



Fallait-il supprimer le statut des dockers ?



Centre
d'études
supérieures
de la Marine



Thomas BAYLE

Etudiant à Sciences-Po
Juin 2013

cesm.etudes@marine.defense.gouv.fr

FALLAIT-IL SUPPRIMER LE STATUT DES DOCKERS ?

Par Thomas BAYLE
Etudiant à Sciences-Po

***On the Waterfront* décrit l'activité des ouvriers des docks de New York, contrainte par la puissance de l'organisation syndicale dont les liens avec la mafia sont étroits, à tel point que le personnage principal Terry Molloy, interprété par Marlon Brando, assassine l'employé réticent à respecter l'ordre syndical. Certes peu représentatif du modèle français des dockers, le film d'Elia Kazan a pour mérite de présenter une culture professionnelle qui se démarque du reste du monde ouvrier et où l'entre-soi est protégé par un syndicalisme dont le prestige tient à la défense de ce particularisme.**

Dans les grands ports autonomes, les dockers sont chargés de la manutention horizontale, c'est-à-dire du chargement et du déchargement des navires arrivant à quai. Le législateur a pris acte de la particularité de l'activité des dockers, soumise aux aléas de la navigation, à ceux des conditions météorologiques et des besoins variables des entreprises de manutention, en créant un statut protecteur dérogatoire au droit social commun, à une époque où la reconstruction exigeait la mobilisation de toutes les forces vives.

A l'inverse, les réformes portuaires récentes sont dominées par une logique de libéralisation. Celles-ci ne portent plus tant sur l'approfondissement des droits sociaux que sur la recherche de la compétitivité. Le particularisme docker ferait figure de relique du passé, inadapté aux révolutions techniques, à la mutation du rôle portuaire, et aux modifications du rôle social de l'Etat. Il s'opposerait

aux contraintes exercées par l'économie mondiale sur les ports français, sur le déclin depuis une vingtaine d'années en comparaison aux ports européens, à tel point que le 4 novembre 2010 lors d'une table ronde organisée à Troyes sur le thème des transports, le Président de la République Nicolas Sarkozy se « [désolait] qu'Anvers [soit] devenu le premier port français ». Entre 1989 et 2006, le trafic n'a augmenté que de près de 25 %, contre plus de 60 % en moyenne dans les ports européens. Entre un tiers et la moitié des conteneurs destinés à la France transitent par des ports de pays étrangers¹.

Les deux grandes réformes portuaires de 1992 et 2008 comportent toutes deux un volet social où prédomine également la logique libérale : elles organisent le retrait de l'Etat de la fonction manutentionnaire, en supprimant le statut des dockers pourtant jalousement protégé par les organisations syndicales, et aligne le métier sur les autres ouvriers de la manutention portuaire. La libéralisation de la condition des dockers est-elle nécessaire et – le cas échéant – suffisante pour accompagner l'effort de compétitivité recherché dans les réformes de l'organisation portuaire ?

Autrefois à l'avant-garde du modèle français de protection sociale, le statut des dockers n'était plus justifié au regard des ambitions des ports français dans la compétition économique internationale (I).

Si les deux grandes réformes portuaires de 1992 et 2008 ont comporté un volet social relatif à la libéralisation de la manutention portuaire, elles ne sauront trouver leur pleine efficacité tant que le rapport de force entretenu par les syndicats de dockers n'aura pas été apaisé (II).

I / Autrefois à l'avant-garde du modèle français de protection sociale, le statut des dockers n'était plus justifié au regard des ambitions des ports français dans la compétition économique internationale.

Avant d'être une contrainte pour l'organisation du travail portuaire, le statut des dockers de 1947 a constitué un progrès social de taille, seulement deux ans après les grandes ordonnances Laroque de 1945 sur la sécurité sociale.

