Guide pratique

Bureau international du Travail

Programme d'activités sectoriel

Dialogue social dans le processus d'ajustements structurels et participation du secteur privé dans les ports

Professeur Peter Turnbull
Université de Cardiff, Royaume-Uni

Dialogue social dans le processus d'ajustements structurels et participation du secteur privé dans les ports.
Guide pratique

Professeur Peter Turnbull

Université de Cardiff, Royaume-Uni

Bureau international du Travail

Programme d'activités sectoriel

Copyright © Organisation internationale du Travail 2006

Première édition 2006

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole n° 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être adressée au Bureau des publications (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par email: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Prof. Turnbull P.

Dialogue social dans le processus d'ajustements structurels et participation du secteur privé dans les ports. Guide pratique

Genève, Bureau international du Travail, 2006

ISBN 92-2-217721-5 (papier)
92-2-217722-3 (web pdf)

Données de catalogage :

Également disponible en anglais: *Social Dialogue in the process of structural adjustments and private sector participation in ports: A practical guidance manual (ISBN 92-2-117721-1-papier) (ISBN 92-2-117722-X-web pdf),* Genève, 2006 et en espagnol: *El dialogo en el proceso de ajustes estructurales y la participación del sector privado en el sector portuario: Manual de orientación prática (ISBN 92-2-317721-9-papier) (ISBN 92-2-317722-7-web pdf),* Genève, 2006

Données de catalogage du BIT

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications du Bureau international du Travail peuvent être obtenues dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par email: pubvente@ilo.org ou par notre site web: www.ilo.org/publns

---

Imprimé en Italie Tur

Table des matières

Préface vii

Remerciements viii

Liste des abréviations et acronymes ix

Introduction xi

PARTIE 1 – Le contexte du dialogue social dans les ports du monde 1

1. L'histoire du dialogue social dans les ports 3

1.1 Dialogue social et travail occasionnel 4

1.2 Dialogue social et mécanisation 6

1.3 Dialogue social et commercialisation 8

1.4 Liste de contrôle 10

2. Un nouvel agenda pour le dialogue social dans les ports du monde 11

2.1 Le rôle changeant des ports d'aujourd'hui 12

2.2 Les ports propriétaires fonciers et le dialogue social 13

2.3 Propriétaires fonciers, locataires emphytéotiques et main-d'œuvre 16

2.4 Dialogue social et travail décent 18

2.5 Liste de contrôle 20

3. La représentation des partenaires sociaux 21

3.1 Les conditions de base du dialogue social 21

3.2 Identité, statut et représentation 22

3.3 La représentation des autres parties prenantes 27

3.4 Liste de contrôle 29

4. Le dialogue social dans les situations de changements structurels 31

4.1 Ajustements structurels, conflits professionnels et dialogue social 32

4.2 Les ajustements structurels dans un environnement de relations industrielles favorable 34

4.3 Liste de contrôle 40

5. La participation du secteur privé (PSP) dans les ports 41

5.1 Le pourquoi et le comment de la PSP dans les ports 41

5.2 PSP, réforme de l'emploi et dialogue social 43

5.3 Liste de contrôle 48

PARTIE 2 – Le processus de dialogue social dans l'industrie portuaire **49**

6. La planification du dialogue social **51**

6.1 Conscientisation aux besoins et interdépendances 52

6.2 Étude interne par les partenaires sociaux 54

6.3 Étude stratégique conjointe 55

6.4 Liste de contrôle 55

7. Le lancement du dialogue social **57**

7.1 Lancement unilatéral, bipartite ou tripartite 58

7.2 Consultation sur la consultation 63

7.3 Stratégies de forcing et de promotion 64

7.4 Liste de contrôle 66

8. La mise en œuvre du dialogue social **67**

8.1 Participation centrée sur l'entreprise ou sur les travailleurs 68

8.2 Formes de régulation dures et douces 70

8.3 Équilibrer la flexibilité et la sécurité 71

8.4 Liste de contrôle 74

9. Le contrôle et l'évaluation du processus de dialogue social **75**

9.1 Fixer des critères convenus 76

9.2 Collecte des données 79

9.3 Mesures de redressement et résolution des conflits 79

9.4 Étude des phases et activités du dialogue social 80

9.5 Liste de contrôle 81

10. La mobilisation des ressources nécessaires au dialogue social **83**

10.1 Formation et développement 83

10.2 Calcul des coûts et profits du dialogue social 84

10.3 Ressources internes et externes 85

10.4 Liste de contrôle 88

Bibliographie **89**

Liste des tableaux

Tableau 1	Rôle du public et du privé dans la gestion des ports	13
Tableau 2	Systèmes de représentation des travailleurs au niveau décisionnel en Europe	34
Tableau 3	Restructuration et droits de participation des travailleurs en Europe	38
Tableau 4	Exemples de participation du secteur privé	42
Tableau 5	Stratégies de forcing et de promotion du dialogue social	64
Tableau 6	Régulation dure et douce	70

Liste des figures

Figure 1	Partenaires sociaux et autres parties prenantes de l'industrie portuaire	28
Figure 2	Organisation du secteur privé dans le port d'Anvers	29
Figure 3	Les phases du dialogue social dans les ports	49
Figure 4	Activités de planification du dialogue social	51
Figure 5	Activités de lancement du dialogue social	57
Figure 6	Lancement de l'*Australian Waterfront Strategy*	59
Figure 7	Activités de mise en œuvre du dialogue social	67
Figure 8	Activités de suivi et d'évaluation du dialogue social	75
Figure 9	Phases et activités du dialogue social dans les ports	81

Liste des encadrés

Encadré 1	Formes de dialogue social	xiii
Encadré 2	Singapour: renforcement des possibilités commerciales par la confiance et la coopération	4
Encadré 3	Introduction du National *Dock Labour Scheme* (NDLS) au Royaume-Uni	5
Encadré 4	États-Unis: le *West Coast Mechanisation and Modernisation Agreement,* 1960	7
Encadré 5	Malaisie: la participation du secteur privé dans le port de Kelang	9
Encadré 6	La réforme des ports canadiens	14
Encadré 7	Port de Belfast: conserver le statut de port sous tutelle	15
Encadré 8	L'emploi au sein d'Eurogate	17
Encadré 9	Le travail décent dans les ports espagnols	19

Encadré 10	Royaume-Uni: établissement de l'agenda de la *National Association of Port Employers* (NAPE)	24
Encadré 11	La représentation des travailleurs non centraux	25
Encadré 12	La création de syndicats maritimes globaux	27
Encadré 13	Garantir le droit d'être entendu	33
Encadré 14	La représentation au niveau décisionnel et la restructuration dans le port de Brême	36
Encadré 15	La PSP dans le port de Mombasa	43
Encadré 16	PSP et dialogue social au Nigeria	45
Encadré 17	La politique de l'ITF en matière de PSP	47
Encadré 18	Termes de référence pour un expert en privatisation des opérations portuaires, Guatemala	53
Encadré 19	La mise en œuvre de la réforme sociale avec la PSP: le cas du port de Kaohsiung	61
Encadré 20	Négocier l'accès au marché européen des services portuaires	62
Encadré 21	Promouvoir et forcer le changement dans les ports italiens	65
Encadré 22	PSA International: une approche stratégique et unifiée de la gestion des ressources humaines	69
Encadré 23	Les différentes sécurité pour le un travail décent	71
Encadré 24	Pactes pour l'emploi et la compétitivité dans l'Union européenne	72
Encadré 25	Instaurer l'équilibre entre l'emploi et la compétitivité dans les ports français	73
Encadré 26	Suivi et évaluation de la réforme dans les ports australiens, 1989-92	78
Encadré 27	Formation des délégués sur le lieu de travail: les exemples de la Roumanie et de Singapour	84
Encadré 28	Les ressources de formation nationales	86
Encadré 29	L'aide apportée par l'OIT au dialogue social	87

Préface

L'importance de l'industrie portuaire pour le développement économique des pays ne peut être exagérée. Ces deux dernières décennies, le monde a enregistré de nombreux développements au niveau de l'organisation du travail dans cette industrie, dont la plupart sont des manifestations de la mondialisation du secteur des transports. Les opérateurs de terminaux internationaux, la participation accrue du secteur privé à tous les aspects des ports et l'introduction de techniques de manutention du fret intensives en capitaux afin d'arriver à des améliorations durables des opérations portuaires ont entraîné des changements continus et en profondeur de l'industrie portuaire. Il est maintenant largement reconnu que le dialogue social entre les gouvernements, les employeurs et les représentants des travailleurs dans l'industrie portuaire est une condition essentielle à la gestion efficace des changements actuels et à venir et des réformes structurelles correspondantes.

La réforme portuaire est un processus permanent qui se déroule à différents rythmes et depuis différents points de départ selon les circonstances. Il n'y a donc pas de formule standard universelle pour la restructuration des ports. Par conséquent, afin de garantir que les questions entourant les ajustements structurels dans les ports soient effectivement abordées de manière transparente, les institutions et la capacité de dialogue social entre les parties concernées doivent être mises en place et, le cas échéant, renforcées.

C'est dans ce contexte que les participants à la rencontre tripartite sur les problèmes sociaux et de travail provoqués par les ajustements structurels dans l'industrie portuaire organisée à Genève du 20 au 24 mai 1996, ont adopté à l'unanimité toute une série de conclusions qui, entre autres, appelaient l'OIT à fournir des conseils techniques aux ports soumis à des ajustements structurels.

Le département des activités sectorielles a donc commandé ce guide pratique. Lors de sa gestation, des consultations constructives ont eu lieu avec les organisations d'employeurs (représentées par l'Organisation internationale des employeurs et l'Association internationale des ports et havres) et les organisations de travailleurs (représentées par la Confédération internationale des syndicats libres et la Fédération internationale des ouvriers des transports).

On espère que la présente publication renforcera dans de nombreux pays la capacité et les institutions de dialogue social dans le processus d'ajustements structurels et la participation du secteur privé dans les ports et aidera à améliorer l'efficacité des opérations portuaires et des conditions offertes aux travailleurs des ports, ce qui dopera en même temps le développement économique et social.

Johanna Walgrave,
Directrice
Département du dialogue social,
de la législation du travail,
de l'administration du travail
et des activités sectorielles

Remerciements

La plupart des cas exposés dans les encadrés du présent guide pratique sont basés sur des recherches financées par l'Economic and Social Research Council (Royaume-Uni) et le British Council.

Liste des abréviations et acronymes

ACT/EMP	Bureau des activités pour les employeurs (OIT)
ACTRAV	Bureau des activités pour les travailleurs (OIT)
AGHA	Antwerpse Gemeenschap voor de Haven (Communauté du port d'Anvers, Belgique)
AIPH	Association internationale des ports et havres
APC	Autorités portuaires du Canada
ASIB	Australian Stevedoring Industry Board (Conseil des dockers australiens)
BAD	Banque asiatique de développement
BHC	Belfast Harbour Commissioners (membres de la Commission du port de Belfast, Royaume-Uni)
BIT	Bureau international du Travail
BLG	Bremer Lagerhaus Gesellschaft (Société des entrepôts de Brême, Allemagne)
BTDB	British Transport Docks Board (Conseil britannique des docks de transport)
CES	Confédération européenne des syndicats
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COSATU	Congress of South African Trade Unions (Congrès des syndicats sud-africains)
CSDR	Confédération syndicale démocratique de Roumanie
DLCS	Dock Labour Compensation Scheme (Programme de compensation du travail sur les docks, Royaume-Uni)
DRD	Department for Regional Development (Ministère du Développement régional, Royaume-Uni)
ETF	Fédération européenne des travailleurs des transports
EVP	Équivalent vingt pieds
HIT	Terminal international de Hong Kong (Chine)
ICTSI	International Container Terminal Services Inc. (Philippines)
ILWU	International Longshore and Warehouse Union (Syndicat international des travailleurs au long cours et des entrepôts, États-Unis)
ISC	Inter-State Commission (Commission interétats, Australie)
ITF	Fédération internationale des ouvriers du transport
JODLIC	Joint Dock Labour Industrial Council (Conseil industriel commun du travail sur les docks, Nigeria)
JOMALIC	Joint Maritime Labour Industrial Council (Conseil industriel commun du travail en mer, Nigeria)
KCT	Terminal de conteneurs de Kelang (Malaisie)
KHB	Bureau du port de Kaohsiung (Taiwan, Chine)
KPA	Autorité du port de Kelang (Malaisie)

MWUN	Maritime Workers Union of Nigeria (Syndicat des travailleurs maritimes du Nigeria)
NAPE	National Association of Port Employers (Association nationale des employeurs des ports, Royaume-Uni)
NDLB	National Dock Labour Board (Conseil national du travail sur les docks, Royaume-Uni)
NDLS	National Dock Labour Scheme (Programme national pour le travail sur les docks, Royaume-Uni)
NPA	Nigeria Ports Authority (Autorité portuaire nigériane)
OIT	Organisation internationale du Travail
PMA	Pacific Maritime Association (Association maritime du Pacifique, États-Unis)
PSA	Port of Singapore Authority (Autorité portuaire de Singapour)
PSP	Participation du secteur privé
RGCT	Rajiv Gandhi Container Terminal (Terminal de conteneurs Rajiv Gandhi, Inde)
RTND	Représentation des travailleurs au niveau décisionnel
SPWU	Singapore Port Workers' Union (Syndicat des travailleurs du port de Singapour)
TGWU	Transport and General Workers' Union (Syndicat des travailleurs des transports et interprofessionnel, Royaume-Uni)
UE	Union européenne
UMEP	Union maritime et portuaire (France)
UNEPASS	Syndicat des travailleurs des prestataires de services portuaires auxiliaires (Malaisie)
UNIM	Union nationale des industries de manutention (France)
WIRA	Waterfront Industry Reform Authority (Autorité de réforme de l'industrie portuaire, Australie)

Introduction

L'engagement de l'OIT envers le tripartisme et le dialogue social

Le tripartisme et le dialogue social font partie intégrante du « travail décent et productif » pour tous, hommes et femmes, et constituent des moyens essentiels d'y arriver « dans des conditions de liberté, d'équité, de sécurité et de dignité humaine. »[1] La coopération tripartite fait référence à « toute(s) (les) transaction(s) entre les gouvernements et les organisations d'employeurs et de travailleurs concernant la formulation et la mise en oeuvre de la politique économique et sociale », tandis que le dialogue social inclut « toutes formes de négociation, de consultation ou simplement d'échange d'informations entre représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs sur des questions d'intérêt commun liées à la politique économique et sociale. »[2] La résolution sur le tripartisme et le dialogue social, adoptée lors de la 90e Session de la Conférence internationale du Travai en 2002, invite les gouvernements des États membres « à garantir des conditions propices au dialogue social, notamment le respect des principes fondamentaux et du droit à la liberté syndicale et à la négociation collective, un climat de saines relations industrielles et le respect du rôle des partenaires sociaux » dans la recherche des objectifs pour l'emploi et l'amélioration de la protection sociale.

