



AVIS n° 02/2022
du 17 février 2022 concernant l'avant-projet de loi du
pays relative aux conditions d'exercice de la
profession de gens de mer et à l'obligation d'effectif
minimum sur les navires professionnels

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 03 février 2022 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, d'un avant-projet de loi du pays relative aux conditions d'exercice de la profession de gens de mer et à l'obligation d'effectif minimum sur les navires professionnels, selon la procédure d'urgence.

La commission de l'enseignement, de l'éducation, du travail et de la formation et celle de l'agriculture, de l'élevage, des forêts et de la pêche, en charge du dossier, ont auditionné les représentants et représentantes du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services, les acteurs et actrices concernés par ce sujet (cf. document annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux du CESE-NC dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

Avis n° 02/2022

I – PRÉSENTATION DE LA SAISINE

Cet avant-projet se propose de clarifier, moderniser et adapter une législation complexe, entre des réglementations anciennes (datant de 1911, 1914 et 1926) et un enchevêtrement de textes tels que les conventions internationales, ou encore la délibération n°119/CP du 26 novembre 2018¹.

De plus, la loi du pays n°2016-5 du 11 février 2016 portant statut des gens de mer avait créé ce dernier dans le code du travail mais ne suffisait pas à couvrir l'ensemble des conditions d'exercice de la profession.

Le texte proposé vise à améliorer la sécurité en mer et diminuer les dérogations aux qualifications, à favoriser l'activité économique et à faciliter la profession des gens de mer.

Les deux premiers articles posent le champ d'application de la loi du pays, définissent la profession de gens de mer et y intègrent les travailleurs non-salariés. Ainsi, *“sont considérés comme gens de mer :*

1° les marins, salariés ou non, qui exercent une activité professionnelle à bord d'un navire pour le compte d'un armateur ou de tout autre employeur, à quelque titre que ce soit, et dont les fonctions sont liées à la marche, à la conduite, à l'entretien et à l'exploitation du navire;

*2° toute autre personne, salariée ou non, qui, sans relever de la définition de marin mentionnée au 1°, exerce à titre régulier une activité professionnelle à bord d'un navire pour le compte d'un armateur ou de tout autre employeur.”*²

¹ relative à la sécurité et à l'habitabilité à bord des navires

² Art. 1 de l'APLP

Le chapitre 1, “Conditions d’exercice de la profession de gens de mer”, réforme l’autorisation d’exercice de cette profession, crée le registre de gens de mer, simplifie et ouvre les conditions d’accès et de maintien dans la profession (conditions de moralité, aptitude médicale...).

Le chapitre 2, “Obligation de qualifications et d’expérience professionnelles”, vise à faire en sorte que:

- les titres de formation détenus soient adaptés à la fonction;
- les niveaux de qualification soient adaptés au contexte;
- les diplômes calédoniens soient intégrés et valorisés;
- les conditions de dérogation à l’obligation de qualifications dans des cas particuliers soient définies;
- la durée d’expérience de navigation soit suffisante et adaptée à la fonction afin de garantir la sécurité.

Le chapitre 3, “Obligation d’effectif minimum”, porte sur l’obligation d’un effectif minimum suffisant en nombre et en qualité, une fiche d’effectif minimal à bord de certains navires et un principe de définition de cet effectif clarifié.

Le chapitre 4, “Sanctions”, définit les sanctions administratives en cas de manquement à ces obligations et précise l’autorité en charge du contrôle de l’application des dispositions créées.

Enfin, le chapitre 5 met en place les “Dispositions diverses, transitoires et finales”.

Tel est l’objet de la présente saisine soumise à l’avis du conseil économique, social et environnemental selon la **procédure d’urgence**.

II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DU CESE-NC

En propos liminaires, l’assemblée se félicite de ce texte qui pose les bases de l’organisation de cet univers professionnel indispensable à la Nouvelle-Calédonie. La volonté de moderniser et clarifier l’environnement législatif est fortement soutenue par le CESE-NC, qui en avait fait une des recommandations principales de son vœu sur la simplification administrative³ : *“toiletter les textes au fur et à mesure dans une optique de simplification, notamment les aspects obsolètes et les points de blocage identifiés par les professionnels”* (n°31).

³ Rapport et vœu n° 02/2018 du 28 septembre 2018 relatif à l’autosaisine concernant la simplification administrative pour les professionnels

Sur ce dernier aspect cependant, et malgré ce qui est annoncé dans l'exposé des motifs, il se demande si les professionnels ont été suffisamment associés. Il ressort des auditions et observations par écrit que les dernières évolutions du texte n'auraient pas été partagées avec les acteurs du secteur. Le CESE-NC rappelle que, concernant la loi du pays n°2016-5 du 11 février 2016 portant statut des gens de mer, les commissions du congrès avaient demandé le *“renvoi du texte au gouvernement pour qu'il soit retravaillé en concertation avec les professionnels du secteur”*⁴ en 2014.

