

N° 357

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 mai 1992.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi,
**ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION
D'URGENCE, modifiant le régime du travail dans les ports
maritimes,**

Par M. José BALARELLO,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, président ; Louis Souvet, Marc Boruf, Claude Huriet, Jacques Bimbenet, vice-présidents ; Hector Viron, Charles Descours, Roger Lise, secrétaires ; François Autain, José Balarello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Delcour, Jacques Bialski, André Bohl, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Gérard César, Jean Chérioux, François Delga, Jean-Pierre Demerliat, Michel Doublet, Jean Dumont, Jean-Paul Emin, Claude Fuzier, Mme Marie-Fanny Gournay, MM. Roger Husson, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Henri Le Breton, Marcel Lesbros, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Joseph Ostermann, Hubert Peyou, Louis Philibert, Claude Prouvoyeur, Roger Rigaudière, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Bernard Seillier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Pierre-Christian Taittinger, Martial Tsougourdeau.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2613, 2635 et T.A. 638.

Sénat : 349 et 353 (1991-1992).

Mer et littoral.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. UN STATUT EN MARGE DU DROIT COMMUN DU TRAVAIL ... | 13 |
| A. Le "statut" de 1947 | 14 |
| 1. Un cadre juridique rigide | 14 |
| 2. La dérive du système | 16 |
| B. Une difficile réduction des effectifs | 17 |
| II. LA RÉFORME PROPOSÉE : LE RETOUR AU DROIT COMMUN DU TRAVAIL | 21 |
| A. Les modifications législatives | 22 |
| 1. La mensualisation | 22 |
| a) <i>Le principe</i> | 22 |
| b) <i>Les modifications apportées par l'Assemblée nationale</i> | 23 |
| 2. La régulation des effectifs par la déperéquation | 23 |
| a) <i>Le double principe</i> | 23 |
| b) <i>Les modifications introduites par l'Assemblée nationale</i> | 24 |
| 3. La position de votre commission des affaires sociales | 24 |
| B. L'accompagnement social : préalable et condition du succès | 25 |
| 1. La négociation port par port | 27 |
| 2. La convention collective | 28 |
| C. Les inconnues et les risques | 30 |
| EXAMEN DES ARTICLES | 33 |
| <i>Article premier : Modification du livre V de la première partie (législative) du code des ports maritimes</i> | 33 |
| PARAGRAPHE I - Champ d'application de la loi (Article L. 511-1 du code des ports maritimes) | 33 |
| PARAGRAPHE II - Catégories d'ouvriers dockers et procédure de mensualisation (Article L. 511-2 du code précité) | 34 |
| PARAGRAPHE VII - Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers (CAINAGOD) (Article L. 521-4 du code précité) | 37 |
| PARAGRAPHE VIII - Composition du conseil d'administration de la CAINAGOD (Art. L. 521-5 du code précité) | 39 |

| | Pages |
|---|-------|
| | - |
| PARAGRAPHE IX - Ressources et équilibre financier de la CAINAGOD (Article L. 521-6 du code précité) | 40 |
| PARAGRAPHE X - Dépenses de la CAINAGOD (Article L. 521-7 du code précité) | 40 |
| PARAGRAPHE XI - Modalités de fixation de l'effectif des dockers intermittents (Article L. 521-8 du code précité) | 40 |
| Art. 2 : Inspection du travail (Article L. 611-4 du code du travail) | 42 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 43 |
| I - Audition du Secrétaire d'Etat | 43 |
| II - Examen du rapport | 50 |

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, que l'Assemblée nationale a examiné au cours de trois séances, les 13, 14 et 15 mai, a été renvoyé au fond à la commission des affaires économiques et pour avis à la commission des affaires sociales. Cette dernière a souhaité s'en saisir en raison de l'importance du contexte social dans lequel s'inscrit le projet de loi, qu'il s'agisse de l'application d'un droit du travail très spécifique entre 1947 et aujourd'hui ou de l'accompagnement social de la réforme.

Le régime de travail de manutention dans les ports maritimes de commerce a été fixé par la loi du 6 septembre 1947, aujourd'hui transcrite dans le livre V du code des ports maritimes. Cette loi, socialement innovante et économiquement nécessaire -il fallait reconstruire la France- organisait le travail de la manutention en tenant compte des fluctuations du trafic portuaire, des variations journalières de charge et naturellement, en arrière plan, des pratiques de manutention, essentiellement "à dos d'hommes". La conséquence de l'irrégularité du trafic était l'inemploi périodique des dockers ; aussi, la loi, dans un souci de justice sociale, organisait-elle une indemnisation de ces périodes chômées : c'est l'"indemnité de garantie".

Le changement des pratiques de manutention qui a entraîné de forts gains de productivité, ajouté à un certain dévoiement des dispositions législatives ont rendu nécessaires d'abord des réductions d'effectifs, ensuite une refonte du statut des dockers pour l'adapter au nouveau contexte technique et économique et pour ramener la profession dans le droit commun du travail ; celui-ci s'est, en effet, depuis 1947, considérablement développé et apparaît sur plusieurs points plus protecteur que le statut aujourd'hui en vigueur.

On citera la formation continue, l'intéressement, la prévention des accidents du travail ou le régime de retraite.

Le projet de loi modifiant le régime du travail dans les ports maritimes intervient donc essentiellement sur ces deux points : alignement sur le droit commun du travail en instituant la mensualisation des dockers, adaptation indirecte des effectifs aux besoins en supprimant le taux national unique de la contribution patronale destinée à financer l'indemnité de garantie : ce système a en effet pour conséquence de déresponsabiliser les ports, peu soucieux d'ajuster au mieux leurs effectifs puisque l'inemploi est payé par l'ensemble des ports : la "dépéréquation" va donc redonner à chaque port la pleine responsabilité financière des effectifs de dockers.

Cette réforme est particulièrement urgente. Il n'appartient pas à la commission des affaires sociales d'examiner dans le détail les raisons économiques qui poussent à la réforme, mais leur étroite imbrication avec les aspects sociaux du dossier nécessite qu'elles soient ici brièvement exposées.

Le constat : une diminution régulière de l'activité des ports français

Vingt-neuf ports, dont la liste est établie par arrêté interministériel, sont concernés par la présente réforme. Il s'agit, aux termes de la loi du 22 juillet 1983, des six ports autonomes constitués sous forme d'établissement public à caractère industriel et commercial (Dunkerque, Rouen, Le Havre, Nantes - Saint-Nazaire, Bordeaux et Marseille), des dix-neuf ports d'intérêt national, dont pour la plupart les chambres de commerce et d'industrie sont concessionnaires, enfin, pour le reste, de ports de commerce relevant de départements ou de communes.

Le commerce extérieur de la France est évalué à 2 500 milliards de francs d'échanges à l'importation et à l'exportation. Sur ce chiffre, l'ensemble des ports français intervient à hauteur de 623 milliards, soit un quart du commerce extérieur en valeur. En tonnage, les ports assurent 50 % du commerce extérieur, soit 297 millions de tonnes (en 1990), dont 80 % passent par les six ports autonomes

métropolitains. Enfin, l'activité portuaire induit 50 000 emplois directs et 200 000 emplois indirects. Ces chiffres montrent l'importance des ports en matière de commerce et l'enjeu économique qu'ils représentent. Mais si l'on suit l'évolution de ces chiffres sur plusieurs années, on constate une dégradation inexorable du rôle des ports français et une fuite du trafic vers les ports étrangers.

● La perte de trafic des ports français

Entre 1980 et 1990, les ports français ont perdu près de 25 millions de tonnes de trafic passant de 330 millions de tonnes en 1979 (année exceptionnelle il est vrai) à 297 millions de tonnes. Certes, une partie de ces pertes est imputable à la politique énergétique de la France qui, en recourant plus que d'autres au nucléaire, a fait passer la part des vracs liquides de 61 % à 51 %. Mais, contrairement aux ports étrangers, ces pertes n'ont pas été compensées par les vracs solides (79,3 MT en 1990). Par ailleurs, si on a assisté à une progression du trafic conteneurisé très mécanisé, cette progression s'est faite au détriment des trafics conventionnels (bois, tubes, sacherie ...), réclamant davantage de main d'oeuvre.

Conséquence de cette perte de trafic, le chiffre d'affaires de la manutention portuaire est passé de 4,2 milliards de francs en 1985 à 3 milliards en 1988.

● La progression du trafic des ports étrangers

Ainsi, tandis que les ports français perdaient en dix ans 10 % de leur trafic, les ports étrangers progressaient dans des proportions parfois très importantes. Anvers, pendant la même période, a gagné 20 MT avec 102 MT, les marchandises diverses passant de 35 % du trafic à 43 %. Zeebrugge a progressé de 14 MT en 1980 à 30,3 MT en 1990. Rotterdam en 1990 a connu un trafic de 288 MT, soit presque autant que la totalité des ports français, alors qu'en 1980 la différence était de 40 MT en faveur des ports français. Au total, entre 1980 et 1990, le trafic de marchandises diverses a augmenté de 160 % à Hambourg, de 160 % à Rotterdam et de 150 % à Anvers. En comparaison, Marseille, premier port français avec un trafic de 90,3 MT, n'a augmenté que de 20 %.

Pour les seuls conteneurs, on constate que le trafic sur dix ans a doublé à Hambourg (19,6 MT en 1990), et Brême (11,6 MT), triplé à Anvers (16,3 MT), mais n'a augmenté que de 37 % pour l'ensemble des ports français (assuré à 80 % par le Havre et Marseille). De même, quand le Havre et Marseille font ensemble à peine 1 MT de vrac divers, Anvers en dix ans a progressé de 15 % pour atteindre 24 MT.

● Le détournement du trafic français sur les ports étrangers

Alors qu'en 1980 les ports maritimes français assuraient environ 75 % en tonnage et 41 % en valeur des importations françaises, et 35 % en volume et en valeur des exportations, en 1990, on l'a vu, importations et exportations ne sont plus que de 50 % en volume et 25 % en valeur. Certes, une partie de ce détournement s'est faite au profit d'autres moyens de transports, mais la captation par les ports étrangers (dite "Detra") n'est pas niable : ainsi, la part des importations transitant par les ports étrangers est passée de 15 % en 1983 à 29 % en 1990, celle des exportations de 12 % à 18 %. En volume, toutes catégories confondues, ces flux ont progressé de 14,3 MT en 1983 à 20,8 MT en 1990, et en valeur ils ont doublé pour s'établir à 192 milliards de francs. En volume, le Detra (détournements de trafic) ne représente que 10 % du trafic de ports français, mais en valeur un tiers : ce sont les catégories de marchandises les plus coûteuses qui passent par les ports étrangers.

