

La dimension internationale de la sécurité sociale maritime

Patrick CHAUMETTE

Professeur à l'Université de Nantes *

Il est nécessaire d'envisager les répercussions de l'internationalisation des activités maritimes sur le cadre national de la protection sociale des gens de mer. La mobilité internationale conduit à l'effritement du cadre national ; le droit social devient un élément de la concurrence internationale. Les activités maritimes constituent un secteur particulièrement intéressant d'une évolution plus générale, compte tenu de l'amplification des effets de la globalisation, dans des secteurs, pêche maritime et marine marchande, marqués par nature d'une mobilité nécessaire.

Le régime français de sécurité sociale des marins s'est constitué à partir de l'Etablissement National des Invalides de la Marine (ENIM), créé par COLBERT en 1670, étendu au XVIII^{ème} siècle, complété par les assurances sociales obligatoires au XX^{ème} siècle. La tutelle protectrice de l'Etat concerne les marins embarqués sur les navires battant pavillon français, autrefois des marins de nationalité française (I). La concurrence internationale, la libre immatriculation des navires marchands, la complaisance de nombreux Etats du pavillon, ont engendré une diversité des immatriculations sous pavillon français (II), la prise en compte des libertés communautaire d'établissement des entreprises et de circulation des travailleurs, ce qui nécessite la coordination des régimes nationaux de sécurité sociale (III), mais aussi un marché international du travail maritime, qui n'est pas doté de règles minimales internationales suffisantes, en dépit du développement du contrôle des navires par l'Etat du port (IV).

* Condensé d'une communication effectuée au colloque de Bamio, en Galice, organisé par la présidence espagnole de l'Union Européenne, « La protection sociale des travailleurs de la mer », 6-7 juin 2002, (à paraître à l'Institut Social de la Marina).

I - L'Etablissement National des Invalides de la Marine (ENIM), régime national de sécurité sociale des marins .

COLBERT a complété l'intervention traditionnelle de l'armateur, vis-à-vis du marin blessé ou accidenté au service de l'expédition maritime, par celle de l'Etat royal en créant l'inscription maritime en 1669, puis, en 1673, l'Etablissement des Invalides de la Marine, caisse d'assurance chargée de verser une pension de retraite de demi-solde aux marins de l'Etat, blessés ou atteints d'une incapacité permanente. Cette assurance-invalidité fut étendue en 1709 à l'ensemble des marins du commerce, puis en 1823 aux marins-pêcheurs. Cette tradition maritime fut respectée et sauvegardée par la loi du 21 avril 1898 relative à la réparation des accidents de travail maritime. A partir de 1932, les marins, comme les autres salariés, bénéficièrent des allocations familiales. Les règles de l'assurance-vieillesse des marins furent codifiées par décret du 21 mars 1968 au sein du Code des pensions de retraite des marins.

Actuellement, la sécurité sociale des marins est donc gérée par ENIM, établissement public administratif. Il s'agit d'un des rares régimes de sécurité sociale géré directement par l'administration de l'Etat. Le calcul des droits à pension de retraite, le versement des prestations maladie-maternité-invalidité... sont assurés par les services de l'administration des affaires maritimes.

A la différence de l'Instituto Social de la Marina, en Espagne, l'ENIM n'est pas chargé de la formation maritime, ni des soins médicaux aux marins. Le médecin des gens de mer assume en France les fonctions du médecin du travail, effectuant les visites médicales d'aptitude à la navigation et des fonctions du médecin conseil de la sécurité sociale, contrôlant les prescriptions des médecins traitants des marins. Vis-à-vis des risques professionnels, accident du travail et maladie professionnelle, l'ENIM n'est pas dotée d'une mission préventive. L'administration finance l'Institut Maritime de Prévention (IMP) situé à Lorient.

Ce régime social des marins est financé partiellement par des cotisations, versées par les employeurs et retenues pour partie sur les salaires des assurés sociaux. L'originalité du système maritime réside dans le fait que les cotisations ne sont pas prélevées sur les salaires réellement versés, avec éventuellement un plafond maximal, mais sur des **salaires forfaitaires**, calculés pour vingt catégories de marins, fixés par l'administration et révisés régulièrement. Depuis de longues années, **l'équilibre financier** de l'ENIM

semble un objectif impossible à atteindre par le seul financement des cotisations. Déjà en 1880, l'Etat subventionnait les dépenses de l'ENIM à hauteur de 40 %. Depuis la seconde guerre mondiale, cette subvention de l'Etat, inscrite au budget de la marine marchande, ne fut jamais inférieure à 50 % des dépenses de l'ENIM.