En outre, le gouvernement indiquant que ce projet est en cours de préparation depuis 2019⁵, les conseillers et conseillères s'étonnent d'une saisine du CESE-NC selon la procédure d'urgence (15 jours), celle-ci ne permettant pas des conditions de travail optimales. Les acteurs consultés par le CESE-NC s'en plaignent systématiquement, a fortiori lorsque l'institution est le seul canal de consultation avant l'arrivée du texte devant le congrès.

De manière générale, de nombreux articles renvoient à des arrêtés du gouvernement. Si le CESE-NC n'a pas vocation à se prononcer sur ces derniers, il a souvent fait remarquer dans son histoire qu'il serait bon pour sa totale compréhension, et celles des personnes qu'il consulte, d'en être destinataire en même temps que les textes de saisine. D'autant plus que s'il est saisi en urgence, les projets d'arrêtés sont a priori prêts.

Il semble en outre que de nombreux éléments se trouvent dans les arrêtés mentionnés, y compris des définitions (types de pêche par exemple) qui auraient davantage leur place dans une délibération. De même, il estime qu'il n'y a pas assez de différenciation faite entre les divers types de gens de mer qui prendraient en compte les spécificités de chacun d'entre eux.

Enfin, l'institution s'interroge sur l'articulation du présent texte avec les dispositions du code du travail.

A l'article 1, les conseillères et conseillers remarquent que l'avant-projet de loi du pays s'applique également aux travailleurs indépendants, nombreux notamment dans le secteur de la pêche et du transport touristique (par exemple, les skippers). Si cela introduit davantage d'égalité entre gens de mer salariés et indépendants, ils signalent toutefois que les seconds ne bénéficient d'aucun accompagnement en termes de formation, ne pouvant pas être affiliés au fonds interprofessionnel d'assurance formation (FIAF). En outre, ils ne relèvent pas du service médical interentreprises du travail (SMIT).

L'article 3 prévoit une autorisation délivrée par le gouvernement pour pouvoir exercer, ainsi que l'inscription au registre des gens de mer. Dans le cas des pêcheurs, cela revient à une énième démarche, ceux-ci devant déjà s'enregistrer auprès de leur province (autorisations de pêche provinciales), de la Nouvelle-Calédonie (permis de navigation, carte de patron-pêcheur) et, prochainement, de la chambre consulaire⁶ à laquelle ils sont désormais rattachés (carte professionnelle d'immatriculation au

⁴ Rapport spécial de M. Louis Kotra UREGEI sur le projet de loi du pays portant statut des gens de mer du 04 janvier 2016

⁵ Exposé des motifs

⁶ Chambre de l'agriculture et de la pêche de N-C

registre de la pêche). L'assemblée rappelle que dans le vœu du CESE-NC déjà cité, il était demandé *“d'identifier un endroit commun par lequel passent nécessairement TOUS les professionnels et qui les informe de manière très complète (bonne connaissance des compétences de chaque administration et chambres, ainsi que des démarches à effectuer auprès de chacune)”* (recommandation n°16). Cela rejoint également le sujet maintes fois évoqué du millefeuille de compétences entre provinces, gouvernement et État, dont ne doivent pas pâtir les professionnels.

Recommandation n°01 : proposer un guichet unique aux pêcheurs qui accompagne et centralise toutes leurs démarches, y compris celle-ci, sans avoir à fournir plusieurs fois les mêmes justificatifs.

A l'article 4, ainsi que cela a été souligné quant à l'article 1, les travailleurs indépendants doivent passer la visite d'aptitude médicale à la navigation hors du SMIT, auprès d'un médecin agréé par le gouvernement, avec un coût plus élevé qu'une consultation généraliste. En 2020, il n'y avait semble-t-il qu'un seul médecin agréé pour toute la Nouvelle-Calédonie⁷ et la liste d'attente, d'après les professionnels, est longue⁸. Une dérogation est prévue mais uniquement pour les gens de mer du secteur de la petite pêche⁹. En l'état, cette visite médicale semble difficile d'accès pour tous les travailleurs indépendants, d'autant plus pour ceux résidant hors de Nouméa.

Recommandation n°02 : habiliter les médecins des centres médico-sociaux à effectuer les visites d'aptitude médicale.

A l'article 6, les conseillères et conseillers estiment que la rédaction ne permet pas de comprendre à la première lecture la gradation des peines énoncées, c'est-à-dire qu'un simple marin doit respecter moins de conditions de moralité (I) qu'un chef mécanicien, qui en respecte lui-même moins (III) qu'un capitaine (II).