Ces chiffres soulignent donc la menace de déclin des ports français et les raisons du sureffectif des dockers : perte globale de trafic mais aussi disparition du trafic de vrac solide divers générateur d'emplois. La conteneurisation explique d'ailleurs les apparents gains de productivité de la manutention française ; en réalité, ceux-ci ne sont que la conséquence du déséquilibre de la structure du trafic.

Les causes : la dégradation de la filière portuaire

La France, en raison de ses trois façades maritimes, est dans une situation exceptionnellement favorable en matière de trafic par mer. Malheureusement, les chiffres viennent de le montrer, il n'en est pas ainsi. Si la manutention portuaire et le monopole des dockers, qui font l'objet de la présente réforme, sont une des causes principales des détournements de trafic, ils ne sont pas les seuls. Aussi convient-il de présenter succinctement le problème de la compétitivité des ports français dans son ensemble. Cette question fait d'ailleurs l'objet d'un examen attentif et de recommandations chaque année, à l'occasion de l'examen de la loi de finances par le Sénat.

Les défauts de la filière portuaire française ont été particulièrement bien mis en évidence par M. Dupuybaudy, dans un rapport rendu public en 1987, rédigé à la demande du Gouvernement. Ces analyses ont été reprises et affinées par notre collègue, M. Josselin de Rohan, en 1988, et par M. Jean Beauvils, député. Ces handicaps sont les suivants :

- un coût excessif des pré et post-acheminements ;
- un coût prohibitif de la manutention portuaire ;
- une insuffisante capacité commerciale.

Il n'est pas dans les attributions de la commission des affaires sociales de traiter en détail des premier et troisième points.

Aussi, votre rapporteur se bornera-t-il à les résumer à partir, notamment, des rapports et avis budgétaires de nos collègues Tony Larue, Claude Prouvoyeur et Jean-François Le Grand, qui ont suivi ces questions pour les commissions des finances et des affaires économiques.

Le premier handicap de compétitivité vient du surcoût du transport national, de l'ordre de 20 à 25 %, par rapport aux concurrents directs : insuffisance des infrastructures routières, fiscalité plus importante en France qu'ailleurs (prix du gaz, taxe sur les produits pétroliers ...), dispositions administratives et réglementaires pénalisantes, coût et pratiques commerciales dissuasifs du transport ferroviaire (notamment en ce qui concerne les liaisons transversales), absence ou insuffisance de capacité des voies navigables (par exemple l'absence de voie d'eau entre Marseille et le Rhin).

A ces handicaps s'ajoute un évident déficit industriel autour des ports, qui s'explique en partie peut-être par la crainte d'être trop dépendant du régime de travail portuaire et de ses dysfonctionnements. Le fait que certaines entreprises installées auprès d'un port français préfèrent passer par un port étranger est aussi révélateur de cette crainte.

Le manque de fiabilité des ports, sur lequel nous reviendrons, car il n'est pas étranger à l'application qui a été faite de la loi de 1947, est sans conteste l'une des raisons des détournements de trafic.

Dernier handicap d'importance, le coût du passage portuaire, de 30 à 50 % plus élevé que dans les ports étrangers. La manutention représente de 50 % à presque 90 % de ce coût, tandis que les droits de ports s'élèvent à 9 %, le pilotage 3 % et le remorquage 3 % également. Quant à la main d'oeuvre proprement dite, elle représente 41 % du coût de passage portuaire total pour un conteneur et 68 % pour des fruits en cartons non-palettisés. La manutention d'un conteneur coûte 1 125 F au Havre, 1 000 F à Rotterdam et 750 F à Anvers. La manutention de fruits en cartons non palettisés coûte 490 F par tonne au Havre, 300 F par tonne à Marseille et 190 F par tonne à Anvers (1).

Ces écarts, qui s'ajoutent à la non-fiabilité des ports, expliquent pour une bonne part les détournements de trafic au profit des ports étrangers. Et il ne semble pas hasardeux de dire que faute d'avoir pu réformer ce système, les intervenants privés et publics ont

(1) Source : Union nationale des industries de la manutention.

eu tendance à se désengager, ou à n'assumer qu'avec beaucoup de réticence leur rôle, ce qui a eu pour effet de renforcer les handicaps de l'ensemble de la filière.

*

La perte de compétitivité de la filière portuaire nécessite que soient prises des mesures urgentes. C'est ce que vient de comprendre le Gouvernement qui, non sans hésitations, a déposé devant le Parlement le projet préparé par M. Jean-Yves le Drian, secrétaire d'Etat à la mer dans le Gouvernement de Mme Edith Cresson. Les raisons d'agir sont en effet nombreuses.

Les principales sont évidemment d'ordre économique. Il serait tout à fait illogique que la France, dont les atouts géographiques en Europe sont considérables, n'en profite pas pour faire des ports français de véritables ports européens, alors même que le grand marché européen, associé à une zone de libre échange (celle de l'AELE), va devenir une réalité. Regagner les places perdues aurait des incidences sur l'emploi - on a estimé les emplois directs que générerait une véritable réforme à 8 600- et sur l'aménagement du territoire puisqu'une économie portuaire dynamique suppose des infrastructures de transport efficaces, induit des implantations industrielles, et participe ainsi au développement régional.

Cette politique de redynamisation des ports est d'autant plus nécessaire que la France reste le seul pays en Europe à ne pas avoir modernisé son organisation du travail portuaire. Après la guerre, la plupart des pays avaient adopté des principes analogues à ceux du statut de 1947, pour les mêmes raisons et avec les mêmes effets. L'Allemagne et la Hollande ont réagi dès la fin des années 1970 et ont réintégré l'organisation du travail de manutention dans le droit commun. C'est en 1986 que l'Espagne a entrepris cette modernisation. L'Italie, qui avait un statut corporatiste, a réformé son système en 1989, de même que la Grande-Bretagne dont les ports de Londres et de Liverpool avaient disparu de la scène internationale. La réforme au Portugal est en cours. D'autres pays, la Nouvelle-Zélande, l'Australie ou le Brésil, ont procédé de même. Pour la plupart, ces réformes visaient à supprimer le monopole des dockers et à leur redonner le statut de salarié, permettant ainsi aux entreprises de manutention de devenir de véritables employeurs, responsables de

leurs effectifs comme de leurs investissements. Il est cependant juste de noter que ce changement de statut ne s'est pas fait sans résistances ni difficultés et que certains ajustements, comme en Espagne, restent nécessaires.

Il est donc évident que la France ne peut rester seule avec un statut aussi archaïque et pénalisant.

Une autre raison de le modifier est qu'il est contraire à la convention n° 137 du 6 juin 1973 de l'Organisation internationale du travail "concernant les répercussions sociales des nouvelles méthodes de manutention dans les ports" qui encourage dans son article 2 tous les milieux intéressés à assurer aux dockers, dans la mesure du possible, un emploi permanent ou régulier". Cette convention a été ratifiée par la France. Plus généralement, ce statut pourrait être contraire au droit européen, ainsi que cela semble ressortir d'un arrêt de la Cour de justice des communautés européennes du 10 décembre 1991 (C.179/90) dans une affaire concernant le port de Gênes.

Enfin, on soulignera l'urgence d'aboutir à une réforme acceptée par le plus grand nombre. Les réticences qui se sont manifestées depuis que la réforme a été engagée et qui se sont traduites par de nombreuses grèves, ont eu pour conséquence, en sept mois, la perte de plus d'un milliard de francs pour l'ensemble de la filière portuaire en raison des détournements de trafic ou des immobilisations de navires.

Mais cette réforme ne saurait à elle seule redynamiser l'ensemble de la filière portuaire : chacun sait, en effet, que seule une réforme globale aura quelque chance de réussite. C'est d'ailleurs ce que prévoit la réforme Le Drian rendue publique le 28 novembre 1991, reprise par M. Charles Josselin, secrétaire d'Etat à la mer, qui comprend quatre volets :

- amélioration des dessertes terrestres des ports ;
- réforme de l'organisation du travail des dockers ;

- renforcement des capacités financières des grands ports français ;

- enfin, accélération et harmonisation au niveau communautaire des formalités administratives et douanières pour les passages de marchandises ; simplification de la gestion des terrains portuaires et incitation à la création d'emplois sur les ports.

Votre commission insiste pour que l'ensemble de la réforme de la filière portuaire soit mis en oeuvre et pas seulement l'un de ses volets.

Les aspects économiques de la réforme ayant été présentés, il convient maintenant d'en examiner les aspects sociaux, raison de la saisine de la commission des affaires sociales. Les dysfonctionnements de la manutention portuaires ont, en effet, pour origine l'application et surtout le dévoiement progressif du statut de 1947. Quant à la mise en oeuvre du nouveau statut, très proche du droit commun du travail, elle suppose des mesures d'accompagnement social qui en constituent le préalable ; le succès de la réforme dépend en effet beaucoup de l'issue des négociations collectives.

I - UN STATUT EN MARGE DU DROIT COMMUN DU TRAVAIL

Le régime de travail des dockers date de la loi du 6 septembre 1947, qui faisait suite à la loi du 21 juin 1941, promulguée par le Gouvernement de Vichy.

Cette loi visait, d'une part, à donner au pays les moyens de sa reconstruction dans l'immédiate après-guerre en facilitant les approvisionnements, qui se faisaient alors essentiellement par voie maritime, d'autre part, à faire oeuvre de progrès social, ainsi d'ailleurs qu'y incitaient les textes constitutionnels de 1946.

Elle représentait donc, à cette époque, une incontestable avancée sociale : les dockers étaient dotés d'un véritable statut, ce

n'était plus le portefaix du XIXe siècle recruté dans les bistrotts à chaque fois qu'un bateau arrivait à quai.

L'innovation sociale résidait en ceci que le docker, reconnu comme un professionnel était protégé contre le caractère aléatoire de son travail, dépendant des dates d'arrivée des navires, de l'état de la mer, des saisons... L'indemnisation des périodes d'inemploi permettait en lui garantissant un revenu moyen suffisant, de conserver une main d'oeuvre de qualité, immédiatement disponible, dont on pouvait se séparer une fois le travail accompli. En contrepartie, les dockers étaient en situation de monopole.

Toutefois, si ce statut était à l'origine économiquement efficace et socialement innovant, il s'est par la suite révélé incapable de s'adapter à l'évolution de l'activité portuaire. Jusqu'à ce jour, les tentatives d'adaptation et de réforme n'ont fait que retarder les échéances.

A. LE "STATUT" DE 1947

Si le statut de 1947 s'est révélé incapable de s'adapter à l'activité portuaire ni d'évoluer parallèlement au droit du travail, ce n'est pas seulement parce qu'il contenait des facteurs de rigidité ; c'est aussi parce que certains des intervenants ont très vite renoncé à exercer leurs prérogatives, surtout par crainte des conflits sociaux.