Le dialogue social dans les ports du monde

Les partenaires sociaux de l'industrie portuaire ont depuis longtemps reconnu la contribution que le dialogue social peut apporter à l'efficacité des opérations et au travail décent. Par exemple, le chapitre IV, paragraphe 25 de la Recommandation n° 145 de l'OIT sur le travail dans les ports de 1973 stipule: « Un organisme mixte approprié devrait être institué, là où il n'existe pas encore, afin de créer entre dockers et employeurs un climat de confiance et de collaboration permettant l'introduction de changements sociaux et techniques sans tension ni conflit et le règlement rapide de toute réclamation conformément à la recommandation sur l'examen des réclamations. » Plus récemment, les conclusions du séminaire régional de 1995 sur les effets sociaux et de travail des ajustements structurels dans l'industrie portuaire de certains pays d'Asie et du Pacifique indiquent que « des réformes fructueuses et durables peuvent être réalisées quand les conséquences et implications de ces réformes ont fait bien à temps l'objet d'une discussion approfondie et d'un accord avec les partenaires sociaux. »[3]

1 OIT (1999), p. 3.

2 http://www.ilo.org/public/french/dialogue/themes/tri.htm

3 OIT (1995), p. 8.

Les bienfaits du dialogue social

Le rôle vital du dialogue social consiste à « fournir un cadre pour une négociation plus efficace en aidant à séparer les négociations sur « l'état du monde » et celles sur la division des coûts et bénéfices. » C'est un processus par lequel les parties prenantes « s'informent mutuellement de leurs intentions et capacités, traitent les informations que leur fournissent les experts et clarifient et expliquent leurs positions et attentes. »[4] En tant qu'approche coopérative des relations industrielles, le dialogue social vise à maximiser le potentiel de gains mutuels, ce que l'on appelle généralement une négociation intégrative (« gagnant-gagnant »).[5] En affrontant les préoccupations de tous les acteurs concernés ou affectés par le processus de changement, en particulier des travailleurs, les résultats sont plus susceptibles d'être favorables ou à tout le moins acceptables pour tous. Il y aura évidemment à un certain moment une négociation distributive (« gagnant-perdant »), notamment lors d'un programme d'ajustements structurels et de privatisation dans les ports, parce que ces changements sont traditionnellement accompagnés de pertes d'emplois et de modifications substantielles des termes et conditions de travail. Cela ne doit toutefois pas dissuader les partenaires sociaux de s'engager dans un dialogue social, espérons-le, productif. Quels que soient les résultats, le dialogue social ajoutera de la légitimité au processus décisionnel, qui deviendra plus inclusif et démocratique, et peut aider à créer un sentiment de propriété et de responsabilité pour les résultats ultérieurs.

Quelques mots sur le présent guide pratique

Contexte

La réunion tripartite sur les problèmes sociaux et de travail provoqués par les ajustements structurels dans l'industrie portuaire, qui s'est tenue du 20 au 24 mai 1996 à Genève, a adopté à l'unanimité toute une série de conclusions prévoyant, entre autres, ce qui suit:

Rôle de l'OIT

« *Lorsqu'elle mène des activités concernant des questions relatives aux ajustements structurels dans le secteur portuaire, l'OIT doit offrir des services de conseils techniques aux ports soumis à des ajustements structurels, y compris l'examen des grandes questions (dans le cadre de ces compétences) qui affectent les performances des ports* »

C'est dans ce contexte que l'OIT a commandé le présent guide pratique. Pendant sa gestation, des consultations constructives ont eu lieu avec les organisations d'employeurs (représentées par l'Organisation internationale des employeurs et l'Association internationale des ports et havres) et les organisations de travailleurs (représentées par la Confédération internationale des syndicats libres et la Fédération internationale des ouvriers des transports).

4 Visser (2001), p. 184.

5 Walton et al. (1994).

Public

Le présent guide pratique a pour but d'atteindre les décideurs politiques et les personnes qui planifient et organisent les processus de dialogue social dans les ports à travers le monde. Il a été conçu pour fournir des instruments de gestion et de facilitation des processus de dialogue social dans les ports du monde, visant en particulier ceux qui sont impliqués dans ou planifient actuellement de grands programmes d'ajustements structurels et de participation du secteur privé (PSP). Des informations plus basiques et générales sur le dialogue social sont déjà disponibles dans d'autres lignes directrices et manuels de ressources de l'OIT.[6] Il est également prévu que le présent guide pratique soit utilisé par les formateurs et facilitateurs qui préparent et suivent les participants au dialogue social dans l'industrie portuaire.

Terminologie

Le terme « dialogue social » décrit une approche coopérative des relations industrielles. En effet, « [l]'objectif principal du dialogue social est de favoriser le consensus et la participation démocratique au sein des principales parties prenantes impliquées dans le monde du travail. »[7] Plusieurs acteurs, de l'Union européenne (UE)[8] et des organisations internationales telles que l'OIT aux entreprises dont la direction et les travailleurs agissent en partenariat pour promouvoir leurs intérêts mutuels, plaident pour le dialogue social. Les différentes formes de dialogue social sont énumérées à l'encadré 1.

Encadré 1 | Formes de dialogue social

Échange d'informations – C'est le processus de dialogue social le plus basique. Bien qu'il n'implique pas de réelle discussion, le processus à deux voies d'échange d'informations est la base d'un dialogue social plus substantiel et des processus par lesquels les décisions sont prises.

Consultation – C'est un moyen pour les partenaires sociaux non seulement d'échanger des informations mais aussi de s'engager dans un dialogue approfondi sur les questions soulevées. Si la consultation elle-même ne confère pas de pouvoir décisionnel, elle prend souvent place dans le cadre d'un tel processus.

Négociation – Les deux principaux types de négociation sont la négociation collective et la concertation politique. La *négociation collective* consiste en des négociations entre un employeur, un groupe d'employeurs ou des représentants des employeurs et des représentants des travailleurs afin de déterminer les questions liées aux salaires et conditions de travail. La *concertation politique* implique la codétermination de la politique publique par les gouvernements, les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs, généralement au niveau national ou sectoriel.

6 Par exemple, Ishikawa (2003); également, Programme focal sur le dialogue social, la législation du travail et l'administration du travail, *Promoting National Social Dialogue: An ILO Training Manual*, Genève, OIT.

7 http://www.ilo.org/public/french/dialogue/themes/sd.htm

8 Par exemple, Commission européenne (2002).

Le mot « dialogue » vient du grec *dia*, « à travers » ou « l'un avec l'autre », et *logos*, « mot ». Dans le langage de tous les jours, il signifie « échange de mots entre deux personnes », mais il véhicule aussi un sens de « passage du message ».[9] Par définition, présenter simplement à l'autre partie des informations (par exemple, un bulletin d'information d'une société) sans donner à cette partie l'occasion de partager ou de fournir des informations en retour (par exemple, de poser des questions et d'exprimer un avis sur le bulletin d'information) ne constitue pas un dialogue. On dit souvent que ces formes de communication vers le bas ne servent qu'à « raconter et vendre » plutôt qu'à susciter un dialogue.

Le *partage d'informations* est un processus interactif à deux sens. Le partage étendu d'informations constitue la base du système du *ringi* au Japon, où les décisions sont soumises à l'approbation de différents groupes au sein de l'organisation, créant ainsi un fort consensus sur la prise de décisions dans le cadre du processus.

La *consultation* peut prendre une variété de formes différentes. À une extrémité du spectre, on trouve les discussions directes mais informelles, en face à face, sur des questions quotidiennes, liées à l'emploi, entre les travailleurs et leur supérieur immédiat. À l'autre extrémité du spectre, les représentants élus des partenaires sociaux peuvent se rencontrer dans un cadre hautement formalisé pour discuter de questions d'importance stratégique. Dans certaines situations, la consultation pourrait être totalement marginale aux négociations parce que les organisations de travailleurs préfèrent discuter avec la direction par le biais de la négociation collective. Dans d'autres, la consultation est vue comme un complément (ou un prélude) important à la négociation collective, tandis que dans certains cas, elle peut être utilisée par la direction comme substitut aux négociations formelles.

Comme pour la consultation, on peut distinguer différents types de *négociation* selon:

- le niveau auquel elle se déroule (par exemple, négociation au niveau du lieu de travail ou de l'entreprise avec un seul employeur par rapport à la négociation au niveau du port ou de l'industrie avec une association d'employeurs et/ou le gouvernement);
- la portée de l'accord (quels sont les groupes de travailleurs couverts par l'accord?);
- la gamme des sujets de négociation (accords globaux ou limités); et
- la forme d'accord conclu (par exemple, précis ou flexible, légalement contraignant ou non).

Les négociations impliquant traditionnellement des accords officiels engageant les partenaires sociaux à une action particulière et les rendant conjointement responsables des résultats, elles sont considérées comme une forme plus intense de dialogue social que la consultation ou le partage d'informations.[10]

Le dialogue social est généralement un processus bipartite entre la direction et la main-d'œuvre (ou entre organisations d'employeurs et de travailleurs), mais elle peut aussi être tripartite, avec la participation officielle du gouvernement. Quand l'État est également l'employeur, comme c'est souvent le cas dans l'industrie portuaire, la distinction entre dialogue social bipartite et tripartite peut souvent devenir confuse. Dans certaines situations, d'autres parties prenantes, comme les consommateurs ou les organisations non gouvernementales (par exemple, les groupes de défense de l'environnement) peuvent également être invitées à prendre part au processus de dialogue social, même si elles ne sont généralement pas concernées par les véritables préoccupations des partenaires sociaux.

9 CNUCED (2001), p. 1.

10 Ishikawa (2003), p. 3.

Structure

Le présent guide pratique est divisé en deux parties distinctes, à savoir le *contexte* du dialogue social dans les ports du monde et le *processus* de dialogue social dans l'industrie portuaire. La partie 1 s'intéresse en particulier à l'importance du dialogue social pendant les périodes d'ajustements structurels et de participation du secteur privé (PSP) dans les ports, mais elle souligne également que le dialogue social est un processus permanent qui doit faire partie intégrante des relations industrielles dans tous les ports du monde. La partie 2 examine les différentes phases du dialogue social - planification, lancement, mise en œuvre, suivi et évaluation - et les activités associées à chaque phase.

Pour rendre le guide plus accessible et aider le lecteur à relier les principes généraux et les politiques de dialogue social à ses propres expériences, les encadrés donnent des exemples concrets illustrant comment les processus et problèmes en discussion ont été traités dans une situation particulière. En outre, chaque chapitre se termine par une liste de contrôle visant à stimuler la réflexion et l'application pratique. Les listes de contrôle proposent toute une série de questions à examiner dans le propre cas du lecteur. Elles ne se veulent nullement exhaustives et devront être complétées par des questions plus spécifiques correspondant au(x) port(s) du lecteur. Donc, si les principes de base et politiques sous-jacents sont identifiés dans le présent guide pratique, chaque situation requiert le développement d'outils de mise en œuvre sur mesure. Le guide doit servir à venir en aide au dialogue sur la manière de concevoir et d'appliquer les outils appropriés à chaque port.

Les chapitres du guide se suivant et étant interreliés, en particulier dans la partie 2, il n'est pas recommandé de travailler sur des chapitres individuels en dehors de leur contexte général. La structure du guide a pour but de guider le lecteur pas-à-pas d'une compréhension générale (partie 1) à l'analyse préparatoire, la mise en œuvre et l'évaluation du processus de dialogue social (partie 2).

PARTIE 1

Le contexte du dialogue social dans les ports du monde

La partie 1 du présent guide pratique dépeint le contexte dans lequel le dialogue social se déroule dans les ports du monde. Les chapitres qu'il renferme ont pour but de faciliter la compréhension des termes fréquemment utilisés, tout d'abord d'un point de vue historique puis dans le nouvel agenda pour le dialogue social dans le contexte des ajustements structurels et de la participation du secteur privé (PSP) dans les ports.

Pour être efficace, le dialogue social doit faire partie de l'éventail de base des relations industrielles et des politiques de gestion des ressources humaines dans les ports. C'est quand il se présente sous la forme d'un processus permanent englobant les différents éléments du partage d'informations, de la consultation et de la négociation, plutôt que d'une option à laquelle les partenaires sociaux recourent de temps en temps en cas de crise ou de changement structurel majeur, que le dialogue social donne les meilleurs résultats.

1. L'histoire du dialogue social dans les ports

Dans une économie mondiale de plus en plus marquée par la concurrence et les interdépendances, la plupart des employeurs reconnaissent l'importance du dialogue social et de la contribution qu'il peut apporter à leurs affaires. Les processus de dialogue social comme l'échange d'informations, la communication, la consultation et la codétermination sont au centre des stratégies modernes de gestion des ressources humaines, qui sont à leur tour au cœur de l'engagement des travailleurs et des performances de l'organisation.[11] En outre, les « institutions délibératives », des comités d'entreprise aux organes consultatifs tripartites nationaux, peuvent aider à réduire l'incertitude et à conclure des engagements crédibles entre les partenaires sociaux, augmentant ainsi la capacité des sociétés à développer des stratégies commerciales à plus long terme.[12]

Le dialogue social aide à instaurer la confiance entre les parties, dont l'essence réside dans la foi que l'autre partie continuera à respecter les règles d'équité et de réciprocité même dans les circonstances où il pourrait s'avérer avantageux de faire autrement. Cela peut aider les sociétés à surmonter leurs problèmes commerciaux temporaires avec la coopération de leurs travailleurs, comme l'illustre l'exemple de l'encadré 2. Historiquement, le dialogue social a été au centre même des grands changements structurels dans l'industrie portuaire, principalement de la régulation des marchés du travail occasionnel, de la mécanisation de la manutention du fret et de la modernisation des pratiques de travail et de l'introduction d'une approche plus commerciale ou basée sur le marché de l'administration et des opérations portuaires.