Ils apprécient le fait qu'un capitaine de navire pratiquant la petite pêche ou la pêche côtière ne soit pas soumis aux mêmes conditions qu'un autre capitaine (IV) mais s'interrogent sur la faisabilité de le soumettre au III lorsque son navire embarque plus d'un “gens de mer”. En effet, dans la pratique, les pêcheurs, notamment en tribu, embauchent souvent des personnes de leur famille. Ils s'inquiètent donc que cela représente un frein à leur réinsertion et au développement économique de ces activités. Une dérogation pourrait-elle être prévue?

De même, le fait qu'un simple marin doive justifier de l'absence de mention d'une peine criminelle au bulletin n°2 du casier judiciaire lorsqu'il y a plus d'une personne à bord peut être susceptible d'entraver la réinsertion d'ex-détenus.

Recommandation n°03 : alléger les conditions de moralité pour les marins sans fonctions d'encadrement et prévoir une dérogation pour les capitaines de pêche côtière en cas d'embauche au sein de la famille.

⁷ Source: www.ecologie.gouv.fr

⁸ Courrier du syndicat des activités nautiques et touristiques en date du 11/02/2022

⁹ Définition de l'Insee : absence du port inférieure ou égale à 24 heures.

A l'article 8, le CESE-NC revient sur le problème de la formation déjà évoqué. En l'absence de l'arrêté¹⁰, il a été délicat pour les professionnels, comme pour lui-même, de se prononcer sur ce point pourtant fondamental. En effet, s'ils ne sont pas réticents à une montée en compétence ni à une plus grande professionnalisation, ils s'inquiètent de l'absence de *"mention des mesures d'accompagnement indispensables à l'atteinte des objectifs visés dans les délais prévus au chapitre 5 (planifications des formations via le GIEP NC et leur financement, aide à la reconversion professionnelle des marins en activité et qui ne satisferont pas aux conditions)"*¹¹, dans l'exposé des motifs. A fortiori, comme déjà évoqué, pour les travailleurs indépendants qui devront financer ces formations sans aide aucune.

Recommandation n°04 : prévoir un plan de formation et un accompagnement financier en adéquation avec les obligations attendues.

L'article 11 mentionnant à plusieurs reprises les « cas de force majeure », les conseillères et conseillers s'étonnent ainsi que l'UT CFE-CGC¹² de l'absence de précisions, y compris par renvoi à un arrêté. Dès lors, qui va les définir et selon quelles conditions?

Par ailleurs, concernant les délais de dérogation de 6 et 2 mois, ils remarquent qu'il est donc nécessaire de pouvoir suivre les formations dans ce délai et se demandent si cela est réalisable. En effet, la fédération de la pêche hauturière a souligné de nombreux dysfonctionnements : pas de formation en pêche sur le territoire, aucune formation machines organisée pendant plusieurs années, processus de validation des acquis d'expérience bien supérieur à 2 mois... Imposer par la loi sans donner les moyens d'y parvenir mais prévoir des dérogations encore ne semble pas vertueux.

Recommandation n°05 : augmenter le délai des dérogations (notamment les 2 mois) en fonction de la faisabilité des mises à niveaux sur place.

L'article 13 portant sur l'obligation d'effectif minimum mériterait d'être précisé par un arrêté déterminant les critères pour répondre à toutes les obligations qui y sont mentionnées.

Sur le chapitre 4, le CESE-NC soulève le problème du contrôle. Il semble, d'après les professionnels, que les inspecteurs soient déjà en sous-effectif, comment vont-ils faire appliquer cette nouvelle réglementation? De plus, le montant des sanctions paraît particulièrement élevé pour certains secteurs d'activité (par exemple, la pêche côtière). Cela rejoint un constat général sur cet avant-projet, à savoir que la notion de gens de mer recouvre une réalité très (trop?) large et diverse.

Recommandation n°06 : la sanction étant le stade ultime, prévoir les accompagnements nécessaires pour ne pas y arriver et graduer les sanctions en fonction du type d'entreprise (travailleur indépendant, PME, etc.).

¹⁰ Celui-ci a finalement été transmis au CESE-NC, à sa demande, mais trop tard pour une consultation des acteurs et sans les annexes dans lesquels figurent les titres et certificats requis.

¹¹ Courrier de la province Sud en date du 11/02/2022

¹² Courrier en date du 10/02/2022

III- CONCLUSION DE L'AVIS N°02/2022

Le CESE-NC encourage le législateur à engager un dispositif de mise en place de l'amélioration de l'action publique. Il invite à ce que soit systématiquement inclus dans les projets de texte un article prévoyant l'évaluation des critères suivants:

- efficacité,
- efficience,
- cohérence,
- pertinence,
- utilité,
- coût.

Ces critères sont nécessaires pour estimer si la politique publique apporte les résultats souhaités lors de sa mise en place. Ce processus s'inscrit également dans un objectif de transparence et de bonne gestion des deniers publics, piliers d'une démocratie moderne.