1. Un cadre juridique rigide

Ce qu'il est convenu d'appeler le statut des dockers repose essentiellement sur quatre points :

a) *le monopole d'emploi* : ce monopole s'exerce à l'intérieur du domaine public maritime, dans 29 ports déterminés par un arrêté interministériel ;

b) l'intermittence : la loi de 1947 crée deux catégories de dockers : les dockers intermittents qui bénéficient d'une priorité à l'embauche et les dockers occasionnels qui constituent une main d'oeuvre d'appoint. L'embauche se fait à la vacation (demi-journée) ou au shift (opération de chargement ou de déchargement). Le dispositif suppose que les dockers se présentent chaque matin et chaque après-midi à l'embauche ;

c) une gestion tripartite du système par l'Etat, les dockers et les entreprises de manutention. Faute d'être en mesure de le faire elles-mêmes, les entreprises de manutention ont laissé à l'Etat le soin d'organiser l'emploi dans les ports : le service public ainsi créé repose sur un organisme paritaire, le bureau central de la main d'oeuvre (BCMO) présidé par le directeur du port représentant l'Etat, et composé de représentants en nombre égal des entreprises et des ouvriers dockers. Il revient donc aux 32 BCMO de gérer l'embauche des dockers. Mais c'est à l'Etat seul, par l'intermédiaire du directeur du port, que revient la tâche de délivrer et de retirer les cartes professionnelles dites "cartes G", en fonction de l'effectif nécessaire au fonctionnement du port : ainsi quand l'inemploi national dépasse 25 % de l'effectif total, l'Etat doit retirer des cartes. Les directeurs de port assurent, en outre, les fonctions d'inspecteur du travail.

d) une indemnisation de l'inemploi fondée sur la solidarité entre ports : le docker qui se présente à l'embauche mais n'obtient pas de travail a droit à une indemnité, actuellement de 204 francs par jour. Cette indemnité de garantie peut lui être versée au maximum pendant 150 jours par an.

La caisse nationale de garantie des ouvriers dockers (CAINAGOD), relayée au niveau local par les 32 BCMO, gère ce système d'indemnisation ; elle comprend en nombre égal des représentants de l'Etat, des employeurs et des dockers et perçoit une cotisation versée par les entreprises de manutention fixée par arrêté ; elle est actuellement de 15,5 % des salaires bruts versés. Cette cotisation n'exclut pas les cotisations de l'assurance chômage.

Très vite, le monopole conféré aux ouvriers dockers a entraîné une dérive des dispositions de la loi de 1947. Faute d'avoir réagi à temps, l'Etat et les entreprises de manutention ont dû renoncer à leurs prérogatives pour laisser perdurer un système qui donnait de moins en moins satisfaction mais dont on ne pouvait se sortir sans prendre le risque d'un conflit majeur.

2. La dérive du système

A l'origine de cette dérive se trouve le monopole de main d'oeuvre qui, transformé en un monopole syndical, s'est peu à peu renforcé jusqu'à accaparer des fonctions appartenant à l'origine aux entreprises de manutention, tels que la maîtrise et le petit encadrement.

Dans ces conditions, il devenait aisé d'exercer de fortes pressions sur les entreprises : craignant l'immobilisation des navires par suite des grèves, celles-ci ont systématiquement cédé aux revendications en signant des accords locaux qui ont progressivement rigidifié l'organisation du travail jusqu'à instaurer des conditions d'emploi anti-économiques et inadaptées aux techniques modernes de manutention.

Par ailleurs, l'intermittence, qui n'était pas une règle absolue dans la loi de 1947, a été systématisée : dès lors, les entreprises perdaient leurs prérogatives d'employeurs puisque les parties au contrat de travail étaient, outre le docker, le BCMO, l'Etat, le syndicat et les entreprises. Dans ces conditions l'autorité ne pouvait être que diluée avec pour conséquence une déresponsabilisation des différents acteurs et une grande dépendance de l'ouvrier docker vis-à-vis de son organisation syndicale, la Fédération nationale CGT des ports et docks (FNPD).

L'une des principales conséquences de cette situation est que l'Etat n'a pas assumé sa responsabilité de régulation des effectifs en fonction de l'activité des ports. Les cartes n'ont pas été retirées au-delà de 25 % d'inemploi au niveau national comme la loi le prévoit. En outre, le fait que l'indemnisation de l'inemploi repose sur la solidarité de tous les ports n'incite nullement à prendre des mesures impopulaires, puisque la charge financière ne pèse pas sur les ports à fort taux d'inemploi, mais au contraire sur les ports les plus performants.

Cette dérive a été accentuée par l'évolution des conditions de travail et du trafic portuaire. En effet, au cours des années cinquante, la mécanisation, suivie, au cours des années soixante-dix, de l'apparition du conteneur, ont bouleversé les méthodes de travail. Depuis les années quatre-vingt, le recours à l'informatique permet d'automatiser toujours davantage d'opérations. Ces nouvelles conditions auraient dû entraîner une baisse de l'emploi portuaire, corrélative de considérables augmentations de productivité. Ainsi quand, dans les années 50, un navire de 2 000 tonnes mobilisait pendant quatre ou cinq jours 12 ou 13 équipes de 25 ou 45 hommes, aujourd'hui un porte-conteneurs de 8 000 tonnes nécessite 4 équipes d'une trentaine d'hommes pendant une journée. A trafic constant, les diminutions d'emploi imputables à l'évolution technologique sont évaluées à 10 % par an depuis dix ans. Mais les effectifs n'ont pas été réduits dans ces mêmes proportions. On a donc assisté à un surdimensionnement des équipes.

Le sureffectif est cependant devenu si important que la profession n'avait plus les moyens de le supporter sous peine de voir s'effondrer l'ensemble du système.

B. UNE DIFFICILE REDUCTION DES EFFECTIFS

La loi de 1947 prévoyait des retraits de carte, sans indemnisation, dès lors que le taux d'inemploi national dépassait 25 % du nombre des dockers intermittents. L'Etat, responsable du contrôle des effectifs, n'a pas exercé cette attribution, jugée sans doute par trop brutale. Les nécessaires réductions d'effectifs ont donc été opérées dans le cadre de plans sociaux depuis 1982.

En 1980, l'effectif des dockers était de 14 200 avec un taux d'inemploi proche de 25 %. En 1986, ce taux atteignait 33 % malgré une réduction des effectifs de 13,64 % (1).

Afin de résorber l'inemploi, l'ordonnance du 11 mars 1982 a habilité la CAINAGOD à se substituer aux employeurs des ouvriers dockers et à conclure avec l'Etat des conventions de préretraite du

(1) Cf. Rapport Brossier, janvier 1989.

Fonds national de l'emploi. 3 000 dockers ont ainsi pu partir en pré-retraite dès 55 ans, mais parallèlement 1 600 cartes furent attribuées. En outre, la caisse se trouva dans l'impossibilité de payer la part lui incombant.

Pour éviter les effets pervers de la péréquation, des conventions port par port furent ensuite passées entre la caisse des congés payés et la direction départementale du travail et de l'emploi. Mais ce dispositif était encore insuffisant puisqu'il ne diminuait l'effectif que d'une classe d'âge.

C'est la raison pour laquelle, en 1987 et 1988, neuf plans sociaux, concernant les six ports autonomes, ainsi que Boulogne, Dieppe et Bayonne, furent conclus. Ces plans comprenaient deux volets : un volet social visant à réduire les effectifs de dockers sur la base du volontariat (mesures d'âge entre 50 et 54 ans, congés de conversion, primes au départ...) et un volet économique visant à augmenter la compétitivité des ports par l'amélioration de l'organisation du travail.

Ces plans ont permis pour les neuf ports une diminution des effectifs de 23 % (2 256 dockers). Mais ils se sont révélés particulièrement onéreux : 638 000 F par docker, assumé pour 50 % par le FNE et les ASSEDIC, pour 25 % par les entreprises de manutention et pour 25 % par des mesures spécifiques à la charge de l'Etat, des ports autonomes et des collectivités locales.

Ces plans ont apporté des améliorations significatives au taux d'inemploi. Mais il ne s'est pas traduit par une diminution des coûts de passage portuaire, car les gains de productivité n'ont servi qu'à financer les plans ; ils ont, en outre, contribué à faire remonter le taux d'inemploi, de telle sorte qu'aujourd'hui la situation est aussi difficile qu'en 1986. En 1990, le taux moyen d'inemploi est de 29,7 % avec des pointes à 43,5 % (Bordeaux), 37,3 % (Boulogne), 39,6 % (Cherbourg), 58,3 % (Dieppe), 34,9 % (Dunkerque), 56,2 % (Fécamp), 36,3 % (Marseille-Ouest), 37,5 % (Nice) et 49,9 % (Rouen).

*
* *

Il ressort donc de cette présentation que le statut des dockers résultant de la loi de 1947 est aujourd'hui :

- anachronique : relativement favorable en 1947, car le droit du travail était beaucoup moins développé qu'aujourd'hui, il n'a pas évolué comme lui ; notamment il n'a pas bénéficié des accords et des lois relatives à la formation professionnelle ou à l'intéressement. Un docker ne peut pas non plus avoir une "carrière" : il reste docker du début à la fin ;

- peu protecteur : les dockers ne bénéficient ni d'un régime de retraite favorable, ni d'un régime de protection contre la maladie comparable à ceux auxquels peuvent prétendre les salariés d'entreprise ;

- dévoyé : les dévoiements portent principalement sur les déclarations d'accidents du travail, sur l'organisation du travail et sur les effectifs. C'est ainsi qu'il est beaucoup plus avantageux d'être en accident du travail indemnisé sur la base de la période travaillée, que de toucher l'indemnité de garantie. D'où chez les dockers une proportion d'accidents du travail beaucoup plus importante que partout ailleurs : c'est ce qui ressort d'un rapport spécial de la Cour des comptes de mars 1989 portant sur la caisse primaire d'assurance maladie de Rouen. La Cour constate que *"dans une période d'augmentation du taux d'inemploi, les pertes de salaire sont largement compensées par les prestations en espèces versées aux dockers accidentés du travail ; une réglementation aussi généreuse ne peut qu'inciter à des déclarations d'accidents du travail frauduleuses"*. Les chiffres publiés par la presse et confirmés par le secrétariat d'Etat à la mer vont dans le même sens. Quand le nombre de jours perdus par accident du travail est de 1,7 en moyenne pour les quinze branches professionnelles (dont 3,5 dans les transports et 5,2 dans le BTP) il est en moyenne de 31 jours pour les dockers, dont 71 jours pour ceux travaillant à quai et 15 pour ceux travaillant sous hangar. Si l'on s'en tient à la seule branche des transports, les dockers représentent 1 % de l'effectif, 6 % des accidents du travail, 14 % du nombre de jours perdus et 18 % des prestations versées. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une profession particulièrement exposée et il sera à ce titre heureux que la législation relative à la prévention des accidents, avec notamment la constitution de comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, puisse s'appliquer.