11 Voir, par exemple, Patterson et al. (1997) et Pfeffer (1998).

12 Hall et Soskice (2001), p. 33.

Encadré 2 **Singapour: renforcement des possibilités commerciales par la confiance et la coopération**

La forte baisse du trafic due à la crise qui frappa l'Asie à la fin des années 1990 a accru l'importance de la coopération entre la direction et les travailleurs. L'Autorité portuaire de Singapour (PSA) avait déjà pris toute une série de mesures de réduction des coûts avant de proposer de nouveaux horaires de travail afin de maximiser la disponibilité de la main-d'oeuvre et des heures de travail productives. Le Syndicat des travailleurs du port de Singapour expliqua les propositions aux travailleurs dans le numéro d'octobre-décembre 2001 de son magazine, *The Singapore Portworker*, à travers une série de dessins illustrant la perturbation probable de la vie professionnelle de ses affiliés mais leur assurant que les mesures ne seraient que temporaires (initialement, pour un an, avec révision périodique et retour aux grilles normales si et quand la situation s'améliore). Le dernier dessin, traitant de la vigilance des membres du SPWU, demandait: « Comment le syndicat peut-il garantir que la direction n'exploitera pas la situation et ne nous fera pas souffrir inutilement? » Les affiliés se voyaient ainsi assurer que le syndicat « suivrait et évaluerait régulièrement la situation avec la direction » et étaient appelés à « informer immédiatement [le syndicat] s'ils avaient des objections. Retroussons-nous les manches et serrons les dents pour le bien à long terme de PSA et pour le nôtre. »

1.1 Dialogue social et travail occasionnel

Historiquement, le travail dans l'industrie portuaire se caractérisait par un manque de confiance entre les parties, conséquence presque inévitable des contrats à court terme en vertu desquels les dockers n'étaient engagés que pour la durée d'un travail spécifique pendant que le navire était à quai. Le caractère occasionnel et imprévisible du travail sur les docks était la cause de tous les maux de l'industrie, de la pauvreté au chômage, en passant par la subornation, la corruption et même la criminalité organisée.[13]

En l'absence de dialogue social constructif entre les principales parties, l'État est intervenu dans de nombreux ports à travers le monde afin de réguler le marché du travail sur les docks. En Australie par exemple, l'Australian Stevedoring Industry Board (ASIB) fut institué en 1949 et doté du pouvoir de recruter et de licencier les « wharfies » (dockers), d'imposer la discipline, de fixer les quotas d'emploi, de payer une « allocation de présence » quand les dockers proposaient leurs services mais qu'il n'y avait pas de travail, de fournir les infrastructures de premiers soins, des cafétérias et autres locaux, et de former les travailleurs des ports. Ses fonctions étaient similaires à celles de la Waterfront Industry Commission néo-zélandaise, fondée en 1940, et du National Dock Labour Board (NDLB) au Royaume-Uni.

Comme bon nombre des programmes d'emploi dans les ports établis au XX^{e} siècle, le National Dock Labour Scheme (NDLS) britannique fut le résultat d'un dialogue social tripartite, comme l'explique l'encadré 3. Dans de nombreux cas, seule l'intervention de l'État peut briser l'impasse entre les représentants des employeurs et des travailleurs, en particulier quand de grands changements structurels sont nécessaires pour faire avancer l'industrie.

13 Voir, par exemple, Davies et al. (2000).

Encadré 3 Introduction du National Dock Labour Scheme (NDLS) au Royaume-Uni

Les réformateurs sociaux et les études successives du gouvernement avaient reconnu depuis longtemps que « la main-d'œuvre fréquemment ou constamment sous-employée est préjudiciable aux intérêts des travailleurs, des ports et du public et est dommageable pour la société. »[1] En l'absence de coopération entre les parties, voire à l'intérieur des principales organisations représentant les employeurs et les travailleurs, toutes les tentatives de réforme échouèrent au début.[2] Ce furent les exigences de la Seconde Guerre mondiale et la désignation d'Ernest Bevin, dirigeant du Transport and General Workers' Union (TGWU), au poste de ministre de l'Emploi et du Service national qui permirent de déboucher sur un système global de réglementation du travail.

L'inscription obligatoire fut introduite pour les dockers des grands ports par le biais de comités d'enregistrement représentant les deux volets de l'industrie. Pour répondre aux besoins de guerre, les heures supplémentaires et les transferts entre les ports étaient une condition de l'inscription et du droit du docker à percevoir un salaire hebdomadaire garanti. Le dialogue social était au centre du nouveau système de relations industrielles. On recherchait des hausses de productivité par l'intermédiaire des comités « speed and output » (vitesse et rendement) créés dans chaque port avec le plein soutien du TGWU, tandis que les conditions de base des services assurant un travail décent (par exemple, le salaire minimal, les primes pour les heures supplémentaires, les horaires, le droit aux vacances, etc.) étaient déterminées par un conseil national commun (NJC) pour l'industrie portuaire.

Bien avant la fin de la guerre, le NJC fut approché par le ministre de l'Emploi afin de formuler des propositions pour un programme de travail permanent en temps de paix, mais les négociations furent très longues et bloquèrent finalement sur la question du contrôle commun des registres de travail des ports. Le gouvernement étendit donc les programmes de guerre, tandis que les négociations bipartites continuèrent. De plus, des études officielles furent menées afin de faciliter les négociations et de tenir compte des points de friction spécifiques entre les parties (par exemple, le montant du salaire garanti).

Finalement, le Dock Workers (Regulation of Employment) Order fut adopté en juin 1947. Tant les dockers que les employeurs étaient enregistrés auprès du National Dock Labour Board (NDLB), composé de quatre représentants des employeurs et quatre représentants des syndicats, le président et le vice-président étant nommés par le ministre de l'Emploi, et seuls les dockers enregistrés employés par des employeurs enregistrés pouvaient effectuer un « travail portuaire » tel que défini par le National Dock Labour Scheme (NDLS). Il y avait également 22 conseils locaux du travail sur les docks, composés paritairement de représentants des employeurs et des syndicats. Ces conseils locaux étaient les « employeurs détenteurs » des dockers, lesquels étaient engagés sur une base quotidienne par les « employeurs opérationnels » (compagnies portuaires privées, propriétaires de quais, compagnies d'entrepôts, etc.). Dans ce rôle, les conseils étaient responsables du recrutement, de la discipline, du licenciement, de la formation, des infrastructures d'aide sociale et du paiement de l'allocation de présence et des salaires hebdomadaires garantis (qui étaient financés par le biais d'un prélèvement sur la masse salariale des employeurs).

À l'époque, le NDLS fut érigé au rang de « plus grande expérience sociale et industrielle du monde ».[3] Il représenta certainement un développement important en termes de dialogue social et de démocratie industrielle, avec les pouvoirs statutaires octroyés aux organisations de travailleurs dans des domaines traditionnellement considérés comme des prérogatives des employeurs. Inévitablement, le NDLS eut ses détracteurs des deux côtés, mais il apporta une contribution durable et significative à l'efficacité opérationnelle et au travail décent dans les ports.

1 Lord Shaw (1920), *Report Concerning Transport Workers' Wages*, Cd. 936-7, para. 17.

2 Phillips et Whiteside (1985).

3 Lord Ammon, premier président du NDLB, cité dans Wilson (1972), p. 111.

Aujourd'hui encore, de nombreux dockers sont toujours employés sur une base occasionnelle, généralement par des sociétés privées actives dans le chargement ou le déchargement de fret. Dans de nombreuses régions du monde, comme l'Amérique centrale, ces travailleurs ont tendance à ne pas s'affilier à un syndicat et ne sont pas impliqués dans l'une ou l'autre forme de dialogue social avec leur employeur ou les autorités portuaires publiques.

1.2 Dialogue social et mécanisation

Dans les économies industrialisées développées, des programmes pour l'emploi destinés à régulariser ou à « désoccasionnaliser » l'emploi des travailleurs portuaires furent introduits à grande échelle au cours de la première moitiée du XX^{e} siècle.[14] Dans les années 1960 toutefois, les partenaires sociaux durent relever un défi autrement plus important, celui de la mécanisation. Cela exigea rien de moins qu'une modernisation totale des pratiques et des arrangements de travail.

La plupart des pratiques de travail semblent raisonnables au moment de leur introduction, mais elles deviennent souvent restrictives au fil du temps, des changements des méthodes d'organisation du travail et de l'introduction des nouvelles technologies. Sur la côte ouest des États-Unis, de nombreuses règles de travail adoptées après l'établissement des bureaux d'embauche syndicaux en 1934 étaient restrictives dès le début, comme les limites aux élinguées et la « double manutention ».[15] La période 1934-1948 fut une des plus secouées de l'histoire sociale des États-Unis mais après une grève de 95 jours en 1948 et la négociation d'un accord sans précédent portant sur deux ans et demi, l'International Longshore and Warehouse Union (ILWU) décida de ne pas sanctionner les grèves spontanées de courte durée et d'investir dans une nouvelle procédure de conflit et d'arbitrage. Le plus important fut que les employeurs furent réorganisés dans une nouvelle association, la Pacific Maritime Association (PMA) et adoptèrent une nouvelle approche des relations industrielles sous la direction de Paul St Sure.

Cela posa les fondations des accords de mécanisation et de modernisation des années 1960, qui constituent aujourd'hui encore un des meilleurs exemples de négociation intégrative (« gagnant-gagnant ») dans l'industrie portuaire, voire carrément dans l'économie internationale. Les négociations illustrent les conditions nécessaires à un dialogue social bipartite efficace, par exemple l'échange de concessions plutôt que l'exigence de droits moraux ou similaires; le respect mutuel entre les partenaires sociaux (en particulier au niveau de la direction); la démocratie interne au sein des organisations d'employeurs et de travailleurs; la transparence des négociations entre les parties; et l'importance de groupes d'intérêts globaux et cohérents jouissant de l'autorité de parler pour ceux qu'ils défendent. Le cheminement et le contenu de l'accord de mécanisation et de modernisation de 1960 sont décrits à l'encadré 4.

14 Voir Evans (1969).

15 Hartman (1969), p. 71.

Encadré 4 États-Unis: le West Coast Mechanisation and Modernisation Agreement, 1960

Bien que les relations industrielles dans les ports américains se soient considérablement améliorées dans les années 1950, la PMA s'inquiéta de ce que « cette époque ostensible de stabilité donne une fausse idée de la santé générale de l'industrie (…) Les grèves perlées, restrictions et pratiques nuisibles sont monnaie courante et les coûts de manutention du fret augmentent chaque année. »[1] Les tentatives d'élimination des règles de travail non basées sur un contrat par le biais de divers programmes de « conformité et de performance » du début des années 1950 avaient échoué, les employeurs devaient faire face à une concurrence accrue et au spectre d'une intervention du gouvernement si l'industrie ne se relevait pas.

Juste au moment où les employeurs recherchaient une nouvelle approche, la direction de l'ILWU réalisa qu'elle ne pourrait pas s'accrocher indéfiniment à des règles de travail obsolètes. Pour reprendre les mots du secrétaire-trésorier du syndicat, « l'essentiel de l'organisation du syndicat est de type défensif (…) L'employeur agit et le syndicat réagit. Généralement, les syndicats sont orientés sur la réparation des dégâts du passé et sur la prévention des problèmes d'aujourd'hui. Ils sont rarement capables de préparer l'avenir, et encore moins de l'anticiper. Il y a toujours une tentation de se laisser aller, d'espérer que tout ira bien et de répondre aux problèmes quand ils surgissent. »[2]

En proposant une nouvelle approche impliquant de s'intéresser aux affiliés qui resteraient par la suite dans l'industrie plutôt que d'essayer de maximiser le nombre actuel de travailleurs, Harry Bridges, président de l'ILWU, reconnut lors du caucus de la division long cours de 1956[3] qu'il serait « affreusement impopulaire ». En effet, les délégués syndicaux furent obligés de négocier aussi durement avec leurs propres représentants au caucus et avec la base qu'avec les employeurs. La démocratie syndicale joua un rôle crucial dans ce contexte parce que les travailleurs se sentent souvent désarmés pendant les négociations accompagnant tout changement majeur de leurs conditions de travail, ce qui mène à la suspicion et à l'hostilité tant envers le syndicat qu'envers l'employeur. L'adhésion à l'ILWU a toujours eu une signification très forte. Les travailleurs affiliés savaient que le syndicat était à eux et que c'étaient eux qui le géraient, ce qui suscita une confiance suffisante au sein de et entre les principaux groupes d'intérêts pour que les pourparlers « informels » puissent commencer en 1957.

Ces pourparlers fixèrent les principes de base d'un futur accord de mécanisation et de modernisation *avant* que des négociations aient lieu sur les détails. Les pourparlers informels devinrent des négociations officielles en 1959. Une caractéristique notable en fut que les dirigeants syndicaux rapportaient régulièrement au caucus, qui décidait de la politique future, et que les négociations reprenaient alors *avant le caucus*. Dans ce qui fut ensuite appelé les « négociations de l'aquarium », le caucus de la division long cours se réunit pendant 18 jours à la fin des pourparlers sur l'accord de mécanisation et de modernisation de 1960.

Quand l'accord fut enfin conclu, tous les membres du syndicat reçurent un exemplaire indiquant le temps accordé à la réflexion et au débat dans les bureaux d'embauche et aux arrêts de travail avant un référendum visant à approuver le nouveau contrat. Les deux parties furent les gagnantes de l'accord. En échange de l'abandon de règles de travail restrictives, les marins au long cours de « catégorie A » se virent garantir la semaine de 35 heures (au taux horaire régulier) et les employeurs versèrent en six ans 29 millions de dollars dans un fonds de couverture de ces paiements et dans un plan de retraite pour les travailleurs âgés de 65 ans (avec possibilité de retraite anticipée à 62 ans). Cet investissement des employeurs représentait moins de 5% des coûts salariaux totaux par travailleur-heure. En 1965, la productivité fut de 40% supérieure à celle de 1960, après avoir stagné pendant 20-30 ans. Plus important encore, l'accord ouvrit la voie à une révolution technologique sur la côte ouest, et dans les ports du monde entier, sous la forme de la conteneurisation. Un deuxième accord de mécanisation et de modernisation fut signé en 1966, portant sur cinq ans de plus.