La loi fondatrice du 6 septembre 1947 se donnait ainsi pour ambition de reconnaître les risques liés à la temporalité particulière du métier de docker. La

¹ Revet, *La réforme portuaire*, Rapport du Sénat du 6 juillet 2011.

création d'un statut protecteur visait à les protéger de risques de pauvreté plus élevés en raison de l'aléa consubstantiel de leur travail. En effet, les besoins de main-d'œuvre étaient alors particulièrement aléatoires. La demande de travail par les entreprises de manutention dépendait tant de l'intensité de la navigation que de la météorologie et les besoins ne pouvaient être fixés que quotidiennement. Les périodes de chômage régulières de courte durée étaient donc courantes.

La loi de 1947 protégeait le docker de l'aléa inhérent à son activité grâce à deux piliers. D'une part, elle organisait le travail à l'échelle du port et non de l'entreprise. Les dockers ne relevaient pas des entreprises de manutention mais du port lui-même. Ils étaient rattachés à un bureau central de la main-d'œuvre (BCMO), qui assurait la classification des dockers selon leurs compétences puis leur répartition au sein des entreprises de manutention. Les dockers, contrairement aux travailleurs occasionnels, disposaient du monopole de la manutention et étaient ainsi assurés de bénéficier d'un travail dès qu'il y en avait. En échange, ils étaient contraints de se présenter quotidiennement et devaient accepter tout travail qui leur serait présenté. D'autre part, la loi prévoyait la création d'un régime spécial de sécurité sociale reposant sur une logique d'intermittence liée à la variabilité du métier de docker. Un système d'indemnisation de cent vacances chômées par semestre était prévu, géré par une caisse nationale de garantie des ouvriers dockers (CAINAGOD) à gestion paritaire. Alliant la générosité de la protection sociale du côté des travailleurs et la garantie de la fluidité de la main-d'œuvre pour les entreprises, le statut des dockers constituait ce qui relève aujourd'hui de la flexicurité. Celle-ci est illustrée par la « carte G » qui ouvre à ses détenteurs le droit à l'intermittence et l'assurance de l'emploi.

Expression d'une volonté générale qui se diffuse à l'échelle de la nation, la loi eut d'abord pour effet d'uniformiser les cultures politiques des dockers nationalement, par-delà leur port de rattachement. Le syndicat historiquement représentatif – la Fédération des Ports et Docks – en tira une légitimité forte puisqu'il participait à la défense active du statut et à la gestion de la CAINAGOD. Symétriquement, le syndicalisme devint le socle fondamental de la culture docker, d'autant que la brièveté de leur embauche empêche de nouer de véritables attaches avec les entreprises manutentionnaires. La réforme de 1947 permet ainsi de sanctuariser la situation des dockers afin qu'ils puissent participer activement à la reconstruction mais crée une culture syndicale et politique qui s'organise durablement autour de la défense des privilèges.

Pourtant, **les ports sont au premier rang de mutations technologiques, politiques et économiques qui remettent en cause la pertinence du statut des dockers.**

Tout d'abord, l'organisation de la manutention portuaire est bouleversée par les progrès techniques. Le premier est l'essor de la conteneurisation du fret née en 1956 mais démultipliée à partir des années 1980. Depuis cette décennie, le transport par voies de conteneurs a ainsi quintuplé. Contrairement aux produits pétroliers, produits captifs dont le transit dépend de la proximité du port avec du matériel de raffinage, la facilité de transports des conteneurs exacerbe la concurrence entre les ports et, partant, appelle à une efficacité et une rationalisation plus forte. La conteneurisation a donc trois effets sur le métier de docker : l'augmentation du fret remet en cause l'intermittence au cœur de la loi de 1947 par une activité de plus en plus en flux tendu ; la facilité de transports des conteneurs encourage la réduction du nombre de dockers ; la pression concurrentielle créée par la conteneurisation incite les ports à une organisation du travail de plus en plus marquée par le sceau de la rationalité.