Quant aux dévoiements portant sur l'organisation du travail, ils viennent de l'aménagement du travail sous forme de vacation, sachant que toute vacation commencée est due dans son intégralité, même si l'opération commencée ne dure qu'une heure au lieu de quatre ; il n'est en effet pas admis que le temps restant soit reporté sur un autre navire ou une autre tâche. Enfin, encore aujourd'hui, les effectifs des équipes sont très largement surdimensionnés.

A ces dévoiements très caractéristiques, on peut aussi ajouter la division des tâches, le versement de primes de rendement (qui représentent en moyenne la moitié des rémunérations) calculées sur le poids des marchandises, ce qui était justifié quand celles-ci étaient coltinées à dos d'hommes, mais l'est beaucoup moins aujourd'hui que leur transport est mécanisé, calcul des heures supplémentaires et des repos compensateurs sur des semaines de travail reconstituées fictivement aux termes de certains accords locaux.

Au total, la répartition de l'activité des dockers (1990) sur les 312 jours ouvrables est en moyenne nationale la suivante :

| | |
|----------------------|-----|
| Travail | 144 |
| Inemploi | 65 |
| Accidents du travail | 31 |
| Congés payés | 30 |
| Repos compensateur | 10 |
| Maladie | 15 |
| Jours fériés | 8 |

Ainsi, pour 144 jours de travail effectif, les rémunérations vont de 118 000 F brut à 280 000 F. Ces niveaux de rémunération sont équivalents à ceux des grands ports européens. La seule différence est le nombre d'heures travaillées : de 700 à 800 heures contre 1 830.

- anti-économique : il est évident que les chiffres qui viennent d'être cités expliquent en grande partie le manque de compétitivité des ports français. Mais le système a d'autres conséquences : il déresponsabilise les entreprises de manutention qui, ne pouvant disposer de leur propre main-d'oeuvre, ne sont pas incitées à investir ; en outre, nombre d'industries qui pourraient tirer avantage d'une installation à proximité d'un grand port ne le font pas par crainte de subir les retombées des fréquents conflits portuaires...

Il devenait donc urgent de réformer l'ensemble du système.

II. LA REFORME PROPOSEE : LE RETOUR AU DROIT COMMUN DU TRAVAIL

Depuis la mise en place du statut de 1947 par le Gouvernement Ramadier les tentatives n'ont pas manqué pour revenir sinon au droit commun du travail du moins à une situation plus saine. C'est ainsi que M. Albin Chalandon, ministre de l'équipement en 1970 et 1971, qui avait annoncé la mensualisation des dockers, fut confronté à 77 jours de grève avant d'être contraint à abandonner sa réforme. Quant aux plans sociaux, ils furent ou inefficaces ou particulièrement onéreux pour la collectivité nationale.

Le nouveau plan de modernisation de la filière portuaire a été annoncé par M. Jean-Yves Le Drian, secrétaire d'Etat à la mer, le 28 novembre 1991 ; malgré une longue phase de consultations préparatoires, cette annonce généra très vite des mouvements sociaux dans les ports, à tel point que l'on a pu craindre, au moment des élections cantonales et régionales un abandon pur et simple du projet. C'est le 15 avril dernier que le successeur de M. Jean-Yves Le Drian, M. Charles Josselin, a présenté le projet de loi "modifiant le régime de travail dans les ports maritimes". Le dépôt du projet de loi devait être précédé d'une négociation port par port portant sur les mesures d'organisation du travail, notamment les horaires et la composition des équipes, la formation professionnelle, la mensualisation, les départs et les conversions volontaires, dans le cadre de plans sociaux estimés globalement à 2 milliards de francs et pris en charge à hauteur de 700 millions par l'Etat. Les négociations dont le terme était initialement fixé au 15 février 1992, devraient être achevées le

15 juillet prochain. Rares cependant, sont les ports qui se sont véritablement engagés dans ces négociations.

Il convient donc d'examiner successivement les principales dispositions du projet de loi et leur accompagnement social.

A. LES MODIFICATIONS LEGISLATIVES

La réforme du statut des dockers repose sur deux principes : la mensualisation et la déperéquation.

1. La mensualisation

a) Le principe

Il s'agit de favoriser le développement de la mensualisation des dockers ; à l'avenir la majorité d'entre eux devrait être liée aux entreprises de manutention par un contrat de travail à durée indéterminée. Les dockers seront obligatoirement recrutés sur la base du volontariat et, pendant une durée déterminée, parmi les seuls dockers intermittents. Ceux-ci seront donc réintégrés dans le droit commun du code du travail à ceci près qu'ils conserveront leur carte professionnelle, y compris s'ils sont à l'avenir victime d'un licenciement pour raisons économiques.

A côté de ces dockers professionnels mensualisés, subsisteront des dockers intermittents et éventuellement des dockers occasionnels. Les dockers intermittents continueront à relever d'un "bureau central de la main d'oeuvre" (BCMO) ; leur nombre sera toutefois limité et fixé port par port. Au-delà, les dockers seront radiés du registre de la main d'oeuvre.

b) Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale n'a pas fondamentalement modifié le principe de la mensualisation : elle a seulement fixé un délai de soixante jours pendant lequel les entreprises de manutention des ports où ont été conclus des accords relatifs à l'organisation du travail de manutention ne pourront recruter que des dockers intermittents. Il s'agit donc d'inciter les dockers à la négociation en leur donnant une priorité absolue d'embauche, tout en évitant que les entreprises ne recrutent immédiatement un personnel de manutention hors de la catégorie des dockers, si ces derniers ne se portaient pas volontaires.

2. La régulation des effectifs par la déperéquation

Le système de péréquation nationale de la contribution patronale assise sur des salaires versés par les entreprises de manutention et destiné à financer l'indemnité de garantie est particulièrement déresponsabilisant en terme de gestion des effectifs. Dès lors que l'on sait que le sureffectif d'un port donné sera financé par l'ensemble de la collectivité portuaire, il est tentant de céder aux revendications ponctuelles, pour éviter un conflit. C'est ainsi qu'au moment même où l'on tentait de réduire le sureffectif par des pré-retraites ou des plans sociaux, certains ports continuaient d'engager des dockers. Un coup d'arrêt à cette pratique a été donné en 1986 sans cependant tarir complètement les recrutements. Mais elle a cependant eu pour conséquence de rajeunir le corps des dockers. La grande majorité d'entre eux a aujourd'hui entre 35 et 45 ans, ce qui rend plus difficiles les réductions d'effectifs.

a) Le double principe

La "déperéquation" consiste à instituer des taux de cotisation patronale différenciés par port : chaque BCMO aura à subir les conséquences de sa gestion des effectifs, en supportant le coût des indemnités de garantie.

En outre, des dispositions visent à permettre une régulation des effectifs de dockers intermittents lorsque leur niveau d'inemploi devient trop important : l'Etat procédera alors à des retraits de cartes G, les dockers concernés recevant une indemnité compensatrice qui devrait être, d'après le secrétaire d'Etat, fonction de l'ancienneté de la carte. Son montant variera de 300 à 1000 fois le montant de l'indemnité de garantie.

b) Les modifications introduites par l'Assemblée nationale

Le projet de loi prévoyait que, pendant une période transitoire, une certaine péréquation nationale subsistait, sous la forme de subventions d'équilibre versées par la CAINAGOD aux BCMO.

Cette disposition vise à atténuer la rigueur de la réforme en attendant la stabilisation du système. L'Assemblée nationale a prolongé ce dispositif de six mois en le portant au 31 décembre 1993.

Elle a également fixé à 30 % au lieu de 25 % le taux maximum d'inemploi acceptable (vacations chômées sur vacations travaillées et chômées des dockers intermittents) que le Gouvernement doit fixer port par port, et a élargi la fourchette (10 à 40 % au lieu de 10 à 35 %) à l'intérieur de laquelle le décret prévu doit fixer le pourcentage des dockers intermittents par rapport à l'ensemble des dockers professionnels dans les ports autonomes.

3. La position de votre commission des affaires sociales

Votre commission approuve les deux principes retenus par le projet de loi, la mensualisation et la déperquation, pour les mêmes raisons qui ont poussé le Gouvernement à agir. D'un point de vue économique, elle considère que le dynamisme de la filière portuaire française ne pourra être assuré qu'à la condition de responsabiliser l'ensemble des agents, à commencer par les entreprises de

manutention qui ne peuvent travailler efficacement qu'à la condition de disposer d'un personnel sur lequel elle puisse exercer un véritable pouvoir hiérarchique d'employeur. Mais elle répète que cette nécessaire réforme ne se conçoit que dans la perspective d'un plan global de modernisation de la filière portuaire.

D'un point de vue social, votre commission ne peut qu'approuver la réintégration des dockers dans le droit commun du travail : il y avait en effet quelque paradoxe de la part d'un syndicat qui refuse le travail précaire et préconise le contrat à durée indéterminée pour la quasi totalité des salariés, à s'opposer à l'élargissement de ce statut à ceux qui n'en bénéficient pas encore ... Plus protecteur, le statut de salarié lié par un contrat de travail à durée indéterminée permet de bénéficier de toutes les avancées du droit du travail et de la protection sociale conventionnelle.

Toutefois, ces modifications législatives n'atteindront leur pleine efficacité qu'à la condition que puissent être mises en oeuvre les mesures d'accompagnement social prévues par le plan Le Drian mais dont on peut craindre qu'elles ne se heurtent à l'hostilité des adversaires de la réforme. Faute d'accords, la mensualisation serait, certes, réalisable, mais risquerait d'entraîner, outre de graves conflits sociaux, un coût d'indemnisation des retraits de cartes insupportable pour les entreprises de manutention.

B. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL : PREALABLE ET CONDITION DU SUCCES

Trois raisons expliquent que le succès de la réforme repose très largement sur son accompagnement social :

- les dockers sont encore trop nombreux et le dispositif législatif ne fonctionnera qu'à la condition de repartir sur des bases saines : des plans sociaux de réduction d'effectifs sont donc nécessaires ;

- la réforme repose sur le volontariat : seuls les dockers qui le souhaitent seront mensualisés ; il faut donc qu'ils sachent à quoi ils

s'engagent. Des accords port par port sont donc nécessaires, mais ils devront être attractifs ;

- la convention collective nationale, dénoncée en février dernier par l'Union nationale des industries de la manutention, ne concerna pas les dockers mensualisés. Une nouvelle convention, qui concernera tous les dockers, est donc nécessaire afin que la profession soit clairement définie.

Ce qui justifie la présente réforme est, chacun en est conscient, le rapatriement dans les ports français du trafic détourné et, si possible, son augmentation. Son principal enjeu est donc économique. Mais derrière il y a l'emploi, celui des dockers, dont la profession pourrait complètement disparaître si rien n'est fait, et celui de nombreuses professions exercées dans le cadre portuaire.