1 PMA (1958).

2 Goldblatt (1963), p. 41.

3 La division long cours de l'ILWU est gouvernée par le caucus, un organe de représentation des travailleurs au long cours, des marins et des contremaîtres élu par les membres au niveau de la locale du syndicat. Le poids des délégués au caucus est proportionnel au nombre de membres de leur locale.

1.3 Dialogue social et commercialisation

La conteneurisation et d'autres formes de mécanisation se développèrent à la fin des années 1960 et dans les années 1970, assurant une plus grande percée vers des méthodes plus conventionnelles de manutention du fret. Les compagnies maritimes internationales et les sociétés privées affichèrent une disposition accrue à investir dans les mouillages et équipements spéciaux. Dans le port d'Anvers (Belgique) par exemple, la proportion de grues financées par le secteur privé passa de moins d'un dixième en 1960 à plus d'un tiers en 1970 et à plus de la moitié au début des années 1980; à cette époque, plus de 80% des terminaux étaient équipés par le secteur privé.[16]

La croissance des investissements privés entraîna une approche plus commerciale de l'administration, de la gestion et des opérations portuaires. Dans la plupart des grands ports du monde, les autorités publiques coopèrent désormais étroitement avec des opérateurs privés pour développer les infrastructures et intégrer les divers modes de transport convergeant vers le port - mer, route et rail - et promouvoir les activités maritimes, industrielles et de distribution (MIDAS) au sens large dans et autour de la zone portuaire (la fameuse « main en or » que les ports peuvent avoir en termes de croissance économique locale ou même nationale). Dans la plupart des économies industrialisées, la commercialisation peut être considérée comme un processus « d'évolution » plutôt que « de révolution », même si le changement a souvent dépendu de l'intervention de l'État dans la modification du statut légal des autorités portuaires, des conditions ou critères d'investissement et des licences d'opération, des politiques tarifaires, des règles de concurrence, etc. Dans les économies en développement et nouvellement industrialisées, la commercialisation représente traditionnellement une rupture décisive avec le passé. Une fois de plus, le dialogue social a un rôle majeur à jouer, comme le programme de participation du secteur privé dans le port de Kelang (Malaisie) le montre (voir encadré 5).

16 Suykens (1985), pp. 187-188.

Encadré 5 Malaisie: la participation du secteur privé dans le port de Kelang

Après l'introduction de la nouvelle politique économique (NEP) en 1971, qui mettait l'accent sur la croissance guidée par les exportations, les ports du pays ne purent suivre le rythme. Le port de Kelang, le principal port de Malaisie, dut se débattre avec la congestion, la faible productivité, les infrastructures éculées et le manque d'équipements modernes de manutention de fret. Les tentatives de réforme de sa gestion échouèrent.

En 1983, le gouvernement malaisien adopta une politique de participation du secteur privé, choisissant le terminal de conteneurs du port de Kelang comme le premier candidat à la commercialisation. L'unité économique et de planification (EPU) du gouvernement publia ses lignes directrices générales pour la privatisation en 1985, non seulement « pour mettre au point et clarifier la politique du gouvernement en matière de privatisation » mais aussi « pour informer les travailleurs et le public sur ce sujet ». Ce dernier but revêtait une importance particulière parce que les travailleurs malaisiens sont en général exclus des processus décisionnels sur et en dehors du lieu de travail et que le système de relations industrielles est caractérisé par un contrôle envahissant de l'État, l'unilatéralisme gestionnel et les restrictions à la capacité des travailleurs de s'organiser et de négocier collectivement.[1] La syndicalisation dans le port de Kelang est très forte, mais l'organisation syndicale est basée sur des syndicats « internes » (c'est-à-dire confinés à la zone du port), eux-mêmes fragmentés en différents groupes de travailleurs (par exemple, personnel de l'autorité portuaire, cadres, travailleurs de quai et services auxiliaires).

Les travailleurs craignaient donc le changement de propriétaire - il n'y avait jamais eu de licenciements sous la houlette de l'État -, même si les lignes directrices de l'EPU stipulaient clairement que « la privatisation ne doit pas entraîner de déplacements de travailleurs (…) Les travailleurs doivent être employés dans les firmes privatisées à des conditions au moins aussi favorables que celles dont ils jouissent sous la direction du gouvernement. » Seule l'intervention du Premier ministre, qui rencontra personnellement huit dirigeants syndicaux du port, soulagea les craintes des travailleurs. Après des négociations prolongées entre l'autorité portuaire, les syndicats et la direction de la nouvelle société, Kelang Container Terminal (KCT), une coentreprise regroupant Kontena Nasional et P&O Ports Australia Ltd., les travailleurs eurent trois possibilités: être licencié, rester au service de l'Autorité portuaire de Kelang (KPA) ou quitter la KPA pour rejoindre KCT. Un peu plus de 800 travailleurs passèrent chez KCT, chacun avec la garantie de l'emploi pour cinq ans (et ce, bien que quelque 15% de la main-d'œuvre fussent considérés superflus).[2] L'engagement de KCT envers les travailleurs se refléta dans le paiement d'une prime équivalant à 21 jours à la fin de la première année, en reconnaissance d'une amélioration significative des performances, même si l'entreprise était déficitaire. Les stimulants financiers furent un des principaux éléments de la stratégie de gestion des ressources humaines de KCT. Les coûts salariaux doublèrent au cours des dix premières années de fonctionnement de la société, en grande partie à cause de l'amélioration des résultats et des primes qui en découlaient, mais le revenu d'exploitation augmenta de 130% sur la même période.

Le changement le plus significatif pour les travailleurs, outre un recyclage extensif visant à renforcer leurs capacités et à améliorer les procédures de santé et de sécurité, s'avéra être le changement de direction. P&O Ports ne détenait qu'une part minoritaire dans KCT, mais ses dirigeants servirent de catalyseur pour le changement et la création d'une nouvelle culture d'entreprise qui, selon un des travailleurs, était « basée sur le désir de réussir. Avant, l'attitude générale consistait à éviter l'échec. »[3] La plupart des travailleurs virent en le changement de direction « un changement en mieux », résultant en une relation plus coopérative entre les partenaires sociaux et en une meilleure communication dans les deux sens.[4]

1 Voir Todd et Peetz (2001).

2 Tull et Reveley (2002), p. 71.

3 Interview avec l'auteur, novembre 1996.

4 Ali (1994).

La plupart des pays industrialisés sont passés par ces étapes de développement de manière séquentielle: introduction d'une forme de programme de travail dans les docks ou d'un système de régulation du marché de l'emploi (par exemple, bureaux d'embauche syndicaux) pour affronter les problèmes du travail occasionnel dans les années 1940-1960; négociation de nouveaux accords technologiques ou de changements au programme de travail dans les docks afin d'intégrer les modifications suscitées par la conteneurisation à la fin des années 1960 et dans les années 1970; enfin, introduction d'une approche plus commerciale de la gestion et de l'administration des autorités portuaires, accompagnée de niveaux accrus d'investissement et de participation du secteur privé dans les opérations portuaires dans les années 1980 et 1990. Cela ne veut pas dire que les ports des pays développés ne doivent pas relever de grands défis aujourd'hui - la négociation d'un nouvel accord technologique sur la côte ouest des États-Unis en 2002 en est un bon exemple, au même titre que la question de savoir si ce sont les autorités portuaires publiques ou les opérateurs privés de terminaux qui doivent être responsables de l'engagement des grutiers en France - mais met en exergue l'ampleur très différente des changements rencontrés dans différents ports à travers le monde. Pour de nombreux pays en développement, le problème est qu'ils doivent relever tous ces défis en même temps, que leurs systèmes de régulation du marché de l'emploi sont déficients ou inefficaces, que les niveaux d'investissement dans les équipements et les systèmes électroniques de collecte de données sont bas et que les opérations portuaires sont entravées par l'engagement bureaucratique de l'État. Ce sont des points importants de l'agenda pour le dialogue social dans les ports du monde.

1.4 Liste de contrôle

- ☑ Existe-t-il des engagements nationaux et/ou internes à la société envers, et des institutions responsables du dialogue social dans votre pays?
- ☑ Quelles sont les différentes formes de dialogue social dans les ports de votre pays?
- ☑ Quel rôle le dialogue social a-t-il joué dans la réforme des pratiques de travail, de l'introduction des nouvelles technologies ou de la participation du secteur privé?
- ☑ Quel a été l'impact du dialogue social sur le processus décisionnel et sur les résultats ultérieurs?
- ☑ Quels facteurs ont contribué au succès, ou du moins limité l'impact, du dialogue social?

2. Le nouvel agenda pour le dialogue social dans les ports du monde

Le changement semble être une des caractéristiques les plus courantes des organisations d'aujourd'hui. Dans l'industrie portuaire, la mondialisation a eu un gros impact ces dernières années, augmentant le niveau des flux commerciaux et de trafic dans le monde et amenant de nouveaux acteurs dans un environnement de plus en plus marqué par la concurrence. Le transport portuaire est toutefois aussi une cause et pas simplement un objet de la mondialisation. Les améliorations de l'efficacité des ports permettent de compresser les coûts et de réduire les délais d'estarie, tout en étendant ou en ouvrant les réseaux internationaux et en fournissant de nouvelles possibilité commerciales aux importateurs et exportateurs.

La mondialisation a créé un nouvel agenda pour le dialogue social dans les ports du monde. Pour les employeurs et les ministères responsables des transports et du commerce, l'agenda est désormais dominé par l'inquiétude relative à l'efficacité et à la compétitivité internationale des ports du pays. Pour les travailleurs, la préoccupation primaire est la sécurité de l'emploi et les conditions de travail qui constituent toutes ensemble le travail décent dans les ports.[17] C'est ici que se trouve la source d'une grande partie des conflits qui ont émaillé la mondialisation dans les ports. Les travailleurs veulent un travail décent mais de nombreux employeurs soulignent que l'emploi permanent et le revenu garanti ne sont pas viables dans une économie mondiale dans laquelle la technologie change rapidement.[18]

17 Voir, par exemple, les commentaires des participants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs à l'OIT (1995), pp. 4-7.

18 Voir les commentaires des employeurs en réponse à l'étude générale de l'OIT sur les rapports concernant la Convention (n° 137) sur le travail dans les ports et la Recommandation (n° 145) de 1973, reproduits dans le projet d'actes de la 90 Session (troisième point de l'ordre du jour: information et rapports sur l'application des conventions et recommandations) de la Conférence internationale du Travai, Genève, 28/39.

2.1 Le rôle changeant des ports d'aujourd'hui

Il est maintenant largement reconnu que les ports modernes doivent remplir une multitude de fonctions. Ils sont vitaux pour les intérêts économiques nationaux, en particulier dans les pays en développement, où les tarifs portuaires peuvent faire la différence et rendre un produit compétitif ou non sur les marchés mondiaux; ce sont des centres pour les activités maritimes, industrielles et de distribution et agissent en tant que tels comme des « pôles de croissance » pour l'économie locale, régionale et même nationale, comme dans le cas d'Anvers (Belgique) ou de Rotterdam (Pays-Bas); ce sont aussi des « éléments fonctionnels » des systèmes logistiques mondiaux et des « chaînes de valeur » des compagnies maritimes internationales, des transporteurs, et des sociétés logistiques multimodales transnationales.

C'est ce dernier rôle qui est peut-être le principal moteur des développements actuels, les sociétés transnationales cherchant à intégrer toute une variété de modes de transport et à offrir des services « porte-à-porte » à leurs gros clients.[19] Ces sociétés peuvent être des compagnes maritimes internationales ou leurs filiales (par exemple, Maersk-Sea-Land-APM Terminals), des opérateurs de terminaux tels que Hutchison Port Holdings ou PSA International, des sociétés de transport routier (par exemple Kuhne Nagel ou Transplace), des opérateurs ferroviaires (par exemple, Stinnes-Railion ou ABX) ou des « intégrateurs » tels qu'UPS ou FedEx. Ces sociétés demandent des tarifs portuaires plus bas, une productivité accrue et des services plus fiables dans les grands ports du monde, où ils sont souvent disposés à procéder à d'importants investissements, ainsi qu'un réseau crédible de ports « réservoirs » composant leur réseau mondial de routes et services.

Pour absorber ces changements, les ports passent à un modèle de « propriétaire foncier » d'organisation et d'administration portuaires.[20] Ce modèle est soutenu par la Banque mondiale,[21] la CNUCED[22] et les groupements de gestion de ports tels que la Southern African Development Community et la Management Association of Eastern and Southern Africa.[23] Au tableau 1, le modèle « propriétaire foncier » est comparé aux modèles de ports publics et privés (où la partie dominante responsable du port assure *tous* les principaux investissements et fournit les services essentiels) et de ports outils (où le secteur public fournit tous les outils nécessaires aux services portuaires à offrir aux utilisateurs, mais où la prestation de ces services est essentiellement du ressort du secteur privé).

19 Voir Robinson (2002), pp. 241-255.

20 Baird (2002) et Inoue (2005).

21 Banque mondiale (2001).

22 CNUCED (1995).

23 CNUCED (2003a), p. 17.

Tableau 1 Rôle du public et du privé dans la gestion des ports

	Administration du port	Gestion nautique/infra-structure	Infrastructure du port	Superstructure (équipements et bâtiments)	Activités de manutention de fret	Pilotage	Remorquage	Mouillage	Dragage
Port de service public	public	public	public	public	public	public privé	public privé	public privé	public privé
Port de service privé	privé	privé	privé	privé	privé	privé public	privé	privé	privé public
Port outil	public	public	public	public	privé	public privé	public privé	public privé	public privé
Port propriétaire foncier	public	public	public privé	privé	privé	public privé	public privé	public privé	public privé

2.2 Les ports propriétaires fonciers et le dialogue social

Si la tendance consiste clairement à passer au modèle du propriétaire foncier, le changement n'est pas un processus discret ou linéaire et il y aura sans doute une différenciation considérable au fil du temps à l'intérieur d'un même port. Par exemple, une concession privée pour un terminal de conteneurs dans un modèle de port propriétaire foncier pourrait coexister avec un modèle de port outil pour les utilisateurs généraux, les transporteurs de marchandises diverses. Cela peut poser des questions sur l'égalité d'accès aux possibilités de travail disponibles. Par exemple, les travailleurs du terminal de conteneurs bénéficieront-ils d'un emploi plus sûr et mieux payé? L'emploi dans les terminaux de marchandises générales sera-t-il par conséquent en déclin, et qui financera les licenciements et les retraites si la majorité des revenus du part est générée et absorbée par le secteur privé dans une zone « séparée » du port?