La seconde révolution technique est le développement d'une manutention verticale importante à partir des années 1980, effectuée par les grutiers et portiqueurs. Celle-ci conduit à davantage de spécialisations des ouvriers portuaires, à l'opposé de la logique d'intermittence journalière caractéristique du statut de 1947. De surcroît, le maintien dans les ports français d'une séparation entre la manutention horizontale et la manutention verticale, unique en Europe, était source d'inefficacité dans la mesure où elle contribuait à dédoubler la chaîne de commandement de la manutention. L'inadéquation des emplois du temps, des conditions de travail et des ordres reçus par les dockers d'une part et les grutiers et portiqueurs d'autre part ont gêné les performances des ports. L'enjeu à terme devait être la fusion complète des deux manutentions, afin de s'assurer de la rationalisation du commandement et la rapidité du travail. Or l'inefficacité de la chaîne décisionnelle encourage le fret à se diriger vers des ports où l'organisation est meilleure. Sans en être le seul facteur, cela explique pourquoi le port de Rotterdam, où les entreprises ont fourni un effort de spécialisation dans la manutention des conteneurs dès la fin des années 1960, a aujourd'hui un tonnage supérieur à la totalité des ports français.

Sous l'effet des révolutions techniques, les acteurs économiques de la manutention changent de visage. Les entreprises historiquement chargées de la manutention étaient des petites et moyennes entreprises (PME). Mais

l'exacerbation de la concurrence due à la conteneurisation encourage la concentration des entreprises. A titre d'exemple, trois entreprises manutentionnaires se partagent aujourd'hui principalement le port du Havre : la Générale de Manutention Portuaire, Perrigault et les Terminaux de Normandie. Cette concentration participe à la création d'oligopoles au sein du port – voire de quasi-monopole géographique dans la mesure où chaque entreprise se déploie au niveau d'un terminal particulier. La croissance du poids économique des entreprises de manutention s'accompagne d'une redéfinition du rôle portuaire de l'Etat. Autrefois acteur de la norme sociale, ce dernier tend maintenant à se désengager et à se placer en arbitre des rapports sociaux, sans gêner l'intégration économique des ports et la recherche de compétitivité. Le maintien du droit dérogatoire des dockers apparaît à cet égard de moins en moins justifié.

Dans ce cadre, les grandes réformes portuaires de 1992 et 2008 devaient aller dans le sens d'une remise en cause de privilèges datés, de la rationalisation de leur activité et d'une uniformisation des métiers de la manutention portuaire. C'est aujourd'hui chose faite. Néanmoins l'organisation du travail manutentionnaire ne pourra accompagner la compétitivité des ports qu'à la condition qu'une pacification des rapports sociaux, pas encore acquise aujourd'hui, soit trouvée.

II. Si les deux grandes réformes portuaires de 1992 et 2008 ont comporté un volet social relatif à la libéralisation de la manutention portuaire, elles ne sauront trouver leur pleine effectivité tant que le rapport de force entretenu par les syndicats de dockers n'aura pas été apaisé.

Les grandes réformes portuaires de 1992 et 2008 ont cherché à libéraliser les travaux de manutention portuaire en banalisant le métier de dockers.

La question de la réforme du statut de la manutention émerge dans le débat public européen à partir des années 1980. En 1989, Margaret Thatcher met fin au principe de l'intermittence en abrogeant le *National Dock Labour Scheme*. En Italie, les coopératives ouvrières de dockers sont démantelées et remplacées sur le marché par des entreprises de manutention. En France, la loi du 9 juin 1992 est lancée à l'initiative de Jean-Yves Le Drian, alors secrétaire d'Etat à la mer, sur le modèle des réformes statutaires prises ailleurs en