Toutefois, votre commission se garde bien d'oublier que, pour aboutir à ce résultat, ce sont d'abord les dockers qui sont sollicités. Il n'est pas agréable d'être critiqués devant l'opinion publique quand on sait qu'on exerce un métier qui a tant contribué au bien-être commun, ni surtout de savoir que cette réforme devrait déboucher dans les années à venir sur quelques 4 000 suppressions d'emplois, ce qui signifie retraite avant l'âge, reconversions, déménagements familiaux et peut-être aussi chômage. Sans compter qu'une certaine culture risque de disparaître.

Mais les réalités économiques ne peuvent être occultées. Aussi, votre commission insiste-t-elle pour que tout soit fait pour réunir les conditions du succès des négociations, de la part de l'Etat, des entreprises et des représentants des dockers. Peut-être alors, dans quelque temps, si l'ensemble de la réforme est mené à bien et si tous "jouent le jeu", y compris les armateurs et les industriels, la profession de dockers connaîtra-t-elle un renouveau. Les comités locaux du suivi, présidés par les préfets, auront certainement un rôle à jouer en ce domaine.

1. La négociation port par port

Dans la réforme Le Drian, le dispositif législatif devait être précédé d'une négociation port par port sur les modalités d'application au niveau local de la réforme, accompagnées de mesures sociales pour un coût de 2 milliards étalés sur dix ans. Ces négociations auraient dû être achevées au 15 février 1992.

Si les négociations concernaient surtout l'organisation du travail, elles devaient également servir à l'élaboration d'un dispositif de réduction des effectifs : on estime en effet que près de 4 000 suppressions d'emplois de dockers seront nécessaires dans les années à venir, dont 1 500 retraites anticipées ; les autres devront se reconvertir car, on l'a vu, la majorité des dockers est encore jeune.

Les mesures d'âge devraient être prises en charge par l'Etat, et les conventions de conversions seront à la charge pour moitié de l'Etat, et pour moitié la communauté portuaire. Le coût du plan social a été estimé à 400 000 F par docker. On escompte obtenir des gains de productivité d'un tiers ; ces gains devraient permettre de financer le plan pendant deux ou trois ans. Après seulement ils se traduiraient par une véritable baisse des coûts de manutention.

Mais les grèves hebdomadaires déclenchées par la CGT dès la mi-novembre n'ont pas permis à ce processus d'aboutir. Aussi, une nouvelle date butoir a été fixée : pour bénéficier des avantages prévus au titre du plan social, les négociations sur l'organisation du travail devront avoir abouti au 15 juillet. Rares sont les ports à avoir signé de tels accords : Saint-Nazaire et Brest. Certaines informations laissent cependant penser que la situation pourrait se débloquer, notamment quand la réforme sera définitivement adoptée. A Dunkerque, par exemple, un sondage grandeur nature a montré qu'il y avait davantage de candidats à la mensualisation que de postes offerts (570 contre 550).

2. La convention collective

La convention collective en vigueur a été dénoncée par l'Union des industries de la manutention au mois de février. Il est fondamental qu'une nouvelle convention soit rapidement négociée afin de ne pas laisser la nouvelle catégorie de dockers mensualisés et les dockers occasionnels hors du droit conventionnel. En effet, même si les effets de la convention dénoncée se poursuivront pendant quinze mois ainsi qu'elle le prévoit, ceux-ci ne concernent que les dockers intermittents.

Il appartient naturellement aux partenaires sociaux de mener à bien ces négociations. A cette fin, les entreprises de manutention dans leur ensemble ont élaboré une "charte sociale des entreprises de manutention portuaire françaises" qui détaillent les engagements qu'accepteraient de prendre en matière sociale ces entreprises. Un projet de convention collective a même été présenté à votre rapporteur au cours des auditions auxquelles il a procédé avec le rapporteur de la commission des affaires économiques, M. Josselin de Rohan.

Pour tenter d'éviter une situation de vide conventionnel, l'Assemblée nationale a fixé une date butoir (31 décembre 1993) pour la signature par les partenaires sociaux d'une convention collective nationale. Aucune sanction n'a cependant été prévue au cas où les négociations n'auront pas abouti.

Toutefois, en cas de carence des organisations de salariés ou d'employeurs, le ministre chargé du travail pourra, en application des articles L. 133-11 et L. 133-12 du code du travail, rendre obligatoire dans un autre secteur territorial une convention ou un accord de branche déjà étendu à un secteur territorial, ou rendre obligatoire dans un secteur professionnel une convention ou un accord déjà étendu à un autre secteur professionnel.

Le ministre chargé du travail a également la faculté, en application de l'article L. 133-1 du même code, et à la demande d'une

organisation syndicale d'employeurs ou de salariés, ou de sa propre initiative, de provoquer la réunion d'une commission mixte.

Dans tous les cas, la convention collective devra contenir des dispositions concernant les domaines énumérés à l'article L. 133-5 (exercice du droit syndical, représentation du personnel, CHSCT, classifications professionnelles, salaire minimum, coefficients hiérarchiques, congés payés, etc.) et pourra contenir des dispositions concernant les domaines énumérés à l'article L. 133-7 (aménagement du temps de travail, rémunération au rendement, etc.).

Elle devrait également organiser la formation professionnelle des ouvriers dockers, ce qui devrait leur permettre d'avoir une véritable carrière au sein de l'entreprise.

La question se pose également de savoir qui négociera cette convention dans la mesure où le syndicat le plus représentatif des dockers est opposé à toute réforme. Toutefois, le droit du travail détermine la représentativité d'une organisation, notamment par son affiliation à l'une des organisations représentatives au plan national.

Mais il serait préférable de mener ces négociations avec les représentants reconnus par la majorité des dockers.

Naturellement, votre commission n'a pas à prendre parti dans la négociation future. Elle souhaite cependant que chaque organisation aborde ces négociations dans un souci d'apaisement en abandonnant toute position maximaliste.

Néanmoins, tel qu'il est, le projet de réforme laisse subsister quelques inconnues et n'évite pas tous risques de dérapage.

C. LES INCONNUES ET LES RISQUES

La première inconnue concerne le nombre de dockers intermittents qui accepteront de devenir les salariés des entreprises de manutention : faute de volontariat, les entreprises pourront embaucher du personnel hors de la catégorie des dockers. Dans ce cas, les dockers intermittents seront en surnombre et il faudra leur retirer leur carte professionnelle : le nombre de retraits étant alors très important, les indemnités compensatrices atteindront des sommes élevées que les entreprises pourraient éprouver quelques difficultés à payer. A quoi s'ajouteront de nombreux conflits. L'Assemblée nationale a, pour cette raison, adopté un amendement à caractère incitatif donnant une priorité pendant deux mois aux dockers intermittents. Votre commission espère que ce dispositif permettra de lever cette hypothèque.

Une seconde série d'inconnues concerne la fixation par décrets du nombre de dockers intermittents par port : l'Assemblée nationale a sans doute fixé une fourchette un peu large en ce qui concerne les ports autonomes. Il faut espérer que le Gouvernement auquel il reviendra de fixer ce nombre, se gardera de reconstituer le corps des dockers intermittents ; votre rapporteur sait, à la suite des auditions, que leur emploi pourrait rester marginal, les entreprises de manutention estimant que 10 % seulement de leur activité nécessiterait qu'elles aient recours à l'intermittence. Toutefois, seule la convention collective, en fonction de la part qu'elle fera aux modulations d'horaires, permettra de savoir à quoi s'en tenir.

En effet une bonne articulation des dispositions du décret avec la convention collective (qui fixera la modulation des horaires, le recours aux heures supplémentaires...) ne pourra intervenir qu'après la réussite des négociations, les intermittents n'étant embauchés que lorsque le dispositif prévu par la convention ne permettra pas de répondre à la demande. Votre commission redoute cependant que la mise en place du nouveau dispositif se révèle trop longue, au risque de voir s'envenimer les conflits.

Cette inquiétude pose d'ailleurs la question déjà évoquée de la signature de la convention collective : si le Gouvernement n'est

pas sans moyen juridique pour amener les partenaires sociaux à s'entendre, il est évident que cette procédure prendra du temps.

Autre inconnue encore, le nombre d'accords ou de conventions signés dans les ports ; ceux-ci devraient éviter, en raison des départs et des conversions volontaires qu'ils supposent, des mesures de retraits de carte à caractère coercitif trop nombreuses.

Enfin, à ces inconnues s'ajoutent les mesures à prendre en faveur des salariés des divers organismes de gestion des dockers (BCMO et CAINAGOD) dont le rôle sera moins important et qui devront sans doute réduire leurs effectifs.

*

Il est certain que ces inconnues ne peuvent être levées par le législateur, dont le rôle est, en matière conventionnelle, relativement limité. Votre commission souhaite que les partenaires sociaux soient en mesure de s'entendre. Le texte ainsi adopté donne, dans son ensemble, satisfaction à votre commission qui n'a pas souhaité l'amender, même si sur certains points de détail, elle aurait préféré une rédaction un peu différente. Il lui a cependant paru opportun de ne pas rallonger un débat qui se déroule sur un arrière-plan de conflits collectifs préjudiciables aussi bien aux dockers qu'à la filière portuaire dans son ensemble.

EXAMEN DES ARTICLES

Le présent projet de loi vise à donner à la réforme du statut des dockers un cadre législatif précis quant à ses objectifs, mais souple quant aux modalités pour y parvenir. N'ayant pas souhaité amender le texte pour les raisons qui ont été dites ci-dessus, votre commission des affaires sociales, qui n'est saisie que pour avis, n'a examiné ici que les articles contenant des dispositions à caractère social nécessitant certaines explications ou sur lesquelles elle considérait devoir attirer l'attention du Gouvernement ou des partenaires sociaux.

Article premier

Modification du livre V de la première partie (législative) du code des ports maritimes

Cet article réécrit, modifie ou abroge quinze articles du code des ports maritimes sur les dix-huit qui constituent l'actuel statut des dockers.

PARAGRAPHE I

Champ d'application de la loi

(Article L. 511-1 du code des ports maritimes)

L'actuel article L. 511-1 dispose qu'un arrêté interministériel désigne les ports dont le trafic est suffisant pour

justifier la présence d'une main d'oeuvre permanente d'ouvriers dockers.

La nouvelle rédaction restreint cette procédure aux ports employant (ou susceptibles d'employer) des ouvriers dockers intermittents, seuls à rester sous statut spécifique. Il est cependant probable que la nouvelle liste ne variera guère par rapport à l'actuelle.

L'Assemblée nationale a souhaité rétablir dans la nouvelle rédaction l'avis des organisations professionnelles les plus représentatives, qui devra être donné dans le délai d'un mois, afin de garantir l'information de ces organisations. Cette disposition avait été supprimée dans la rédaction retenue par le projet de loi.