Quand les autorités portuaires deviendront des propriétaires fonciers, de nouvelles formes de dialogue public-privé seront nécessaires pour garantir la représentation des différents groupes d'intérêts. On connaît des exemples de bonnes pratiques venant de l'extérieur[24] et de l'intérieur de l'industrie portuaire. De nombreux ports se sont déjà dotés d'institutions offrant des possibilités de dialogue entre l'autorité portuaire publique et les opérateurs et groupes d'utilisateurs privés. D'autres ports ont été réformés pour donner aux utilisateurs leur mot à dire sur le fonctionnement du port functions; un exemple en est l'établissement des Autorités portuaires du Canada dans les principaux ports commerciaux du pays. Le processus de réforme des ports au Canada est évoqué à l'encadré 6.

24 CNUCED (2001).

Encadré 6 La réforme des ports canadiens[1]

Jusqu'à la fin des années 1990, les ports canadiens étaient soumis, en tant qu'entreprises publiques, à un contrôle centralisé et mettaient du temps à s'adapter aux forces concurrentes émergentes, en particulier parce que les désignations politiques aux conseils d'administration des principaux ports du pays menaient parfois à des décisions favorisant l'opportunisme politique plutôt que les besoins commerciaux. Après l'introduction de la loi maritime en 1998, les ports furent réorganisés en trois catégories séparées reflétant le rôle et l'importance des différents ports pour les intérêts locaux, régionaux, nationaux et internationaux.

Les grands ports jugés vitaux pour le commerce intérieur et international passèrent sous la direction des Autorités portuaires du Canada (APC) et placés sous un régime de gestion unique aux critères uniformes et clairs. Les APC opèrent maintenant sur une base commerciale, avec une implication accrue des utilisateurs dans la manière dont le port fonctionne et sans intervention fédérale directe dans les opérations portuaires. La deuxième catégorie englobe les ports régionaux/locaux, qui ont été transférés aux intérêts locaux plus à même de les gérer. Enfin, les ports reculés desservant des communautés dépendant des transports maritimes restent sous la juridiction de l'État fédéral.

Ces réformes furent le résultat d'un processus de dialogue social extensif et prolongé, accompagné d'auditions aux quatre coins du pays visant à générer des recommandations relatives à une politique maritime nationale et d'une série d'ateliers régionaux servant à étudier les recommandations.

[1] Ce compte-rendu est basé sur Ircha (2001).

Bien que la tendance globale soit clairement à une plus grande participation du secteur privé dans les ports et à la commercialisation des autorités portuaires publiques, il existe d'autres méthodes pouvant produire des résultats similaires. Dans plusieurs pays africains, par exemple, la simple exigence posée aux compagnies portuaires privées d'obtenir de meilleurs résultats, associée à l'autonomie décisionnelle, a débouché sur des « résultats identiques et parfois meilleurs. »[25] Le dialogue social peut aider à identifier ces solutions de remplacement. Surtout, l'objectif du dialogue social n'est pas seulement d'identifier les solutions de rechange au statu quo mais à maximiser ce que les économistes appellent la « fonction d'utilité *conjointe* » des partenaires sociaux, par opposition aux intérêts *spécifiques* des acteurs dominants tels que l'État ou le capital transnational. La privatisation proposée du port de Belfast en Irlande du Nord, exposée à l'encadré 7, constitue un exemple intéressant.

25 CNUCED (2003a), p. 22.

Encadré 7 | Port de Belfast: conserver le statut de port sous tutelle[1]

Quand le gouvernement britannique annonça en mai 1999 un investissement de 315 millions de livres en Irlande du Nord, l'objectif était d'instaurer un « cadre pour la prospérité » se raccordant au « mécanisme pour la paix » établi par l'accord de Belfast de 1998 (accord du Vendredi saint). Des consultations avaient déjà eu lieu avec les entreprises et les communautés politiques, ainsi qu'avec les syndicats, pour déterminer comment dépenser au mieux cet argent pour aider à résorber le chômage, améliorer le logement et promouvoir l'enseignement et la formation.

Les investissements infrastructurels figuraient également en haut de la liste des priorités. Tous les investissements prévus consistaient en de l'argent frais, à l'exception des fonds à tirer de la privatisation du port de Belfast, qui devait générer entre 70 et 90 millions de livres. Les Belfast Harbour Commissioners (BHC) se réjouirent de l'occasion que cela offrirait de développer les activités commerciales, mais les représentants des travailleurs et les utilisateurs du port s'opposèrent à la vente. Pour Ian Webb du Belfast Harbour Users Group, « quand ce n'est pas cassé, il ne faut pas essayer de réparer! Au cours des 30 dernières années de troubles, il n'y a pas grand chose qui a fonctionné en Irlande du Nord. Mais le port a très bien tourné. Il est bien géré, génère de bons surplus et offre des services efficaces. Pourquoi le vendre? » Surtout, l'opposition à la privatisation réunit tous les grands partis politiques, du Sinn Fein au Parti démocrate unioniste (DUP). Les zones situées à l'intérieur et autour du port ayant enregistré d'importantes pertes d'emplois au cours des années précédentes, les groupes politiques étaient enclins à protéger les emplois existants et à conserver une certaine influence sur les projets de développement futur du port qui pourraient revigorer les communautés locales. Belfast pourrait être un port « sous tutelle », c'est-à-dire, un port géré par un comité indépendant de commissaires désignés par le gouvernement et chargés d'agir dans l'intérêt du port et des autres parties prenantes mais, comme un haut fonctionnaire du ministère du Développement régional (DRD) en Irlande du Nord l'a indiqué, « la méfiance envers les BHC était grande. Les commissaires ne jouissaient certainement pas de la confiance des politiciens locaux. »

En vertu de la loi sur les ports d'Irlande du Nord de 1994, il y avait peu de possibilités de consultation des parties concernées. Face à l'opposition montante, le secrétaire d'État à l'Irlande du Nord décida donc que l'Assemblée parlementaire d'Irlande du Nord aurait le dernier mot sur la vente proposée. Une commission ad hoc fut créée pour envisager les autres solutions, mais ses recommandations, formulées après des consultations extensives, s'avérèrent inacceptables pour les BHC.

L'impasse dans lequel le processus politique s'était retrouvé ne laissa aux parties d'autre choix que d'accepter une prolongation du statut de port sous tutelle, assortie d'une plus grande liberté commerciale pour les BHC (par exemple en matière d'emprunts et de diversification des activités). Les BHC peuvent déterminer ce qui sert le mieux les intérêts du port, mais l'Assemblée parlementaire jugera si cela répond également à l'intérêt général.

Pour consolider ces changements, la nouvelle composition du conseil d'administration des BHC reflète le climat politique en Irlande du Nord. Le nombre de commissaires est passé de dix (le président, un représentant des syndicats, un représentant du conseil municipal et sept représentants de la communauté des entreprises) à quinze (au lieu d'un seul représentant du conseil municipal, il y a maintenant un commissaire pour chacun des quatre grands partis politiques, à savoir le Parti social-démocrate et travailliste, le Sinn Fein, le DUP et les Unionistes, ainsi que deux représentants de la communauté). D'après le directeur du département air et mer du DRD, le port de Belfast est aujourd'hui non seulement soumis à un plus grand contrôle public, « mais il l'est probablement plus que n'importe quel autre port britannique. »

[1] Ce compte-rendu est basé sur Blyton et Turnbull (2004), pp. 170-177.

2.3 Propriétaires fonciers, locataires emphytéotiques et main-d'œuvre

Dans le modèle d'organisation portuaire du propriétaire foncier, où les autorités portuaires publiques louent à long terme des terminaux et d'autres infrastructures à des compagnies privées, il y a de fortes chances d'avoir un système d'emploi « optimal » basé sur un « noyau » permanent d'opérateurs d'équipements mécaniques hautement qualifiés (et dont on attend qu'ils soient flexibles et travaillent par équipes pour assurer un fonctionnement 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7), complété par des travailleurs occasionnels ou temporaires lors des pics d'activités ou pour assumer des tâches spécifiques généralement moins pointues, comme l'arrimage et le désarrimage des conteneurs. Dans la plupart des pays développés, ces derniers travailleurs sont généralement des dockers qualifiés employés par un consortium privé (comme en Allemagne et aux Pays-Bas), un consortium mixte (comme en Espagne) ou une agence pour l'emploi mandatée par l'État (comme à Anvers, en Belgique). Dans d'autres cas, les dockers sont engagés sur une base quotidienne auprès d'un bureau d'embauche syndical, comme sur la côte ouest des États-Unis. De ce fait, bien qu'ils puissent travailler pour plusieurs employeurs sur la même semaine, le système d'embauche préférentielle leur offre un degré élevé de sécurité de l'emploi. Ce système est décrit à l'encadré 8.

Encadré 8 L'emploi au sein d'Eurogate[1]

Eurogate est un des plus grands terminaux de conteneurs et groupes logistiques d'Europe, avec neuf terminaux et un volume de manutention de 11,5 millions EVP en 2004. Au terminal de conteneurs Eurogate de Bremerhaven (Allemagne), la société a récemment introduit un nouveau système de travail en équipe, abolissant le vieux système du travail en série et de supervision.

Tous les membres de l'équipe sont hyperqualifiés - plus de 90% de la main-d'œuvre peut assumer toutes les tâches dans le terminal de conteneurs - et chaque équipe doit assurer que deux grues pour conteneurs soient disponibles/opérationnelles à tout moment (ce qui signifie que l'équipe doit « alimenter » chaque grue avec des conteneurs venant de ou destinés à un navire ou une pile au moyen de chariots cavaliers ou d'autres équipements). Les pauses se chevauchent pendant 30 minutes afin d'assurer le déroulement continu des opérations, et l'ancien système « marche/arrêt » basé sur deux heures de conduite suivies de deux heures de repos (qui donnait quatre heures de travail par pause de huit heures) a été revu et amené à deux heures de travail suivies de 30 minutes de repos (ce qui donne six heures de conduite par pause). D'après un des directeurs du terminal, « l'idéal consisterait en des heures de début flexibles et en un paiement à partir du moment où le travail commence sur le bateau plutôt que du moment où la pause commence. Ce ne serait toutefois pas juste pour les travailleurs. Il faut se mettre dans la position des travailleurs et ne pas céder uniquement aux exigences des compagnies maritimes. » Les horaires, les tâches et même les jours de congé sont décidés par l'équipe au moins deux semaines à l'avance, en consultation avec le chef de l'équipe.

Les travailleurs de la société sont tous des permanents engagés sur le marché du travail et protégés par les mêmes mois que les travailleurs d'autres secteurs de l'économie allemande. Cependant, toute main-d'œuvre supplémentaire nécessaire pour répondre aux pics de demande (par exemple, le week-end) doit être recherchée dans la réserve du port. Récemment, la réserve de main-d'œuvre s'est elle-même embarquée dans un grand programme de recyclage et de flexibilité afin de pouvoir répondre aux demandes opérationnelles des employeurs en matière de compétences et de pauses (si les travailleurs peuvent accomplir une gamme complète de tâches et suivre un modèle de travail flexible, les pénuries de main-d'œuvre sont moins susceptibles de se produire). Par conséquent, la réserve de main-d'œuvre de Brême-Bremerhaven est parvenue à réduire ses temps chômés d'un pic de quelque 1 000 pauses par semaine en 1996 à 1 000 par an au changement de siècle. La sécurité de l'emploi et la variété du travail ne sont que deux des ingrédients du travail décent dans les ports allemands.

[1] Ce compte-rendu est basé sur Turnbull et Wass (2005).

La plupart des agences internationales qui éditent des lignes directrices sur l'implication du secteur privé dans les ports soulignent l'importance de l'emploi permanent - les sociétés privées qui investissent de grands montants dans de nouveaux équipements voudront employer des travailleurs permanents et hautement qualifiés pour faire fonctionner les portiques maritimes, chariots cavaliers, etc. - mais négligent souvent la demande constante de la plupart des employeurs au niveau de l'accès à la main-d'œuvre temporaire ou occasionnelle. Cela peut constituer une source de confusion et de confrontation entre les partenaires sociaux parce que les employeurs promettent d'engager du personnel permanent mais recourent souvent à de la main-d'œuvre non qualifiée, non enregistrée ou non syndiquée extérieure au port, voire assignent les marins à diverses tâches relatives au fret quand le navire est à quai (par exemple, arrimage/désarrimage des conteneurs).

Comme les exemples européens le montrent clairement, une solution alternative de négociation intégrative (« gagnant-gagnant ») est possible quand les employeurs partagent les coûts liés à l'engagement de travailleurs temporaires ou occasionnels, essentiellement les coûts de formation et les indemnités de chômage pour les jours où aucun travail n'est disponible (voir encadré 8). Dans de telles circonstances, les réserves de main-d'œuvre à l'échelon du port peuvent être financièrement viables, mais cela requiert la coopération entre les employeurs et, dans nombre de cas, une certaine guidance ou régulation de la part de l'État (par exemple, une exigence que les opérateurs privés n'emploient que des dockers qualifiés ou reconnus, comme le stipule la Convention n° 137 de l'OIT). Cela pose des questions sur la représentation des partenaires sociaux, qui seront abordées au chapitre 3.

2.4 Dialogue social et travail décent

La réforme du travail est généralement considérée comme l'aspect le plus crucial de la réforme des ports.[26] À ce jour, l'impact de la plupart des programmes d'ajustements structurels dans les ports du monde a consisté en une réduction de l'emploi et à une dégradation des termes et conditions de travail.[27] Sans surprise, la plupart des guides pratiques sur la privatisation des ports accordent une grande attention à la question de la réduction de la main-d'œuvre et de la manière d'y arriver par le biais de divers mécanismes tels que les départs naturels, les retraites anticipées et les départs volontaires.[28] Ces enjeux font inévitablement partie de l'agenda pour le dialogue social, mais celui-ci ne doit pas être dominé uniquement par des impératifs de concurrence et de compression des coûts.

