que celles qui s'appliquent aux autres travailleurs, y compris les personnes salariées ou indépendantes, résidant habituellement sur son territoire. »

Les actuels APPD n'affichent pas cette clarté et semblent placer la responsabilité de la protection de sécurité sociale sur le propriétaire du navire de pêche. Par conséquent si l'on peut se demander si l'Union possède des compétences lui permettant de convenir des dispositions de sécurité sociale autres que celles de coordination entre les systèmes de sécurité sociale de ses états membres, le LDAC conseille à l'UE d'inscrire les dispositions concernées dans la lignée des Articles 34-37 de la C188 et d'attribuer la responsabilité ultime du paiement des contributions de sécurité sociale, le cas échéant, au propriétaire du navire de pêche. Cette responsabilité devra inclure tout droit de l'employeur à retenir les contributions opportunes de la rémunération du pêcheur, si et dans la mesure où la législation applicable en matière de sécurité sociale exige une quelconque contribution du pêcheur.

5.5. Le LDAC recommande la signature d'accord bilatéraux avec les pays de nationalité et de résidence des travailleurs migrants pour leur garantir un traitement égal ou au moins équivalent et leur couverture juridique.

5.6. Le LDAC recommande que dans un souci de sécurité, de transparence et de responsabilité, le paiement de la rémunération des pêcheurs des pays tiers se fasse, si possible, par virement bancaire plutôt qu'en liquide.

¹⁰. Voir Article 31, paragraphe 3, de la Directive (EU) 2017/159.



5.7. Le LDAC rappelle l'obligation selon laquelle tout pêcheur doit (a) recevoir une fiche de paie détaillée pour chaque rémunération perçue et (b) signer un reçu en cas de paiement réalisé en liquide. Si la rémunération s'effectue à travers un agent, il est important que le propriétaire du navire insiste auprès de l'agent pour que celui-ci présente une preuve du paiement réalisé sous forme de copie (a) de chaque fiche de paie) et (b) du justificatif ou de la preuve de virement bancaire y afférent.

5.8. Il est nécessaire de contrôler la conformité aux responsabilités sociales des propriétaires de navires de pêche, employeurs et agents d'équipage, par exemple à travers l'inspection de l'état de pavillon et le contrôle de l'état du port de la part des états membres. L'UE ne peut prescrire ces inspections et contrôles qu'en adoptant la directive communautaire sur la conformité et l'application qui mettra en œuvre les dispositions pertinentes de la C188 et complètera ainsi la Directive (EU) 2017/159. Sur le contrôle de l'état du port par les pays partenaires signataires d'APPD, voir le paragraphe 2.2. À cet égard, le LDAC souhaite attirer l'attention sur les Directives OIT pour l'inspection par l'État du pavillon des conditions de vie et de travail à bord des navires de pêche et sur les Directives OIT pour les agents chargés du contrôle par l'État du port.

Les deux documents sont disponibles à la consultation dans la section consacrée à la pêche du site Internet de l'OIT.¹¹

5.9. Le LDAC prend note de l'existence d'un projet dont le lancement devrait survenir en 2022 par le CDSS-F sur le développement des lignes directrices consacrées aux conditions de service décentes sur le marché du travail pour les pêcheurs migrants. Dans ce projet, une directive s'inspirera de la C188, de la Convention du travail maritime de 2006 (ou MLC pour les sigles en anglais) de l'OIT et autres directives OIT pertinentes. Les directives incluront des exemples de texte à introduire dans les contrats de prestation de services sur le marché du travail passés entre les propriétaires de navires de pêche et les agents d'équipage et ceux passés entre les pêcheurs et les agents en question. Il est important de souligner ici qu'il est nécessaire que la conformité à ces accords et à la législation et la réglementation applicables soient surveillée ponctuellement par l'autorité responsable compétente ou l'organisation reconnue (par exemple des agences de classification ou de certification). Il est aussi recommandé de lire la *Convention sur les bureaux de placement payants de 1997 (C181)* de l'OIT car elle contient des dispositions au sujet de la prestation de services sur le marché du travail et de la façon dont un agent d'équipage doit se comporter.

-FIN-

¹¹. www.ilo.org/global/industries-and-sectors/shipping-ports-fisheries-inland-waterways/fisheries/lang-en/index.htm