Votre commission remarque seulement qu'il existe une étroite imbrication entre les régimes mensualisés et intermittents et qu'il appartiendra aux partenaires sociaux de régler au mieux les modalités de passage d'un statut à l'autre.

PARAGRAPHE II

Catégories d'ouvriers dockers et procédure de mensualisation

(Article L. 511-2 du code précité)

Le I de l'article L. 511-2, dans sa nouvelle rédaction, décline les trois catégories de dockers : ouvriers dockers professionnels mensualisés et intermittents et ouvriers dockers occasionnels. L'Assemblée a réécrit le début de cet article pour préciser qu'il n'y a que deux catégories de dockers, les dockers professionnels et les dockers occasionnels, ajoutant que les dockers professionnels sont soit mensualisés, soit intermittents. Cette rédaction semble placer tous les dockers professionnels dans une même catégorie ce qui n'est pas exact car ils n'auront pas le même statut juridique et surtout le corps des dockers intermittents est un corps en voie d'extinction puisque seuls les dockers titulaires d'une carte professionnelle au 1er janvier 1992 entreront dans cette catégorie (cf § III). Il n'y aura pas d'autres attributions de cartes. Si la

modification introduite par l'Assemblée n'a pas d'incidence quant au fond, il convient cependant d'avoir cette distinction présente à l'esprit.

Les conséquences de la création d'une catégorie des ouvriers dockers mensualisés sont très importantes : ceux-ci seront soumis sans restriction à l'ensemble des dispositions du code du travail, ainsi naturellement qu'au droit conventionnel quand celui-ci aura été négocié. Il n'est pas possible naturellement de dresser un inventaire de ces dispositions mais votre commission tient à souligner que la mensualisation aura un effet particulièrement bénéfique en matière de prévention des accidents du travail : d'une part, les dockers auront plus facilement accès à la formation (quasiment inexistante à l'heure actuelle), d'autre part, les entreprises, dont le taux de cotisation dépendra en partie des accidents survenus dans ce secteur, seront incitées à prendre toutes les mesures de prévention nécessaires.

Le II du même article précise la procédure de mensualisation ; les entreprises de manutention devront recruter en priorité les ouvriers dockers mensualisés parmi les ouvriers dockers intermittents.

L'Assemblée nationale a modifié cet article sur plusieurs points :

- elle a précisé que les groupements d'employeurs (constitués en application de l'article L. 127-1 du code du travail dans le but exclusif de mettre à la disposition de leurs membres des salariés liés à ces groupements par un contrat de travail) recrutaient dans les mêmes conditions que les entreprises de manutention ;

- elle a élargi le recrutement aux ouvriers dockers occasionnels ayant régulièrement travaillé sur le port au cours des douze mois précédents ;

- elle a précisé que le docker dont la période d'essai ne se concluerait pas par un engagement définitif conserverait sa carte professionnelle ;

- elle a précisé, afin d'éviter l'application d'une "double sanction" que la carte d'un docker licencié pour une cause autre que le motif économique (qui recouvre également les mutations technologiques et les transformations d'emploi -cf. art. L.321-1 du

code du travail), ce qui sous-entend la faute, ne lui serait retirée que sur décision du BCMO.

- surtout elle a prévu qu'une convention collective concernant tous les dockers devra être signée au plus tard au 31 décembre 1993. Cette disposition a déjà été commentée dans l'exposé général du présent rapport pour avis ;

- enfin, elle a interdit aux entreprises de manutention, dans les ports où a été conclu un accord relatif à l'organisation du travail de la manutention, de recruter ailleurs que dans la catégorie des dockers intermittents pendant un délai de deux mois à compter de la publication de la loi.

Seul le dernier point appelle des observations supplémentaires de la part de votre commission. Cette disposition est, en effet, doublement coercitive. Le fait d'organiser un régime contraignant de recrutement dans les seuls ports où aura été conclu un accord relatif à l'organisation du travail constitue une incitation à négocier. En effet, faute d'accord, les entreprises, après avoir proposé, sans condition de délai, un poste aux dockers intermittents, puis aux dockers occasionnels retrouveront leur liberté d'embauche. Mais en cas d'accord, la priorité en faveur des intermittents, à l'exclusion de tout autre, dure deux mois. Une fois ce délai écoulé, on retrouve la procédure suivie dans les ports où aucun accord n'a été signé. Cette procédure incitative doit être approuvée : elle tente d'éviter une situation de blocage dont il serait difficile de sortir.

Enfin, à propos du III du présent article il convient de rappeler que la catégorie des dockers intermittents devrait progressivement disparaître, puisque seuls relèveront de cette catégorie les dockers en possession de la carte G au 1er janvier 1992.

PARAGRAPHE VII

Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers (CAINAGOD)

(Article L. 521-4 du code précité)

Cet article reprend les dispositions de l'actuel article L. 521-4 en les adaptant au nouveau dispositif.

La CAINAGOD aura à tenir, par bureau central de la main d'oeuvre, le registre des ouvriers dockers intermittents et des ouvriers dockers mensualisés habilités à conserver leur carte : cette dernière catégorie exclut les dockers qui ne seraient pas détenteurs d'une carte professionnelle au moment de leur mensualisation (dockers occasionnels ou tout autre salarié).

Votre commission observe que, contrairement aux dispositions de la convention n° 137 du 6 juin 1973 de l'OIT, déjà citée, la profession de docker va progressivement cesser d'être une profession à registre.

La caisse aura également à tenir la liste, par BCMO, des employeurs de dockers intermittents.

Elle aura à assurer le recouvrement de la contribution assise sur les salaires versés par les employeurs aux dockers intermittents et occasionnels (art. L. 521-6).

Contrairement à sa mission actuelle, la caisse n'a plus à proposer de modification du taux de la contribution, celle-ci, en raison de la dépréciation, étant fixée port par port pour tenir compte de la situation locale de l'emploi.

Enfin, la caisse devra assurer, par l'intermédiaire "des BCMO" (ajout de l'Assemblée nationale), des caisses de congés payés

ou de tout autre organisme local "prévu, le cas échéant, par les conventions ou accords collectifs de travail en vigueur" (ajout de l'Assemblée nationale) le paiement dans chaque BCMO de l'indemnité de garantie ainsi que le paiement de l'indemnité compensatrice versée en cas de retrait de carte.

Rappelons que l'indemnité de garantie (art. L. 521-1) est versée aux seuls dockers intermittents qui se sont présentés à l'embauche sans obtenir de vacation travaillée. Elle est limitée dans des conditions fixées par décret (art. L. 521-1) et s'élève actuellement à 102 F par vacation, soit 204 F par jour. Elle n'est pas considérée comme constituant un salaire.

L'indemnité compensatrice est comprise entre 300 fois et 1000 fois l'indemnité de garantie.

La question se pose cependant de savoir comment la caisse pourra verser ces indemnités dans la mesure où les cotisations ne sont assises que sur les seuls salaires versés aux intermittents et aux occasionnels. Certes, le taux est fixé en fonction des besoins (cf. art. L. 521-6), mais, dans l'hypothèse où les entreprises n'emploieront pas d'intermittents et où les retraits de cartes seront nombreux, on voit mal comment équilibrer les comptes ouverts pour chaque BCMO. De même, la subvention exceptionnelle que la caisse peut verser jusqu'au 31 décembre 1993 (l'Assemblée nationale a rallongé le délai initialement prévu jusqu'au 30 juin 1993) pour équilibrer les comptes des DCMO en difficulté devra être financée : on retrouve là le mécanisme de péréquation nationale, réservé cependant au seul versement de l'indemnité compensatrice (et non de l'indemnité de garantie comme précédemment). Lors de son audition, le secrétaire d'Etat a précisé que le Gouvernement n'excluait pas le recours à la solidarité nationale si le mécanisme de solidarité des ports se révélait insuffisant.

Votre commission observe que le succès du nouveau système dépend beaucoup de sa capacité à gérer les retraits de cartes. Il ne faudrait pas que des difficultés financières incitent à freiner le processus de retrait. La situation sera d'autant plus difficile à gérer que les plans sociaux n'auront pas donné les résultats attendus.

A ce propos, votre commission tient à souligner l'importance d'une disposition qui pourrait sans doute figurer dans les accords négociés dans chaque port : si une entreprise de manutention venait à s'installer dans un port après la signature d'un accord sur le financement du plan social, il serait souhaitable que cette entreprise soit incitée à participer au financement du plan. A défaut, elle se trouverait dans une situation concurrentielle plus favorable. Une disposition analogue figurait à l'origine dans le projet de loi ; elle en a été retirée comme contraire à la liberté d'installation défendue par les instances européennes. Le droit conventionnel devrait permettre de la rétablir.

On le voit, là encore, l'équilibre de la réforme dépend de la "bonne volonté" des partenaires sociaux.

PARAGRAPHE VIII

Composition du conseil d'administration de la CAINAGOD

(Art. L. 521-5 du code précité)

Il s'agit de tenir compte du fait que seuls désormais les dockers intermittents relèveront de la caisse : ils seront donc seuls à être représentés au conseil d'administration.

Mais c'est surtout sur la deuxième modification introduite par le projet de loi que souhaite intervenir votre commission. Dans la rédaction actuelle de l'article L. 521-5, les représentants des employeurs et ceux des ouvriers dockers sont désignés respectivement par les organisations professionnelles nationales les plus représentatives ; ce qui signifie que la représentativité n'est pas présumée mais doit être prouvée, notamment en fonction de l'effectif (voir notamment les articles L. 133-2 et L. 133-3 du code du travail). En remplaçant cette rédaction par la référence aux organisations professionnelles et syndicales les plus représentatives *au plan national*, le projet de loi permettait de présumer, par référence à la rédaction des articles L. 412-4 et L. 132-2 du code du travail, la représentativité dans l'entreprise ou dans la catégorie des dockers. Votre commission regrette que l'Assemblée nationale soit revenue à la rédaction plus ambiguë d'organisations professionnelles et syndicales *nationales les plus représentatives*, même si chacun

considère que cette rédaction englobe les cinq organisations syndicales représentatives de salariés.

Ainsi comprises, ces dispositions, qui renvoient la désignation à un arrêté ministériel pris sur propositions des organisations mentionnées ci-dessus, permettent une représentation pluraliste. On retrouve là la question de la signature de la convention collective abordée plus haut.

PARAGRAPHE IX

Ressources et équilibre financier de la CAINAGOD

(Article L. 521-6 du code précité)

Cet article, évoqué lors de l'examen de l'article L. 521-4, n'appelle pas de commentaires supplémentaires.

PARAGRAPHE X

Dépenses de la CAINAGOD

(Article L. 521-7 du code précité)

Cet article n'appelle pas non plus de commentaires particuliers : la rédaction actuelle est modifiée pour tenir compte de la référence aux seuls dockers intermittents et de la création de l'indemnité compensatrice.