Selon la CNUCED et la Banque mondiale toutefois, la participation du secteur privé dans les ports - et, en effet, toutes les formes d'ajustements structurels - devraient être orientées essentiellement sur la promotion de la concurrence. La CNUCED, par exemple, déclare que la réforme des ports « doit avoir un objectif global unique: faire répondre le port aux exigences du marché et donc satisfaire les besoins des clients. La réforme sera un succès aussi longtemps que cet objectif sera atteint. »[29] Sur la question plus spécifique du dialogue social, la Banque mondiale reconnaît la valeur de la participation à la prise de décisions mais semble considérer que le but principal de cette activité est la promotion de la concurrence: « Une participation étendue permettra à toutes les parties prenantes de partager leurs inquiétudes communes quant à la compétitivité des services portuaires et de mieux comprendre combien une baisse de cette compétitivité serait préjudiciable à tout le monde. »[30] Si le travail décent doit être préservé, ou consolidé dans de nombreux ports, le dialogue social doit également aborder les questions de la sécurité de l'emploi, de la rémunération équitable, de la formation et du développement, de la santé et de la sécurité, de l'égalité des chances et de la prévention de toute discrimination formelle et de l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée.

Des recherches ont montré que quand les représentants des travailleurs sont impliqués dans le processus de réforme des ports, les effets contraires aux termes et conditions de travail des dockers peuvent être atténués.[31] L'exemple de la réforme des ports espagnols, rapporté à l'encadré 9, prouve que le travail décent peut faire partie intégrante du processus de réforme.

26 Voir, par exemple, CNUCED (1995), p. 11.

27 Voir OIT (1996a); Turnbull et Wass (1995a); Turnbull et Wass (1997), pp. 126-153.

28 Voir, par exemple, BAD (2000), pp. 58-59; Banque mondiale (2001), Module 7.

29 CNUCED (1995), p. 2.

30 Banque mondiale (2001), Module 1.

31 Turnbull et Wass (2005).

Encadré 9 Le travail décent dans les ports espagnols[1]

Quand la réserve de main-d'œuvre des ports espagnols fut restructurée au milieu des années 1980, un différend surgit entre le travail permanent pour le compte d'une société et le placement par la Sociedad Estatal de Estiba, la nouvelle réserve de main-d'oeuvre constituée sous la forme d'une société non commerciale détenue conjointement par l'État (51%) et des dockers privés (49%). Avant cela, la réserve était intégrée au ministère de l'Emploi. Le principal syndicat de dockers, la Coordinadora, chercha à limiter l'emploi pour le compte d'une société afin de préserver le principe de partage du travail et d'atteindre un nivellement des salaires pour la majorité des dockers engagés sur la base d'une stricte rotation de la réserve de main-d'oeuvre. Les employeurs souhaitaient de leur côté employer des travailleurs permanents, hautement qualifiés, plus familiarisés avec les équipements et procédures opérationnelles de la société.

Les longues négociations débouchèrent sur un compromis par lequel les employeurs étaient autorisés à engager quelques travailleurs permanents (généralement, 15-20% de la main-d'œuvre, mais jusqu'à 40% dans certains ports), tandis que l'Estiba conservait les droits exclusifs sur le « travail dans les docks », de sorte que la plupart des dockers sont toujours placés dans les sociétés selon une rotation afin d'assurer le partage du travail, le nivellement des salaires et la sécurité de l'emploi pour tous. Le nouveau système s'avéra plus flexible et plus rentable pour les employeurs, avec une réduction significative de la main-d'œuvre totale atteinte par les départs volontaires et les passages à le retraite anticipée. L'hyper-qualification a toutefois joué un rôle encore plus important. Les dockers percevant des salaires comparativement élevés, déterminés par une convention collective nationale pour l'industrie complétée par des accords au niveau des ports, les employeurs savent qu'ils doivent accroître la flexibilité pour augmenter l'efficacité et diminuer les coûts.

Les syndicats reconnaissent aussi l'importance de la flexibilité. En fait, à la suite de discussions internes, la Coordinadora a revu sa position et est passée de « Unité-Rotation-Exclusivité » à « Unité-Rotation-Professionalisation ». Au contraire d'autres syndicats espagnols, qui ont adopté une approche essentiellement défensive des questions liées à l'organisation du travail et de la flexibilité fonctionnelle et une approche largement inactive de la formation et de l'acquisition de compétences,[2] la Coordinadora a fait siennes de nouvelles pratiques de gestion des ressources humaines mais uniquement dans la mesure où celles-ci promeuvent aussi le travail décent. La « qualité du service », par exemple, doit également garantir des niveaux de qualité élevés en termes de santé et de sécurité et de conditions de travail générales. La « flexibilité fonctionnelle » doit mener à l'enrichissement plutôt qu'à l'intensification du travail, et l'« émancipation » doit reconnaître et préserver la représentation des syndicats sur le lieu de travail.

1 Ce compte-rendu est basé sur Saundry et Turnbull (1999).

2 Voir Pérez-Díaz et Rodríguez (1995), p. 186.

2.5 Liste de contrôle

- ☑ Quels facteurs régissent actuellement le changement dans les ports de votre pays?
- ☑ Qui sont les principaux acteurs impliqués dans ces changements, et quels sont leurs intérêts et objectifs?
- ☑ Quelle est la nature et la portée de la participation du secteur privé dans les ports de votre pays?
- ☑ Quels ont été les principaux points de l'agenda des récentes discussions et négociations entre les partenaires sociaux?
- ☑ L'agenda pour le dialogue social inclut-il la protection et la promotion du travail décent? Si non, pourquoi?
- ☑ Comment la recherche d'une efficacité et d'une compétitivité accrues est-elle conciliée à la demande de travail décent?

3. La représentation des partenaires sociaux

Pour que le dialogue social joue un rôle positif dans la promotion du travail décent et le renforcement de l'efficacité dans les ports du monde, le respect du droit à la liberté d'association et de négociation collective, un environnement sain pour les relations industrielles et le respect du rôle des partenaires sociaux doivent être garantis. Les organisations et individus représentant les partenaires sociaux doivent jouir de la confiance et du respect de leurs électeurs et avoir l'autorité de parler en leur nom, et ils doivent être reconnus dans leurs rôles respectifs par les interlocuteurs extérieurs. Quand de grands changements structurels figurent à l'agenda, la représentation d'une plus grande palette de parties prenantes peut être nécessaire.

3.1 Les conditions de base du dialogue social

Lors de sa 90e session (juin 2002), la Conférence internationale du Travai adopta une résolution concernant le tripartisme et le dialogue social invitant les gouvernements des États membres « à garantir des conditions propices au dialogue social, notamment le respect des principes fondamentaux et du droit à la liberté syndicale et à la négociation collective, un climat de saines relations industrielles et le respect du rôle des partenaires sociaux » et réaffirmant que « des organisations légitimes, indépendantes et démocratiques de travailleurs et d'employeurs qui s'engagent dans le dialogue et la négociation collective établissent une tradition de paix sociale fondée sur la libre négociation et la conciliation d'intérêts antagonistes, faisant du dialogue social un élément central des sociétés démocratiques ». La résolution réitère également « le rôle essentiel des partenaires sociaux dans le développement économique et social durable, la démocratisation, le développement participatif et pour examiner et renforcer le rôle de la coopération internationale dans l'éradication de la pauvreté, la promotion du plein emploi et le travail décent qui assurent une cohésion sociale des pays ».[32]

L'OIT étant la seule organisation internationale au sein de laquelle les gouvernements et représentants des organisations de travailleurs et d'employeurs peuvent échanger librement et ouvertement leurs idées et expériences et promouvoir ainsi des mécanismes durables de dialogue et de création de consensus, les normes centrales du travail de l'OIT (par exemple, les conventions 87, 98 et 135), et les conventions et recommandations spécifiques (par exemple, la convention n° 137 et la recommandation n° 145) peuvent servir de base à la représentation effective des partenaires sociaux. En outre, des instruments spécifiques dans des domaines tels que la santé et la sécurité dans les ports (convention n° 152 et recommandation n° 160) peuvent jouer un rôle important. Le nouveau recueil de

32 Texte intégral disponible à l'adresse http://www.oit.org/public/french/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/pr-21res.pdf

directives de l'OIT, *Santé et sécurité dans les ports*, reconnaît que « les employeurs, les travailleurs ou leurs représentants doivent coopérer et se consulter dans les questions relatives à la sécurité et à la santé ». De plus, le recueil stipule pour la première fois que les travailleurs doivent être consultés et être d'accord avec l'introduction de nouvelles pratiques de travail ou d'innovations pouvant affecter leur sécurité.[33] Le respect des directives améliorera la santé et la sécurité et aidera à préserver le travail décent dans les ports. Des recherches ont montré que la participation des syndicats dans la fixation et la mise en œuvre de normes en matière de santé et de sécurité, notamment par le biais d'un système de représentants sur le lieu de travail, constitue un des principaux facteurs déterminants de leur capacité à protéger les intérêts de leurs membres lors des périodes d'ajustements structurels.[34]

Les conditions de base de la représentation effective des partenaires sociaux sont:

- la liberté d'association;
- des fondements démocratiques (de la société en général et des organisations de représentation des partenaires sociaux en particulier);
- la légitimité (par le biais d'organisations d'employeurs et de travailleurs représentatives, transparentes, fiables et cohérentes);
- la volonté politique et l'engagement à nouer un dialogue social;
- l'acceptation sociale du rôle et des activités des partenaires sociaux;
- la compétence technique des acteurs sociaux à s'engager dans le dialogue social;
- la capacité de réaliser.[35]

3.2 Identité, statut et représentation

Globalement, les conditions de base énumérées ci-dessus sont liées à l'identité et au statut des acteurs et à la représentativité des différents groupes d'intérêts impliqués dans le dialogue social. L'identité des partenaires sociaux sera plus claire, et leur statut plus fort, quand:

- le rôle des représentants des travailleurs ou des syndicats dans la prise de décisions est consacré par la loi et accepté en tant que bonne pratique par les employeurs et par l'État;
- les organisations représentatives sont unifiées ou à tout le moins fortement coordonnées;
- la transparence et la responsabilité de toutes les décisions prises sont assurées; et
- les partenaires sociaux ont la capacité d'imposer le respect de leur partie d'un accord.

La représentativité a des dimensions internes et externes. La représentativité interne implique que les participants au dialogue social aient l'autorité de parler au nom de ceux qu'ils représenteent et d'engager ces derniers aux termes de tout accord conclu (traditionnellement, après un processus de consultation interne et/ou de vote démocratique). Évidemment, cela devient plus problématique quand le groupe prend de l'ampleur ou devient plus hétérogène, ou encore en présence d'organisations représentatives concurrentes. Au Brésil, par exemple, il y a plus de 30 syndicats affiliés à la Fédération nationale des

33 OIT (2005), p. 6.

34 Voir Turnbull et Wass (2005).

35 Ishikawa (2003), pp. 9-12.

travailleurs des ports, et pas moins de neuf syndicats sont représentés rien que dans le port de Santos. En 2001, des accords furent conclus avec la majorité de ces syndicats sur le placement de travailleurs, mais l'accord avec le Syndicat des arrimeurs, l'organisation la plus puissante du port, fut retardé par des grèves portant sur un paquet compensatoire englobant des incitations à la retraite anticipée. Aux Philippines, le port de Manille fut touché par des problèmes similaires quand quelques travailleurs firent sécession du Syndicat des travailleurs portuaires et des contrôleurs associés, qui représente un millier d'affiliés, pour créer leur propre organisation, le Syndicat des travailleurs portuaires associés. Plus généralement, il y a eu des différends entre différents syndicats représentant les grutiers du secteur public et les dockers du secteur privé dans plusieurs ports outils à travers le monde. D'âpres litiges juridictionnels entre les syndicats apparaissent également quand les entrepôts de conteneurs destinés aux opérations d'empotage et de dépotage sont (re)localisés juste en dehors de la zone portuaire (par exemple, les conflits entre les syndicats des travailleurs au long cours et des camionneurs aux États-Unis, ou entre les syndicats des dockers et de la distribution en Australie et en Nouvelle-Zélande).

Du côté des employeurs, des litiges apparaissent souvent entre différentes compagnies sur le financement des avantages communs pour les travailleurs des ports, comme la formation et l'indemnité de chômage. Ces avantages sont généralement financés par le biais d'une taxe additionnelle sur le fret et/ou d'un prélèvement sur la masse salariale de l'employeur. Les compagnies maritimes et les opérateurs de terminaux de conteneurs ont tendance à favoriser une évaluation financière ou une contribution basée sur les coûts salariaux parce qu'ils sont exigeants en capitaux et brassent des volumes de trafic élevé, tandis que les transbordeurs généraux préfèrent une évaluation basée sur le tonnage traité parce qu'ils sont plus gourmands en main-d'œuvre et traitent un tonnage moins important (chaque groupe veut en fait que l'autre paie plus que sa « juste part »). Parlant de l'Union nationale des industries de manutention (UNIM), l'association des employeurs des ports français, un officiel du gouvernement qui a collaboré étroitement avec l'UNIM a déclaré que cette dernière avait « autant d'avis que de membres ».[36] Un exemple des effets préjudiciables que la domination d'une association d'employeurs par un groupe particulier peut avoir sur la main-d'œuvre et même l'intérêt général au sens large est donné à l'encadré 10.

[36] Interview avec l'auteur, juillet 1992.

Encadré 10 Royaume-Uni: établissement de l'agenda de la National Association of Port Employers (NAPE)[1]

En septembre 1967, un nouveau programme national pour le travail sur les docks (NDLS) fut introduit au Royaume-Uni, dans lequel chaque docker enregistré était assigné à un employeur spécifique sur une base permanente. Cela augmenta les coûts salariaux - précédemment, les employeurs engageaient du personnel auprès du National Dock Labour Board (NDLB) sur une base quotidienne, selon la demande (voir encadré 3) - et le nombre d'employeurs enregistrés dans l'industrie chuta de plus de 1 500 à la moitié des années 1960 à 470 en 1970 et moins de 300 à la fin des années 1970. Avec l'emploi permanent et un accord conclu en 1972 engageant les employeurs envers une politique de « licenciements non obligatoires » quand une compagnie de manutention de fret cessait ses activités, les travailleurs avaient le choix entre le départ volontaire ou le transfert vers un autre employeur de la juridiction du conseil local du travail sur les docks. Cela fit exploser les coûts salariaux d'autres employeurs et rendit leur mort plus probable, surtout à une époque où la mécanisation diminuait sans cesse la demande en main-d'œuvre. Dans de nombreux ports, l'autorité portuaire publique devint l'employeur « en dernier ressort », et ce bien que d'autres eussent pris la décision stratégique d'étendre leurs activités à la manutention de fret (par exemple, le British Transport Docks Board, le groupement nationalisé des ports).