L'ENIM concerne, en principe, les marins embarqués à bord de navires battant pavillon français. Parmi les réformes récentes de la sécurité sociale maritime, le décret du 18 février 1987 facilite le maintien de la protection sociale française au marin français détaché par son armateur français pour embarquer sur un navire battant pavillon étranger. Le décret du 3 mai 1988 crée un régime d'assurance volontaire au bénéfice des marins français expatriés, naviguant sous pavillon étranger. L'incitation à l'internationalisation des carrières est réalisée par le maintien éventuel dans le giron de la protection sociale française, quelle que soit la nationalité du lieu de travail.

II - La diversité des immatriculations sous pavillon français ou l'européanisation de la complaisance.

Afin de maintenir le pavillon national et de s'adapter à la concurrence internationale, chaque Etat européen a développé, à partir de 1986, des seconds registres, internationaux ou d'outre-mer. Ces registres économiques permettent de conserver des états-majors d'officiers, ressortissants nationaux, bénéficiant du maintien des droits sociaux nationaux, et de compléter l'équipage par des marins étrangers, non communautaires, aux conditions sociales du marché international.

La France recourt depuis 1986 à l'immatriculation des navires aux Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF). Le régime du travail à bord des navires immatriculés aux TAAF, dit registre Kerguelen, relève du Code du travail d'outre-mer (CTOM) datant de 1952, sans véritable adaptation aux marins, au temps présent. Cependant, divers armateurs ont considéré que le maintien de l'affiliation des officiers français à l'ENIM constituait un coût excessif. Certains ont imposé à leurs officiers la conclusion de contrats d'assurance, dans la mesure où l'affiliation à l'ENIM ne semble pas obligatoire dans les Terres Australes et Antarctiques Françaises.

D'autres armateurs ont eu recours à l'immatriculation du navire à Wallis-et-Futuna, notamment des paquebots, afin d'atteindre les mêmes objectifs. A Wallis-et-Futuna, comme en Nouvelle-Calédonie, les marins ne sont plus affiliés à l'ENIM. L'autonomie juridique du Territoire permet l'affiliation des marins au régime local de sécurité sociale. De plus, les marins non résidents sur le territoire peuvent relever de leur lieu de résidence familiale, c'est-à-dire de contrats d'assurances, dont les prestations sont proportionnées aux capacités de financement du marin, et non de l'armateur. Tel est le cas des marins étrangers, assurant le service hôtelier, mais aussi des officiers français résidant en métropole. L'affiliation à l'ENIM ne semble maintenue qu'en Polynésie Française.

La République Française est une et indivisible, et atteinte par le pluralisme juridique, lié à l'autonomie des territoires. Il en résulte un véritable marché français de l'immatriculation du navire. Ce marché est en train, semble-t-il, d'atteindre les navires de pêche. Les navires, basés à La Réunion, mais pêchant notamment la légine dans la ZEE française des Terres Australes, semblent s'immatriculer dorénavant aux TAAF, avec Port-aux-Français comme port d'attache, alors que le lien substantiel du navire, son établissement stable d'exploitation, se trouve dans l'île de La Réunion. Il s'agit simplement de pouvoir embarquer des marins étrangers à des conditions internationales. Ce marché de l'immatriculation ouvre également la voie à un marché de la protection sociale des marins, qui échappe en grande partie au droit communautaire, compte tenu du statut des pays et territoires d'outre-mer.

III - La coordination communautaire des régimes nationaux de sécurité sociale.

La constitution du marché européen ne pouvait être sans effet sur les cadres nationaux des activités maritimes. Depuis l'arrêt de la Cour de Justice du 4 avril 1974, condamnant le privilège de nationalité des marins français, l'influence du droit communautaire prend de l'ampleur. Le principe d'égalité de traitement des ressortissants communautaires a fortement bouleversé les droits maritimes nationaux. L'harmonisation communautaire du droit social se heurte tant aux traditions professionnelles qu'à la concurrence internationale.