PARAGRAPHE XI

Modalités de fixation de l'effectif des dockers intermittents

(Article L. 521-8 du code précité)

Cet article est fondamental pour la crédibilité de la réforme mise en oeuvre. Les dispositions de l'actuel article L. 521-8

tendent à limiter le nombre de vacances chômées à 25 % du total des vacances de chaque semestre. Bien que ce ne soit pas précisé, ce seuil était apprécié à l'échelon national. En fait, les seules retraits de carte qui ont été opérés l'ont été pour des motifs disciplinaires, le plus souvent non-présence à l'embauche.

Deux limites sont définies par le projet de loi :

- le taux d'inemploi : un décret fixe, pour chaque port, un pourcentage qui ne doit pas dépasser le nombre des vacances chômées au cours des six derniers mois, rapporté au nombre total des vacances travaillées et chômées des dockers intermittents. Le projet précisait que le pourcentage fixé par décret ne devait pas dépasser 25 %. L'Assemblée nationale l'a porté à 30 %, ce qui semble excessif : le BCMO risque très vite de se retrouver dans une situation financière difficile ; on peut donc espérer que les entreprises et le BCMO, pour des raisons financières, pousseront à la fixation d'un pourcentage inférieur. Mais votre commission souhaite que le décret anticipe cette position pour assainir au plus vite les situations de sureffectif, même s'il convient, comme le souhaite l'Assemblée, de tenir compte du caractère saisonnier de certains trafics. Le recours, en ce cas, aux dockers occasionnels pourrait sembler plus approprié.

- la proportion de dockers intermittents : dans les ports autonomes un décret fixe le pourcentage que ne doit pas dépasser le nombre des dockers intermittents par rapport à l'ensemble des dockers professionnels. Le pourcentage doit se situer dans une fourchette de 10 % à 40 %, ce dernier chiffre ayant été fixé par l'Assemblée nationale au lieu des 35 % initialement prévus.

L'écart paraît à votre commission excessif et ne pas correspondre aux besoins tels qu'ils ressortent des projections faites par les entreprises de manutention. Rappelons en outre que le nombre de dockers intermittents nécessaire dépendra en partie de la plus ou moins grande souplesse de la convention collective en terme de modulation d'horaires de travail. Il appartiendra au Gouvernement d'en tenir compte lorsqu'il prendra son décret.

Les autres dispositions de l'article précisent la procédure de radiation des dockers surnuméraires ; les critères permettant de fixer l'ordre de radiation s'inspirent du dispositif de l'article L. 321-1-1 du code du travail pour les licenciements collectifs pour motif économique. Les modalités de versement et le montant de l'indemnité

compensatrice sont également précisés. Enfin, l'Assemblée nationale a prévu qu'en cas de radiations de plus de dix dockers dans une période de trente jours, les employeurs, dans le cadre du BCMO, feraient connaître les mesures qu'ils envisagent pour faciliter le reclassement des dockers radiés. Cette disposition s'inspire de l'article L. 321-4 du code du travail qui prévoit la mise en oeuvre d'un plan social (article L. 321-4-1 du code du travail). Votre commission approuve ce dispositif qui devrait assurer une meilleure reconversion des dockers radiés.

Art. 2

Inspection du travail

(Article L. 611-4 du code du travail)

L'article L. 611-4 du code du travail confie les attributions des inspecteurs du travail aux fonctionnaires de certains ministères techniques. Le présent article insère un alinéa précisant que ces dispositions ne sont pas applicables aux entreprises de manutention dans les ports maritimes. L'inspection du travail sera exercée par les fonctionnaires du ministère du travail.

Cette disposition est cohérente avec l'ensemble du dispositif puisque la grande majorité des dockers sera réintégrée dans le droit commun du travail.

Votre commission espère en outre qu'elle aura davantage d'efficacité que la présente situation, notamment pour ce qui concerne la prévention des accidents du travail.

*

N'ayant pas relevé de dispositions rédhibitoires et sous réserve des observations qu'elle a formulées à propos des modalités de mise en oeuvre du dispositif législatif, votre commission des affaires sociales est d'avis d'adopter le présent projet de loi sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION (1)

I - AUDITION DU SECRETAIRE D'ETAT

Les commissions des affaires économiques et des affaires sociales se sont réunies conjointement le mercredi 20 mai 1992 sous la présidence de MM. Jean François-Poncet et Jean-Pierre Fourcade, présidents, pour procéder à l'audition de M. Charles Josselin, secrétaire d'Etat à la mer, sur le projet de loi n° 349 (1991-1992), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, modifiant le régime du travail dans les ports maritimes.

M. Charles Josselin a tout d'abord indiqué que les ports français représentaient 50.000 emplois directs et 200.000 emplois indirects et qu'ils revêtaient, de ce fait, une grande importance.

Il a tout particulièrement souligné que la part des exportations transitant par des ports étrangers a considérablement augmenté, ces dernières années. C'est cette perte de part de marché qui a conduit les pouvoirs publics à préparer une réforme de la filière portuaire présentée par M. Jean-Yves Le Drian en 1991 et comportant plusieurs volets : amélioration des dessertes terrestres, des formalités douanières, etc.

Le secrétaire d'Etat à la mer a ainsi confirmé que la réforme du statut des dockers, qui tend à occulter l'ensemble du processus engagé, ne constituait qu'un élément du dispositif.

Puis, après avoir décrit le fonctionnement actuel du système d'embauche des dockers, il a mis en évidence que l'inemploi dans un port français pesait financièrement sur les autres ports du territoire et que cet élément constituait un handicap pour la filière portuaire nationale. Il a précisé que cet inemploi, atteignant parfois 30 %, résultait, pour l'essentiel, de la modernisation des équipements des ports français même s'il demeure certaines tâches moins mécanisées.

Outre le manque de compétitivité, M. Charles Josselin a souligné le manque de fiabilité des ports français, lequel a entraîné des détournements de trafic qui pèsent sur leur situation.

1 Votre rapporteur a, conjointement avec le rapporteur de la commission des affaires économiques, procédé à l'audition des principales parties intéressées (voir liste publiée dans le rapport n° 353, 1991-1992)

Répondant à la critique qui lui a parfois été faite de ne pas avoir mené de concertation sur ce sujet, le secrétaire d'Etat à la mer a indiqué qu'il avait -ainsi que son prédécesseur- rencontré de très nombreux interlocuteurs.

Il a ensuite exposé les deux grands principes du projet de loi, à savoir la mensualisation et la déperéuation.

Il a précisé que la mensualisation avait pour objet de créer un lien durable entre l'entreprise et son salarié, avec pour avantage une certaine garantie de l'emploi dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, la préservation de droits par une convention collective, des possibilités de formation, etc.

Il a indiqué que la possibilité, pour certains dockers, de rester dans la situation d'intermittent a été préservée sans que soit maintenu à terme ce système qui sera remplacé par la coexistence de mensualisés et d'occasionnels.

Le secrétaire d'Etat à la mer a expliqué que la loi avait veillé à ce qu'une priorité soit donnée aux dockers pour l'accès à la mensualisation. Ainsi, pendant les 60 jours suivant la publication de la loi, il y aura exclusivité de l'embauche des dockers intermittents.

Il a précisé qu'un décret devrait préciser :

- d'une part, le taux d'emploi dans les ports en fonction de leur situation actuelle ;

- d'autre part, le pourcentage des dockers mensualisés et des dockers intermittents (entre 10 et 40 %) dans les ports autonomes.

S'agissant du principe de déperéuation -et donc de responsabilisation-, le secrétaire d'Etat à la mer a indiqué que chaque port devrait dorénavant gérer son taux d'emploi, dans le cadre de ses ressources propres.

Après avoir indiqué que pendant une période transitoire, la solidarité entre ports serait maintenue, il a fait part à la commission de la volonté du Gouvernement de faire jouer la solidarité financière de l'Etat au profit des ports.

M. Charles Josselin a également tenu à souligner que la manutention portuaire avait besoin d'une convention collective et que le Gouvernement avait proposé de préparer la négociation entre partenaires sociaux en en établissant le sommaire. Il a toutefois précisé que la Fédération nationale des Ports et Docks-CGT refusait cette négociation.

Il a également estimé que les entreprises de manutention devaient assumer leurs responsabilités mais que toutes ne disposaient pas des mêmes moyens. Il a, à cette occasion, posé la question de l'affectation des gains de productivité et du rapatriement par les sociétés françaises des trafics actuellement détournés vers l'étranger.

Puis, M. Charles Josselin a rappelé que M. Jean-Yves Le Drian avait proposé, si des négociations s'engageaient avant le 15 juillet, d'accompagner la réforme d'un plan social très favorable pour les dockers appelés à quitter leur emploi.

Il a toutefois reconnu qu'à quelques exceptions près la procédure de négociation n'avait pu réellement être mise en oeuvre. Il a, en conséquence, espéré que le vote de la loi permettrait de relancer cette négociation.

Il a précisé que la rémunération annuelle moyenne d'un docker était de 150.000 francs, voire plus, pour 140 jours de travail. A ce niveau de rémunération, il a estimé qu'on pouvait demander une augmentation du nombre de jours travaillés.

Il a souligné qu'il s'était efforcé de ne pas prendre le docker pour un "bouc émissaire", responsable de l'ensemble des maux des ports français, et qu'il convenait de ne pas caricaturer.

M. José Balarello, rapporteur pour avis pour la commission des affaires sociales, a ensuite posé diverses questions au secrétaire d'Etat à la mer.

Après lui avoir demandé de dresser un bilan des négociations port par port, sur le nombre de dockers susceptibles d'accepter la mensualisation, il s'est notamment interrogé sur la façon dont le Gouvernement envisageait de régler le problème de la négociation collective si elle n'était pas signée avant le 31 décembre 1993.

Il a ensuite souhaité connaître les modalités de financement des retraits de cartes G, dans le cas où les dockers seraient très peu nombreux à passer sous statut mensualisé.

Puis il s'est interrogé sur les conséquences, pour un docker, d'un éventuel licenciement économique et, notamment, sur l'articulation, dans cette hypothèse, de la législation de droit commun et du statut de docker intermittent.

M. José Balarello a enfin demandé au secrétaire d'Etat à la mer comment concilier la convention n° 137 de l'Organisation internationale du travail (O.I.T.) qui prévoit que les ouvriers dockers relèvent d'une "profession à registre" et les dispositions du projet de loi selon lesquelles les dockers titulaires de cartes professionnelles seront progressivement remplacés par des salariés de droit commun.

Répondant au rapporteur de la commission des affaires sociales sur le bilan des négociations, M. Charles Josselin a estimé qu'il était difficile de l'évaluer précisément. S'agissant des négociations, il a exposé la situation intéressante -mais sans doute difficilement transposable- mise en place à Saint-Nazaire.

Il a précisé que les discussions se poursuivaient dans les autres ports sur les mesures d'âge.