Ce processus transforma de nombreux ports du Royaume-Uni de « port outil » en « port de service public » (voir figure 1). En 1980, les autorités portuaires employaient plus de 48% des dockers enregistrés et le BTDB, 21%. Sous le gouvernement Thatcher dans les années 1980, période marquée par une hausse des investissements et du coût du travail, par l'accroissement de la concurrence des ports non-NDLS comme Felixstowe et Douvres et par des coupes dans les dépenses publiques, de nombreuses autorités portuaires décrétèrent qu'elles devaient devenir des « propriétaires fonciers ».

Les autorités portuaires étaient alors le groupe dominant au sein de la NAPE et poussèrent dans le sens de l'abolition, du NDLS parce qu'elles étaient opposées à la réforme. Surtout, elles persuadèrent le gouvernement d'établir un Dock Labour Compensation Scheme (DLCS) pour le paiement des indemnités de licenciement *sans aucune limite* sur les fonds disponibles. Par conséquent, quand le gouvernement abolit le NDLS en 1989, bon nombre des grandes autorités portuaires licencièrent toute leur main-d'œuvre enregistrée et chargèrent des sociétés privées de la manutention du fret.

Le DLCS dura trois ans, pendant lesquels les employeurs licencièrent 7 200 dockers, soit plus de 80% du nombre total. Le coût de ces licenciements pour le gouvernement représenta plus de cinq fois le budget initial parce que les employeurs déclarèrent un « taux de main-d'œuvre en surplus » d'à peine 15% avant le retrait du NDLS. De nombreux dockers furent remplacés par des travailleurs contractuels ou occasionnels recrutés à l'extérieur - environ 30% des employeurs ayant souscrit à l'ancien programme recoururent au travail occasionnel à la suite de l'abrogation du NDLS, chiffre s'élevant à 46% pour l'ensemble des employeurs du secteur -, même si plus de 1 500 dockers licenciés furent réinsérés dans l'industrie en tant que travailleurs occasionnels. Sans surprise, les travailleurs portuaires dénoncèrent un déclin marqué de la sécurité de l'emploi, une hausse des horaires des travail, une baisse des salaires et une explosion des taux d'accident, et de nombreux travailleurs se virent refuser toute représentation syndicale, un employeur sur cinq refusant désormais de reconnaître le TGWU.

Dans l'année qui suivit le retrait du NDLS, les ports de Londres et de Liverpool et les Associated British Ports (le BTDB aujourd'hui privatisé) augmentèrent leurs profits combinés de 45 millions de livres, soit l'équivalent du coût annuel total du financement du NDLS par les employeurs. S'étant déjà retirée de la négociation collective nationale en juin 1989, la NAPE fut dissoute en décembre 1989, après 70 ans d'histoire. Les employeurs des ports du Royaume-Uni ne possèdent plus d'organisation unifiée pour représenter leurs intérêts.

[1] Ce compte-rendu est basé sur des recherches de l'auteur; voir, par exemple, Turnbull et Wass (1995b).

La représentativité externe découle de la disposition des interlocuteurs à nouer le dialogue avec certaines organisations plutôt que d'autres. Quand plusieurs syndicats concurrents représentent les dockers, par exemple, les employeurs peuvent privilégier le dialogue avec les organisations « modérées » plutôt qu'avec les syndicats « militants », ou avec les syndicats « internes » plutôt qu'avec les associations entièrement indépendantes. En particulier, quand les syndicats sont de petite taille et représentant les intérêts des travailleurs non centraux, ils sont souvent négligés ou délibérément exclus du dialogue social et de la prise de décisions. Par conséquent, leurs membres ne partagent pas souvent les bénéfices de la réforme et de la modernisation des ports, comme l'illustrent les exemples de l'encadré 11.

Encadré 11 | La représentation des travailleurs non centraux

À la suite de la restructuration du **port de Kelang**, en **Malaisie** (voir encadré 5), les travailleurs centraux font état d'une hausse de leur salaire et d'une amélioration de leurs conditions de travail et de la communication dans les deux sens, tandis que les membres du Syndicat des travailleurs des prestataires de services auxiliaires (UNEPASS), qui sont moins de 200, se plaignent de problèmes quotidiens avec les entreprises privées chargées par le port dans le cadre d'un contrat annuel de fournir les services de main-d'œuvre, d'arrimage, de nettoyage et d'autres services auxiliaires. Au contraire d'autres syndicats du port de Kelang, l'UNEPASS n'est pas une organisation interne et a souvent été exclue du dialogue social avec les principales parties prenantes.

Une situation similaire survint dans le port de **Hong Kong** (Chine) en avril 1996: le salaire des travailleurs opérant dans les terminaux internationaux de Hutchison (HIT) fut raboté d'un tiers, et 300 travailleurs occasionnels se mirent en grève. HIT résilia tout simplement le contrat et remplaça les travailleurs. Les grévistes se revendiquèrent du Syndicat général des travailleurs des transports portuaires, mais ce syndicat comptait alors moins de 30 membres déclarés. HIT possède son propre syndicat pour les travailleurs centraux et un système établi d'échange d'informations et de consultation.

La consultation et le « traitement équitable » furent au cœur des mois de troubles dans les **ports chiliens** de San Vicente, San Antonio et Valparaiso en 1999, quand les concessions des terminaux furent transférées d'Emporchi (Empresa Portuaria de Chile), la société portuaire publique, au secteur privé. Des négociations eurent lieu avec les fonctionnaires d'Emporchi, qui débouchèrent sur le licenciement de quelque 70% de ces travailleurs dans des conditions acceptables, mais le gouvernement déclara n'avoir aucune obligation d'offrir une compensation à 1 500 dockers occasionnels qui risquaient eux aussi de perdre leur emploi à cause de la privatisation. Dans les mots d'un officiel du syndicat, l'attitude du gouvernement était la suivante: « Ils ne sont pas employés par nous, donc ce n'est pas notre problème. »[1] Cependant, quand les discussions glissèrent des questions de « droit » (qui était responsable de l'emploi et de la compensation offerte aux dockers?) à celle du coût et de l'échange de concessions, il apparut bien vite que le prix de la compensation était minime comparé au coût de la perturbation dans les ports (ou, en effet, des profits à engranger par le secteur privé après la réforme). Le gouvernement et les syndicats conclurent un accord portant sur 70 millions de dollars pour les trois ports au centre du conflit; l'accord fut par la suite étendu aux ports d'Arica et d'Iquique, les suivants à l'agenda de la privatisation.

[1] Déclaration personnelle à l'auteur.

Dans la plupart des pays, le principal syndicat de dockers peut compter sur un nombre important d'adhérents (plus de 80% dans la majorité des cas),[37] mais on observe dans de nombreux ports un taux de syndicalisation plus bas et/ou la présence de syndicats rivaux en raison de différences politiques, religieuses, professionnelles ou autres. Les porst indiens en sont un bon exemple. Au Guatemala, le Syndicat des travailleurs portuaires, fondé en 1989, s'est scindé à cause des divergences politiques entre groupes rivaux, ce qui a entraîné un affaiblissement (dichotomique) de la structure syndicale. En Afrique du Sud, un syndicat rival du Syndicat des travailleurs des transports et associés apparut dans le port de Durban à la moitié des années 1990, quand un nouveau programme de travail sur les docks fut négocié. Cette scission du mouvement syndical induisit d'importants retards et posa des problèmes avec le nouveau programme de travail, notamment à la suite de l'enregistrement d'un nombre excessif de travailleurs. comme la Fédération internationale des ouvriers des transports (ITF) l'a relevé, les structures syndicales fragmentées et concurrentes peuvent constituer un sérieux obstacle à la réussite de la réforme dans les ports, certains syndicats cherchant à s'opposer au changement plus que d'autres, dans le cadre d'une stratégie visant à arracher des membres aux syndicats rivaux.[38]

Il y a aussi des organisations « rivales » représentant les employeurs, en particulier avec l'adoption plus répandue du modèle du propriétaire foncier et avec les différents intérêts des secteurs public et privé dans l'industrie portuaire. En Europe, par exemple, les autorités portuaires publiques sont représentées par l'Organisation des ports maritimes européens, tandis que les opérateurs privés le sont par la Fédération des opérateurs de ports privés. Ces organisations collaborent très étroitement et partagent les mêmes locaux, mais elles expriment aussi des avis différents sur d'importantes questions polituqes comme la proposition de directive sur l'accès au marché des services portuaires présentée par la Commission européenne en février 2001.

La reconnaissance mutuelle, qui est généralement préférée à la nomination par l'État des organisations représentatives pour le dialogue social, peut dépendre de la création d'organisations « parapluies » ou de la négociation par des groupes d'intérêts concurrents de leurs propres différences avant de s'engager dans le dialogue social. Cette dernière fut une composante essentielle de la nouvelle approche adoptée par la PMA lors de la négociation des accords de mécanisation et de modernisation (voir encadré 4). Plus récemment, on a enregistré des exemples de syndicats qui se sont restructurés pour donner vie à des organisations plus larges et mieux placées pour composer avec les demandes de l'industrie moderne. Cela pourrait être le résultat d'une intervention de l'État ou d'initiatives des syndicats, comme l'illustre l'encadré 12.

37 Voir Turnbull et Wass (1995a).

38 ITF (2000), pp. 20-21.

Encadré 12 La création de syndicats maritimes globaux

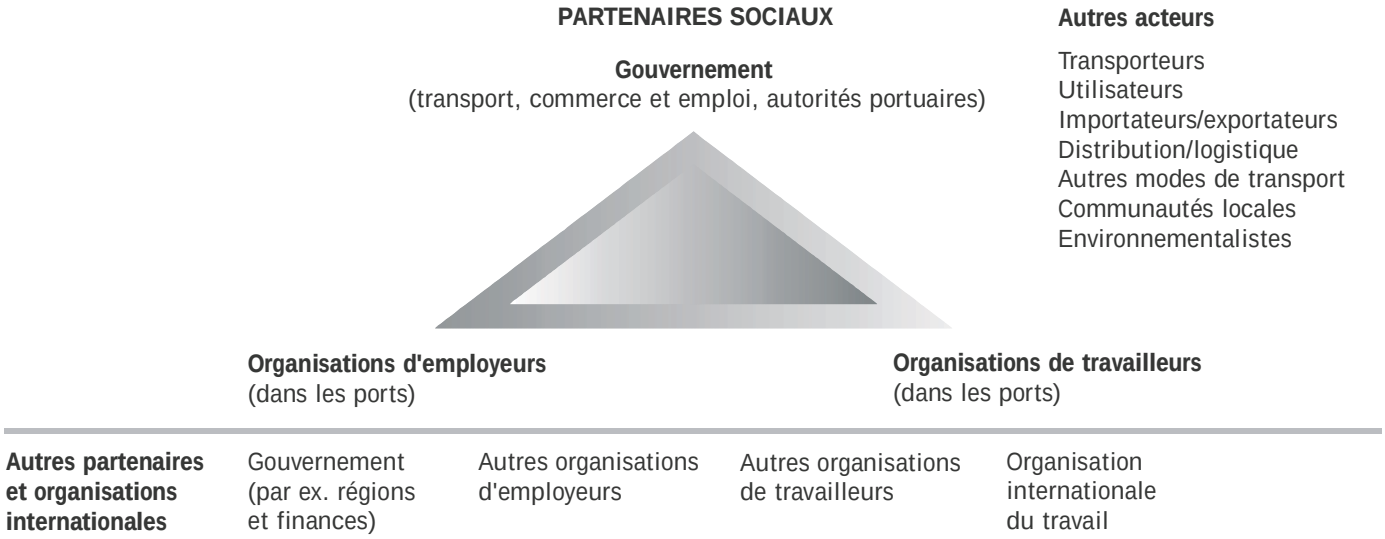
En 1996, le gouvernement militaire fédéral du **Nigeria** promulgua un décret réduisant le nombre de syndicats dans le pays et enjoignant quatre syndicats maritimes - le Syndicat des travailleurs des autorités portuaires du Nigeria, le Syndicat du transport maritime, du transbordement et du transit, le Syndicat des dockers du Nigeria et le Syndicat des marins et des voies d'eau intérieures - à fusionner en une seule organisation. Chacun de ces quatre syndicats est aujourd'hui organisé comme une branche du Syndicat des travailleurs maritimes du (MWUN), dirigée par un président et un secrétaire, avec des représentations locales dans les différentes régions du pays.

En **Australie**, à la fin des années 1980, le Conseil des syndicats australiens lança une politique de syndicalisme stratégique, avec le regroupement de 300 syndicats en 20 « super-syndicats » professionnels. Il y avait 16 syndicats comptant des affiliés dans les ports. Les deux principaux syndicats maritimes - le Syndicat des marins australiens et le Syndicat des travailleurs portuaires - fusionnèrent en 1993 pour former le Syndicat maritime australien (MUA), et d'autres transférèrent leurs affiliés vers le MUA.

3.3 La représentation des autres parties prenantes

Avec un nouvel agenda pour le dialogue social dans les ports du monde (évoqué au chapitre 2), il est important que les partenaires sociaux identifient les différentes parties prenantes dans l'industrie portuaire et tiennent compte de leurs intérêts lors de tout processus de changement organisationnel. Dans la plupart des ports, des relations tripartites existent entre le gouvernement et les organisations d'employeurs et de travailleurs. Les intérêts du gouvernement concerneront plus directement les ministères des Transports, du Commerce et de l'Emploi. Les autres intérêts de l'État engloberont les autorités portuaires publiques, qui peuvent être de nature nationale, régionale ou locale. Les organisations d'employeurs peuvent représenter des compagnies maritimes nationales et internationales, ainsi que des sociétés générales ou spécialisées de manutention de fret. Les organisations de travailleurs peuvent être des syndicats portuaires spécialisés ou des syndicats des transports reposant sur une base plus large. D'autres partenaires et organisations internationales sont là pour offrir de l'aide et des conseils. Par exemple, les organisations de travailleurs peuvent recourir à la Fédération internationale des ouvriers des transports (ITF), tandis que de nombreux ports sont affiliés à l'Association internationale des ports et havres (AIPH). L'OIT propose de l'aide et des conseils à tous les partenaires sociaux. La figure 1 illustre les relations entre les partenaires sociaux, les autres partenaires et les organisations internationales et identifie les autres parties prenantes ayant des intérêts dans l'industrie portuaire.