Europe. L'esprit de la loi est celui du désengagement de l'Etat afin de laisser aux entreprises la possibilité de disposer de la main-d'œuvre. Ainsi la loi met-elle fin au statut des dockers. Autrefois agents des ports, ils sont désormais salariés des entreprises de manutention. La loi conduit à l'alignement des dockers sur deux éléments ordinaires du droit du travail : la mensualisation et la subordination à l'employeur et vise, dans l'optique de désengagement de l'Etat, à la suppression des Bureaux centraux de la main d'œuvre (BCMO). La loi a fait l'objet de résistances fortes de la part des syndicats de dockers, attachés à leurs privilèges. Le conflit social du port du Havre entre 1991 et 1993 n'a par exemple pu se résoudre qu'en échange de concessions locales : l'application de la loi de 1992 contre un accord local de départ en préretraite. Elle est néanmoins appliquée dans la plupart des grands ports aujourd'hui. Une exception notable subsiste au modèle général de 1992 : l'intensité des blocages sociaux dans le port de Marseille a été telle que deux BCMO y subsistent toujours, gérant près de 175 dockers toujours titulaires d'une carte G.

La réforme portuaire de 2008, qui crée le statut Grands Ports Maritimes achève le travail de « banalisation » de la manutention portuaire entrepris par la loi de 1992. Elle vise à poursuivre le désengagement de l'Etat par la refonte de la propriété de l'outillage : alors que celui-ci appartenait aux ports qui le louaient aux entreprises – généralement des PME qui n'avaient pas les moyens suffisants pour acheter du matériel lourd – la propriété de l'outillage est transférée vers les entreprises manutentionnaires. En outre, la loi de 1992 ne remet pas en cause la distinction entre manutention horizontale et manutention verticale. Dans les deux domaines, les travailleurs recevaient ainsi leurs ordres de la part d'émetteurs différents : le ministère des transports s'agissant des conducteurs d'engins et l'entreprise de manutention pour les dockers. Dans cette perspective, le principal objet de la loi de 2008 est de parvenir à unifier la chaîne de commandement.

La réforme portuaire de 2008 est une révolution économique et juridique. Le choix s'est porté sur une unification des travailleurs sous l'égide de l'entreprise plutôt que du secteur public. Sous la pression du droit de l'Union européenne, cela correspond à un revirement du droit public français qui considérait que le travail des dockers relevait d'un service public associé au domaine public maritime. A l'inverse, depuis 1992, la Cour de justice de l'Union européenne considère que la manutention est un service marchand et non, selon la terminologie juridique de l'Union, un service d'intérêt économique général². Au

² Cour de Justice des communautés européennes, 1991.

nom de la protection du droit de la concurrence, il fallait par conséquent dissocier au sein des ports les activités relevant de la manutention.

L'alignement des travailleurs s'est fait par les voies conventionnelles et suivant trois étapes. Un premier accord-cadre interbranche en date de 2008 prévoyait le transfert des portiqueurs vers les entreprises manutentionnaires et devait être décliné en accords locaux dans chaque port. Une convention collective unique devait permettre d'aligner l'ensemble des ouvriers de la manutention sur la même grille salariale. Enfin une convention tripartite dite de « détachement » devait lier l'agent, le port et l'entreprise d'accueil. Le contexte social tendu par les débuts de la crise économique mais, plus encore, par la réforme des retraites de 2010 a rendu les négociations sur la convention unique plus délicates. Un accord a toutefois été trouvé en 2011.

D'un point de vue fonctionnel, la fusion des dockers avec les grutiers et portiqueurs est une réussite. Grâce à l'unification du commandement et la création d'un lien de subordination liée à l'application du droit commun du travail, l'organisation du travail manutentionnaire doit permettre de contribuer efficacement à la compétitivité recherchée par les ports français.

Toutefois l'organisation de la manutention portuaire ne pourra participer efficacement à la compétitivité des ports français qu'à condition de pacifier les rapports sociaux.