En ce qui concerne le nombre de dockers susceptibles d'accepter la mensualisation, il a notamment indiqué qu'à Dunkerque 570 réponses individuelles favorables avaient été enregistrées et que ce résultat soulignait les différences existant entre les positions collectives et les engagements individuels.

Il a jugé, par ailleurs, que même si la Fédération nationale des Ports et Docks-CGT refusait un accord collectif, le droit du travail (article L.133-11 du code du travail) permettait d'étendre au plan national une convention collective signée localement.

En ce qui concerne le financement du retrait des cartes "G", il a souligné que la loi prévoyait un dispositif de solidarité financière entre ports jusqu'à la fin 1993 et qu'ensuite jouerait la solidarité nationale.

En réponse à la quatrième question de M. José Balarello, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, le secrétaire d'Etat a regretté que les évolutions du droit communautaire n'aient pas permis d'introduire une disposition

relative aux entreprises nouvellement installées, mais qu'il serait sans doute possible, pour la communauté des entreprises de manutention, de surmonter cette lacune.

En cas de licenciement économique d'un docker, M. Charles Josselin a souligné que le docker conserverait sa carte "G" et redeviendrait intermittent, s'il le souhaitait, dans le cadre des maxima précédemment évoqués.

S'agissant de la conciliation de la convention n° 137 de l'Organisation internationale du travail (O.I.T.) et des dispositions contenues dans le projet de loi, il a précisé que cette convention entend protéger, contre le sous-emploi et l'extention du travail intérimaire, les professionnels compétents en matière de manutention portuaire et qu'elle laisse toute liberté à la législation nationale d'en prévoir les modalités. Il a indiqué que c'était le cas du projet de loi qui est donc conforme à cette convention.

Evoquant le coût de l'indemnisation des dockers et donc de la solidarité nationale, M. Josselin de Rohan, rapporteur pour la commission des affaires économiques et du plan, a ensuite demandé au secrétaire d'Etat de préciser qui assumerait le financement de ce plan, d'une part, quelle réforme de la filière portuaire il envisageait, d'autre part.

Répondant à la première question, M. Charles Josselin, secrétaire d'Etat, a indiqué que, sur les 2 milliards de francs que coûterait la réforme, la part de l'Etat s'élèverait à 700 millions de francs.

Après avoir précisé que la question de la participation des collectivités locales a été posée mais sans qu'une réponse y ait encore été apportée, il a exposé que, pour le reste, les entreprises concernées seront amenées à participer au financement de la réforme.

Le secrétaire d'Etat a répondu par la négative à la seconde question indiquant qu'il n'était pas envisagé de réformer le statut des ports autonomes, mais qu'un projet de loi mettant en oeuvre les recommandations du rapport Querrien sur le statut du domaine public portuaire pourrait être déposé au cours de la présente session parlementaire.

Puis, M. Félix Leyzour a regretté que le document audiovisuel projeté en début de réunion et émanant des employeurs de la manutention ne donne qu'une vision limitée du dossier.

M. Jean François-Poncet, président, a répondu que ce n'était pas la commission qui avait fait réaliser la vidéo-cassette, mais qu'elle lui avait semblé intéressante et qu'un document similaire, présenté par les dockers, aurait été étudié avec la même attention par la commission.

M. Josselin de Rohan, rapporteur de la commission des affaires économiques et du plan, a précisé que M. José Balarello, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales, et lui-même avaient reçu les représentants des dockers pendant plus de deux heures.

M. Félix Leyzour a alors repris la parole pour réclamer des précisions sur le coût du passage portuaire dans le coût global du transport, ainsi que sur le coût de la manutention portuaire. Il s'est également demandé si la volonté d'engager une négociation port par port ne résultait pas d'une volonté de morcellement de la profession pour la mettre en situation de faiblesse.

Puis, il a fait remarquer qu'après le vote enregistré à l'Assemblée nationale, il fallait apprécier de manière circonspecte les réponses favorables apportées à la perspective de mensualisation car, par crainte de tout perdre, les individus peuvent préférer un pis aller à la solution qui a leur préférence.

M. Félix Leyzour a objecté que le projet de loi ne correspondait pas à ce que souhaitait le groupe communiste dans le cadre de la réforme de la filière portuaire.

Mme Marie-Claude Beaudeau, évoquant le coût et les modalités de financement du plan social, a souhaité que soit évalué l'impact économique de la réforme et, notamment, l'ampleur des trafics susceptibles de revenir vers les ports français.

M. Jean-François Le Grand a demandé si la loi serait appliquée exclusivement dans les zones légalement autorisées (c'est-à-dire les quais publics et les ports de commerce) ou dans l'ensemble des zones où les dockers exercent leurs activités, telles que les ports de pêche.

Evoquant les détournements de trafic, M. Hector Viron a souligné que les dockers ne devaient pas être tenus pour seuls responsables de ce problème, alors même qu'il résulte largement d'une recherche par les chargeurs et les armateurs, d'un trafic au moindre coût. Il a, par ailleurs, regretté que ne soit pas abordé le problème de la responsabilité des entreprises de manutention, des

conseils d'administration des ports autonomes et des exportateurs. Puis, il a émis des réserves sur la valeur des chiffres avancés par le secrétaire d'Etat à la mer concernant les salaires des dockers.

M. Louis de Catuelan a alors déclaré avoir été très intéressé par la perspective ouverte par le secrétaire d'Etat à la mer d'une réaffectation sociale des gains de productivité que permettra la mise en oeuvre de la réforme. Il a également souhaité savoir si l'amélioration de la filière portuaire entrainerait une relance du transport fluvial.

M. Jacques Bialski a alors fait part de son accord avec la présentation du projet de loi faite par M. Charles Josselin et a demandé des précisions sur les comités locaux pouvant jouer le rôle d'arbitre que le secrétaire d'Etat avait évoqués lors des débats à l'Assemblée nationale.

M. Charles Josselin a rappelé à M. Félix Leyzour qu'au cours de ses entretiens avec la profession, il avait toujours indiqué que la mensualisation et la déperéquatation n'étaient pas négociables et qu'il n'avait, de ce fait, pu accepter les amendements opposés à cette position de principe et présentés à l'Assemblée nationale par le groupe communiste. Puis, il a jugé qu'il n'y avait pas contradiction entre une négociation port par port et une convention collective nationale.

En réponse à Mme Marie-Claude Beaudeau, il a indiqué que les 700 millions cités correspondaient à la part de l'Etat et que le retour des trafics dépendait de la Fédération nationale des Ports et Docks-CGT et des chargeurs, mais que le Gouvernement ne resterait pas inerte pour inciter les entreprises à rapatrier les trafics.

S'agissant des réductions d'effectifs évoquées par M. Félix Leyzour, le Secrétaire d'Etat a précisé que deux plans sociaux avaient déjà vu le jour, ce qui permettait de conclure à la nécessité d'une réforme structurelle en profondeur.

Il a reconnu que les dockers n'étaient pas seuls responsables de la situation et qu'un volet économique devrait être mis en place pour rendre crédible la réforme.

Répondant à M. Louis de Catuelan, M. Charles Josselin a indiqué que des dispositions relatives à la mise aux normes des super-conteneurs des infrastructures de transport étaient prévues.

Puis, en réponse à M. Jacques Bialski, il a précisé que des "comités locaux de suivi" associant les parlementaires, présidés par les préfets, seraient mis en place pour assurer le suivi économique et social de la loi. Il a enfin annoncé qu'il souhaitait créer un observatoire national pour s'assurer que la loi sera respectée, non seulement dans sa lettre, mais aussi dans son esprit.

II - EXAMEN DU RAPPORT

La commission a, le jeudi 21 mai 1992, procédé à l'examen du rapport pour avis de M. José Balarello, sur le projet de loi n° 349 (1991-1992) modifiant le régime du travail dans les ports maritimes, sous la présidence de M. Claude Huriet, vice-président.

Après avoir précisé les enjeux de la vocation maritime de la France, M. José Balarello, rapporteur pour avis, a dressé le constat de la diminution régulière de l'activité des ports français, caractérisée par une réduction importante de leur trafic au profit des ports étrangers. Puis il a résumé les causes de ce qu'il a considéré comme le déclin des ports français : le coût et l'insuffisance des transports terrestres, des règlements et une fiscalité inadaptés et un coût du passage portuaire prohibitif. Il a alors analysé les diverses composantes de ce coût, dont la main-d'oeuvre.

M. José Balarello, rapporteur pour avis, a ensuite abordé la réforme du statut des dockers, rappelant que celle-ci s'inscrivait dans une réforme plus vaste de la filière portuaire. Après avoir rappelé les principes du statut de 1947, monopole, intermittence, gestion tripartite et péréquation nationale du financement de l'indemnité de garantie, et après en avoir souligné les inconvénients, il a présenté les grandes lignes du projet de loi qui reposent essentiellement sur la mensualisation et la "dépéréquation". Le rapporteur pour avis a résumé les avantages attendus, pour les dockers et les entreprises, de cette mensualisation et de la régulation de effectifs de dockers intermittents port par port : application du droit commun du travail, plus protecteur que le statut de 1947, et responsabilisation des entreprises.

Invitant la commission à approuver la réforme législative. M. José Balarello, rapporteur pour avis, a cependant souligné que celle-ci dépendait étroitement des mesures d'accompagnement social qu'il a alors présentées. D'abord le dispositif ne fonctionnera qu'à la condition de commencer par réduire le nombre des dockers, encore trop nombreux ; cela suppose que des plans sociaux soient négociés : leur coût est estimé à deux milliards de francs, dont 700 millions pris en charge par l'Etat. Ensuite, comme la réforme repose sur le volontariat, il importe que les dockers sachent à quoi ils

s'engageront en tant que salariés : des accords négociés port par port seront donc nécessaires. Enfin, une nouvelle convention nationale doit être négociée afin de tenir compte de la nouvelle catégorie de dockers mensualisés.

Puis le rapporteur pour avis a analysé les écueils sur lesquels pouvaient buter ces négociations, notamment en cas de refus systématique de négocier de la part des dockers.

Enfin, après avoir présenté quelques observations sur le contenu souhaitable des négociations et des décrets d'application de la loi, il a proposé à la commission de donner un avis favorable au projet de loi dans la rédaction de l'Assemblée nationale, justifiant sa position, identique à celle du rapporteur de la commission des affaires économiques, M. Josselin de Rohan, par l'urgence de la réforme, alors que les conflits dans les ports se prolongent et mettent en difficulté l'ensemble de la filière portuaire.

A l'issue d'un large débat où sont intervenus MM. Claude Huriot, président, Pierre Louvot, Guy Robert, François Delga et José Balareello, rapporteur pour avis, qui a rappelé les tentatives de réforme passées, la commission a fait sienne la proposition de son rapporteur.

Elle est donc d'avis d'adopter le projet de loi modifiant le régime du travail dans les ports maritimes dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.