L'exercice de la liberté de circulation des travailleurs nécessitait des mécanismes de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale, institués par le Règlement n°3 de 1958, puis le Règlement n°1408/71 du 14 juin 1971. Il s'agit de dépasser le champ strictement territorial des régimes nationaux, de prendre en compte la totalité des périodes d'affiliation, d'assurer l'exportation dans la Communauté des prestations de sécurité sociale. Le travailleur migrant est soumis en principe au système social du lieu habituel de travail, même s'il ne réside pas dans l'Etat du lieu d'activité. Les marins relèvent, en principe, de la loi pavillon, le navire étant traité comme un lieu de travail et doté d'une nationalité. Ses ayants droit résidant sur le territoire d'un autre Etat membre sont traités comme s'ils résidaient sur le territoire du pays du régime d'affiliation. Les périodes d'affiliation à un régime national doivent être prises en compte quelque soit l'Etat membre concerné par cette affiliation. Ce rattachement à la loi du pavillon réduit considérablement la portée des mécanismes communautaires, du fait des registres-bis ou économiques des Etats membres, de la flotte contrôlée par les armateurs communautaires sous « libre » pavillon.

IV- L'internationalisation du travail maritime ou l'insécurité sociale des marins .

De la décolonisation est née la complaisance, des immatriculations factices, des rattachements de pacotille, un pavillon souvent virtuel, parfois fictif, qui semble participer de l'affaiblissement des Etats, contribue à l'éclatement des armateurs et des employeurs, à l'épuisement des corporations et des statuts professionnels, au renouveau des contrats individuels de pure adhésion. Dans le même temps, l'élaboration d'un statut international du marin n'est-il pas en œuvre, à travers le développement des contrôles de l'Etat du port, les conventions de l'Organisation Maritime Internationale et de l'Organisation Internationale du Travail?

L'impact des conventions internationales de l'OIT est réduit, qu'il s'agisse de la convention n°56 de 1936 sur l'assurance-maladie des gens de mer, de la convention n°70 de 1946 sur la sécurité sociale des gens de mer, n°71 de la même date sur les pensions des gens de mer, de la convention révisée n°165 de 1987 sur la sécurité sociale des gens de mer. Les officiers marine marchande expatriés sous pavillon souple ont recours à des contrats d'assurance : leur prise en charge au titre de la maladie prend fréquemment fin à l'âge de 60 ou 65 ans. Les assurances volontaires, créées par le législateur dans le

cadre des régimes nationaux de sécurité sociale, peuvent assurer un maintien de l'affiliation, dans des conditions de cotisations attractives pour l'armateur ; ces assurances volontaires légales sont soumises à la concurrence des compagnies d'assurance ; elles ne peuvent donc être compétitives qu'à la condition de s'exclure de toute solidarité nationale.

La souplesse de nombreux Etats du pavillon, en matière de sécurité maritime, a conduit à la mise en œuvre du contrôle de l'Etat du port. La Convention n°147 de l'OIT de 1976 permet aux Etats ratificateurs d'imposer le respect des normes minimales à tout navire faisant escale dans ses ports. Les navires battant pavillon d'un Etat n'ayant pas ratifié la convention 147 ne doivent pas bénéficier d'un traitement plus favorable. Le Mémoire de Paris de 1982 (*Memorandum Of Understanding* ou MOU) a repris cette démarche quant au contrôle du navire, au respect de la sécurité de la navigation et à la prévention de la pollution. Il en est de même de la Directive 95/21 du Conseil du 19 juin 1995 portant sur les contrôles des navires faisant escales dans les ports européens. Il s'agit de régionaliser l'effectivité des conventions internationales et d'obtenir leur renforcement, sans pour autant prendre des mesures unilatérales. Si le contrôle des navires tend à se développer, il n'en est pas de même des contrôles sociaux. Tout au plus les inspecteurs s'intéressent-ils à la nourriture, aux conditions de logement, parfois à l'existence de contrats d'engagement. Le contenu de ces contrats de travail n'est pas contrôlé. L'entrée en vigueur de la convention STCW de l'OMI, révisée en 1995, imposera le contrôle des brevets maritimes.

L'action d'ITF, la Fédération Internationale des ouvriers du Transport, participe à l'élaboration d'un droit international des gens de mer. Il n'est pas possible ici de développer cet aspect. Au-delà de la faillite des compagnies maritimes d'Etat de l'ancien empire soviétique, il s'est développé une complaisance ultime, qui n'hésite pas à abandonner navire et marins, à la première grève, première saisie conservatoire d'un créancier ou première rétention de l'autorité du port.

Tout cela laisse de côté les aspects relevant de la sécurité sociale, l'indemnisation des risques professionnels, l'assurance-maladie dans sa dimension familiale, les maternités notamment du personnel hôtelier, les périodes de chômage, les effets du vieillissement. Le marin ne peut être réduit ni à une simple

force de travail, ni à l'élément humain fragile en matière de prévention des risques. La libre concurrence doit prendre en compte le respect des droits sociaux fondamentaux.