La syndicalisation est consubstantielle à la culture des dockers. Trois à quatre préavis de grève sont lancés en moyenne dans les ports chaque année et chaque réforme s'est accompagnée de résistances fortes orchestrées par les syndicats. Les grèves n'ont généralement pas d'impact majeur sur l'activité directe ; il s'agit le plus souvent de grèves sur les heures supplémentaires et les fins de journées si bien que l'activité du port n'est pas bloquée. Néanmoins, les conséquences des mouvements sociaux sont désastreuses sur le moyen et long terme puisqu'elles mettent à mal la fiabilité du système portuaire français aux yeux des compagnies de fret. En effet, chaque préavis de grève encourage les transferts de trafic massifs vers les ports étrangers. La méfiance des transporteurs à l'égard de l'état du dialogue social en France détériore la réputation de l'ensemble des ports et endommage durablement leur compétitivité dans la concurrence internationale. Au cours des mouvements d'opposition à la réforme portuaire de 2007 et 2008, Marseille aurait ainsi

perdu plus d'un cinquième du fret et l'ensemble des ports autonomes plus de 40 %³.

La pacification des rapports sociaux repose en premier lieu sur la prise de conscience que l'entreprise constitue l'horizon professionnel des travailleurs. A cet égard, le rattachement de tous les ouvriers manutentionnaires aux entreprises est une première étape qu'il s'agirait de généraliser en mettant fin aux BCMO restants. Le rapport de 2008 du sénateur Charles Revet sur la réforme portuaire propose d'aller plus loin par la mise en place ou la poursuite d'accord d'intéressements permettant à l'ensemble des employés des entreprises et *a fortiori* aux ouvriers chargés de la manutention, d'accroître leur lien avec leur entreprise. Mais en achetant la paix sociale par l'octroi de primes, une telle pratique risque de troquer la démocratie sociale contre la compétitivité. La question qui se pose *in fine* est celle de savoir si, grâce à un capital réputationnel renouvelé, la compétitivité des grands ports maritimes doit se faire au prix du sacrifice de la démocratie sociale, dont le rapport de force constitue l'une des expressions classiques.

Les dockers sont ainsi aux premières loges d'une économie portuaire française soucieuse de libéralisme et de compétitivité. L'alignement des statuts et salaires de l'ensemble des travailleurs de la manutention portuaire témoigne de la volonté de mettre fin à une triple originalité des dockers : un statut social dérogatoire au droit commun du travail, une intermittence opposée à l'effort de rationalisation imposée par les progrès techniques et une lutte ouvrière particulièrement compromettante pour les ports français dans la concurrence internationale. Nécessaires, les réformes mettent fin à des privilèges sociaux qui avaient peu de sens compte tenu de l'économie internationale, du droit européen et du rôle que l'Etat compte s'assigner depuis les années 1980. Nécessaire mais insuffisante, la fin du statut des dockers ne pourra être pleinement effective que si le dialogue social est pacifié, malgré la prégnance de la culture syndicale chez les dockers, afin de restaurer le capital réputationnel qu'il manque aujourd'hui fatalement aux grands ports maritimes. *In fine*, les réformes conduisent à la confrontation de deux valeurs qui deviennent difficilement conciliables : la recherche moderne de la compétitivité et l'expression historique de la démocratie sociale par le rapport de force.

³ Revet, *La réforme portuaire*, Rapport du Sénat du 6 juillet 2011.

Bibliographie :

Colloque :

BARZMAN, « conflits et négociations au Havre avant et après les grandes réformes portuaires », *Colloque scientifique international du 20 octobre 2011 : Ecole nationale supérieure maritime. « Gouverner et administrer des espaces sous tension »*, Nantes, 2011.

Article :

PIGENET, « *Le statut des dockers de 1947 : luttes sociales et compromis législatif* », « Cahiers de l'institut régional du travail », 2000.

Ouvrage :

PIGENET, *Le syndicalisme docker depuis 1945*, Rouen, Presse universitaire de Rouen, 1997.

Rapports :

BOLLIET, GRESSIER, LAFITTE, GENEVOIS, *La modernisation des ports autonomes*, Rapport l'inspection générale des finances et l'inspection des ponts et chaussées de juillet 2007.

REVET, *La réforme portuaire*, Raport du Sénat du 6 juillet 2011.

Cour des comptes, *Le Grand port maritime de Marseille : blocage social et déclin*, rapport public annuel de la Cour des comptes de 2011.