Le CESE-NC rappelle ses recommandations :

Recommandation n°01 : proposer un guichet unique aux pêcheurs qui accompagne et centralise toutes leurs démarches, y compris celles-ci, sans avoir à fournir plusieurs fois les mêmes justificatifs.

Recommandation n°02 : habiliter les médecins des centres médico-sociaux à effectuer les visites d'aptitude médicale.

Recommandation n°03 : alléger les conditions de moralité pour les marins sans fonctions d'encadrement et prévoir une dérogation pour les capitaines de pêche côtière en cas d'embauche au sein de la famille.

Recommandation n°04 : prévoir un plan de formation et un accompagnement financier en adéquation avec les obligations attendues.

Recommandation n°05 : augmenter le délai des dérogations (notamment les 2 mois) en fonction de la faisabilité des mises à niveaux sur place.

Recommandation n°06 : la sanction étant le stade ultime, prévoir les accompagnements nécessaires pour ne pas y arriver et graduer les sanctions en fonction du type d'entreprise (travailleur indépendant, PME, etc.).

L'avis des commissions a été adopté à l'unanimité des membres présents et représentés par **33 voix « favorable »**.

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet un **avis réservé** à la majorité sur l'avant-projet de loi du pays relative aux conditions d'exercice de la profession de gens de mer et à l'obligation d'effectif minimum sur les navires professionnels.

Vote sur l'avant-projet de loi du pays : **2 voix « favorable »**, **9 « défavorable »** et **22 « réservé »**.

LE SECRÉTAIRE

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'G. POIROI'.

Gaston POIROI

LE PRÉSIDENT

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'J-L. d'ANGLEBERMES'.

Jean-Louis d'ANGLEBERMES

Annexe : RAPPORT N°02/2022

- *Nombre de réunions en commission : 2*
- *Adoption en commission : 14/02/2022*
- *Adoption en bureau: 16/02/2022*

Invités auditionnés (4):

- **Monsieur Emeric FAURE**, directeur adjoint DAM et **Madame Delphine LE MEUR**, cheffe de service;
- **Monsieur Luen IOPUE**, coordinateur de la Confédération des pêcheurs professionnels (CPPNC) et **Monsieur Emile MOLET**, directeur de Navimon représentant la Fédération des pêcheurs hauturiers.

Observations par écrit (5):

- Province Sud,
- Union territoriale de la confédération française de l'encadrement - confédération générale des cadres (UT CFE-CGC),
- Syndicat des Activités Nautiques et Touristiques (SANT),
- MEDEF-NC (hors délai),
- Monsieur Thierry SANTA, membre du gouvernement en charge notamment du travail (hors délai).

Invités n'ayant pu participer ou envoyer des observations par écrit (11):

- Province Nord,
- Province des Îles,
- Union des entreprises de proximité de Nouvelle-Calédonie (U2PNC),
- Union des syndicats des ouvriers et employés de Nouvelle-Calédonie (USOENC),
- Union syndicale des travailleurs kanaks et des exploités (USTKE),
- Fédération des syndicats des fonctionnaires, agents et ouvriers de la fonction publique (FSFAOFP),
- Confédération des syndicats des travailleurs de Calédonie (CSTC-FO),
- Confédération générale des travailleurs (COGETRA),
- Confédération syndicale des travailleurs de Nouvelle-Calédonie (CSTNC),
- Confédération des PME de Nouvelle-Calédonie (CPME NC),
- Armateur de NC.

Au titre des commissions du CESE :

Ont participé aux travaux : mesdames Corinne QUINTY, Marie-Laure UKEIWĚ, Christine POELLABAUER et Rozanna ROY; messieurs Jacques ADJOUHGONIOPE, Bertrand COURTE, Joseph DAMA, Melito FINAU, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, André ITREMA, Jean-Pierre KABAR, Jean-Louis LAVAL, Patrick OLLIVAUD, Gaston POIROI et Jean POUYE.

Étaient présents et représentés lors du vote : mesdames Corinne QUINTY et Rozanna ROY (donne procuration à monsieur D'ANGLEBERMES); messieurs Bertrand COURTE, Daniel ESTIEUX (donne procuration à madame QUINTY), Melito FINAU, Jean-Louis D'ANGLEBERMES, André ITREMA, Jean-Louis LAVAL (donne procuration à monsieur COURTE), Gaston POIROI et Jean POUYE.

Étaient absents lors du vote : mesdames Pascale DALY et Marie-Laure UKEIWĚ; messieurs Jacques ADJOUHGONIOPE, Hatem BELLAGI, Wilson FOREST, Jean-Pierre KABAR, Guy MONVOISIN, Patrick OLLIVAUD et Jean SAUSSAY.