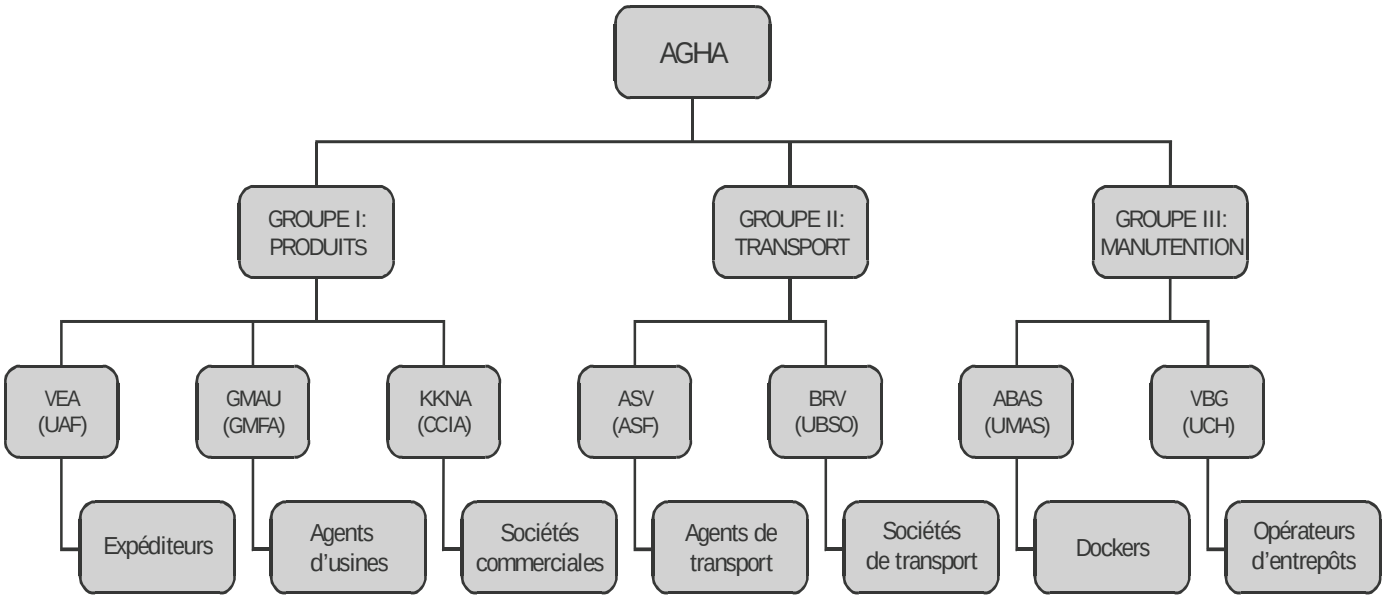
Figure 1 Partenaires sociaux et autres acteurs de l'industrie portuaire



Dans certains ports, d'autres parties prenantes sont très bien organisées et possèdent des organes représentatifs bien établis pour défendre leurs intérêts. Dans le port français du Havre, par exemple, toutes les associations professionnelles (par exemple, les armateurs, les dockers, les négociants, les opérateurs de transit, les négociants de café) sont représentés par l'Union maritime et portuaire (UMEP), dont la forme actuelle remonte au début des années 1980 mais dont les origines remontent à 1930. L'UMEP fait partie d'une alliance regroupant également l'autorité portuaire et les chambres de commerce locales, qui combine ainsi l'expertise du public et du privé pour promouvoir les intérêts du port. De même, dans le port belge d'Anvers, une « communauté portuaire » fut créée en 1973, l'Antwerpse Gemeenschap voor de Haven (AGHA), pour représenter les intérêts privés. Ce fut une conséquence directe de la participation accrue du secteur privé dans le port et du désir de divers groupes de coordonner leurs activités dans le port et de présenter leurs intérêts communs à d'autres instances, telles que les autorités portuaires, le gouvernement flamand et l'Union européenne. Chaque groupe d'employeurs possède sa propre association professionnelle représentative (par exemple, pour les opérateurs de transit, les agents d'expédition et les dockers); celles-ci sont regroupées en trois « noyaux » (marchandises, transport et manutention), comme l'illustre la figure 2. Chaque association compte deux membres au conseil d'administration de l'AGHA, qui se réunit officiellement toutes les six semaines. Pour reprendre les termes du président de la Centrale des employeurs du port d'Anvers (Centrale der Werkgevers aan de Haven van Antwerpen), « un aspect essentiel du port est la gestion par consensus; tout le monde a son mot à dire. »[39]

39 Interview avec l'auteur, mai 1997.

Figure 2 Organisation du secteur privé dans le port d'Anvers



3.4 Liste de contrôle

- ☑ Quels groupes d'intérêts représentent les partenaires sociaux?
- ☑ Dans quelle mesure ces groupes d'intérêts sont-ils inclusifs, globaux et représentatifs?
- ☑ Comment les différends sont-ils résolus au sein de et entre les groupes d'intérêts?
- ☑ Quels sont les mécanismes de ratification et de mise en œuvre des accords conclus entre les partenaires sociaux?
- ☑ Qui sont les autres parties prenantes ayant des intérêts dans les transports portuaires et les activités connexes?
- ☑ Quels sont les mécanismes d'implication des autres parties prenantes dans le dialogue avec les partenaires sociaux?

4. Le dialogue social dans les situations de changements structurels

Quand les partenaires sociaux se rencontrèrent à Genève en 2002 pour discuter des rapports nationaux concernant la Convention n° 137 sur le travail dans les ports de 1973 et la Recommandation n° 145 qui l'accompagne, le rapport de la commission d'experts indiqua qu'à l'ère de la mondialisation, « il est d'autant plus essentiel de développer la discussion et la négociation entre tous les acteurs que le secteur sera touché par un programme d'ajustement structurel ou de modernisation. Pour qu'un tel programme puisse réussir, il est indispensable d'associer autant les employeurs que les travailleurs (…) La concertation et la négociation de bonne foi restent encore aujourd'hui les moyens les plus efficaces pour prévenir les conflits, pour autant que cela soit possible. »[40] Il n'est toutefois pas inhabituel que les travailleurs et leurs représentants soient exclus de la consultation et des négociations sur l'avenir de leur port, en particulier lors des phases initiales d'un programme d'ajustements structurels. D'après l'ITF, la participation des syndicats et des représentants des travailleurs « est encore l'exception et non la règle. »"[41]

À de nombreuses occasions, les travailleurs ont organisé des grèves et manifestations contre le processus d'ajustements structurels, en particulier contre le manque de volonté des autres parties à les consulter et contre les conséquences imminentes telles que les pertes d'emplois, les indemnités de licenciement ou les droits à la retraite. Dans ce contexte, le dialogue social peut « permettre de résoudre de graves problèmes économiques et sociaux, d'encourager la bonne gestion des affaires publiques, de favoriser la paix et la stabilité sociales et de stimuler le progrès économique »,[42] en particulier quand il a lieu dans un environnement de relations industrielles favorable.

40 OIT (2002), p. 81.

41 ITF (2000), p. 20.

42 www.ilo.org/public/english/diálogo/themes/sd.htm

4.1 Ajustements structurels, conflits professionnels et dialogue social

La dernière phase d'ajustements structurels dans les ports du monde, dans le sillage de la mondialisation, a été marquée par des conflits difficiles et souvent prolongés qui ont pris dans de nombreux cas une dimension de plus en plus internationale.[43] Le Strike Club, par exemple, une caisse d'assurance mutuelle d'armateurs, d'affréteurs et d'opérateurs de navires contre les grèves et autres causes de retard, a rapporté un nombre croissant de troubles sociaux dans les ports ces dernières années.[44]

Dans certains ports, la grève semble être un aspect permanent des relations industrielles, tant d'un point de vue historique[45] que dans le contexte actuel. Les ajustements structurels et la participation du secteur privé dans les ports brésiliens, par exemple, en particulier dans le port de Santos, sont caractérisés par des conflits incessants entre les différents groupes d'intérêts. Dans certains cas, la participation du secteur privé est marquée dès le début par un conflit professionnel. Quand Puerto Rosario SA, filiale du géant philippin International Container Terminal Services Inc. (ICTSI), mit un terme à sa concession de gestion, d'opération et de développement de ce port argentin après à peine 18 mois d'une concession à 30 ans, elle déclara avoir connu 190 jours de grève, pour un coût quotidien de 40 000 USD.[46] ICTSI fut impliquée dans un autre conflit de longue haleine dans le port de Suape, sur la côte nord-est du Brésil. Les membres des syndicats alléguèrent qu'ICTSI essayait d'échapper aux pratiques locales traditionnelles d'embauche des dockers, mais la société répondit que le gouvernement n'avait pas spécifié qu'elle serait obligée de les respecter. Après que la compagnie eut accepté de se conformer à ces pratiques, un porte-parole de l'ITF indiqua combien le litige était « important pour le droit de participation des syndicats dès le début du processus de privatisation entrepris par les gouvernements. Si les syndicats avaient été impliqués au début du processus d'offre, la confusion sur [l'embauche des] travailleurs ne se serait jamais produite. »[47]

Le dialogue social ne garantira évidemment pas la paix sociale et les relations de coopération entre les partenaires sociaux, mais il aidera au moins à atténuer les incertitudes des travailleurs. Ces craintes ne seront que renforcées si les travailleurs sont exclus des décisions qui affecteront leur avenir. S'ils sont exclus, les travailleurs exigeront invariablement d'être impliqués dans le processus de changements structurels, comme le montrent les exemples de l'encadré 13. Le danger de l'exclusion est qu'elle peut susciter un mouvement d'hostilité et de méfiance entre les partenaires sociaux susceptible de mettre en danger l'avenir du (des) port(s) en question.

43 Voir Turnbull (2000), pp. 273-97; Turnbull (2005).

44 Voir *Lloyd's List*, 27 avril 2001, 4 octobre 2004 et 22 juin 2005.

45 Turnbull et Sapsford (2001), pp. 231-257.

46 *Lloyd's List*, 4 décembre 2000.

47 Communiqué de presse de l'ITF, 31 mai 2002.

Encadré 13 Garantir le droit d'être entendu

La participation du secteur privé dans les ports d'**Afrique du Sud** est suggérée depuis plusieurs années, mais la vente proposée de biens appartenant à l'État dans les transports et dans d'autres secteurs de l'économie s'est heurtée à l'opposition du Congrès des syndicats sud-africains (COSATU). Grâce à ses liens avec le Congrès national africain (ANC), le COSATU est régulièrement consulté sur les questions de restructuration, mais le Syndicat sud-africain des travailleurs des transports et associés, le principal syndicat des travailleurs portuaires, demanda d'avoir son mot à dire dans les discussions sur la participation du secteur privé dans les ports. Après 18 mois de campagne, le gouvernement concéda finalement des droits de consultation, et le COSATU est désormais représenté au sein d'une commission de restructuration des ports.

En mai 2004, 11 syndicats du **Paraguay** allièrent leurs forces pour protester contre les plans du gouvernement de privatiser l'Administration nationale de la navigation et des ports (ANNP). Les questions de sécurité et la crainte de pertes d'emplois suscitèrent une grève de trois jours visant à imposer le respect de la convention collective conclue lors de la préparation de la privatisation. Après deux jours, un accord fut signé entre les travailleurs et le ministère de l'Emploi, confirmant que la modernisation se poursuivrait, mais avec la participation des travailleurs représentés par une commission mixte, comme le spécifie la convention collective.

Dans les ports où un dialogue social bipartite et tripartite est bien établi, les questions opérationnelles quotidiennes et les enjeux stratégiques à plus long terme peuvent être abordés dans le contexte de l'interaction journalière entre les partenaires sociaux. Par exemple, il existe dans de nombreux pays des commissions mixtes chargées de contrôler l'enregistrement, la discipline et le travail des dockers,[48] et des commissions ad hoc sont souvent créées pour résoudre les conflits professionnels. À Anvers, par exemple, les conflits sont réglés par une commission permanente, accessible 24 heures sur 24, composée de représentants des employeurs et des syndicats et d'un fonctionnaire de l'agence pour l'emploi. Cette commission n'est qu'une des composantes d'un ensemble interrelié d'institutions offrant des possibilités de dialogue social et renforçant l'engagement des partenaires sociaux envers la coopération et la paix sociale dans le port. Le directeur des opérations d'un des plus grands terminaux de conteneurs du port expliqua l'importance de la coopération entre la direction et la main-d'œuvre en ces termes: « La paix sociale est fondamentale pour le succès des entreprises d'arrimage et du port d'Anvers. Si un de nos concurrents dans le port est touché par une grève, cela a des répercussions négatives sur nous tous. De bonnes relations industrielles sont donc dans l'intérêt de tout le monde. Le prix de la paix sociale est élevé - les salaires et les avantages offerts dans le port sont très intéressants -, mais le jeu en vaut la chandelle. La paix sociale n'a pas de prix. »[49] Les questions stratégiques telles que les changements structurels de l'administration, de la gestion et des opérations portuaires, exigent souvent un large soutien de la part de la société et une intégration institutionnelle.[50]

48 Voir OIT (2002).

49 Cité par Turnbull et Sapsford (2001), p. 253.

50 Voir Visser (1999), pp. 85-114.

4.2 Les ajustements structurels dans un environnement de relations industrielles favorable

Comme nombre d'autres ports européens, le port d'Anvers fonctionne dans un environnement de relations industrielles favorable caractérisé par un engagement fort à la concertation politique (c'est-à-dire la codétermination de la politique par les gouvernements, les employeurs et les syndicats). Les États membres de l'Union européenne chargent toute une variété d'institutions du dialogue social, de la consultation à la négociation collective, et de l'échange d'informations à la représentation des travailleurs au niveau décisionnel, en passant par les comités d'entreprises. Par exemple, la représentation des travailleurs au niveau décisionnel a pour but de les impliquer démocratiquement dans les décisions de la société, en particulier sur les aspects stratégiques (par opposition aux enjeux opérationnels qui sont généralement discutés au sein des comités d'entreprises). Ces dispositions sont résumées au tableau 2. Pour les travailleurs employés par la Bremer Lagerhaus Gesellschaft (BLG) en Allemagne, la représentation au comité de supervision fut un facteur essentiel de la restructuration de la société en 1997-98, comme décrit à l'encadré 14.

Tableau 2 Systèmes de représentation des travailleurs au niveau décisionnel en Europe

ALLEMAGNE	Les travailleurs des sociétés comptant 500 travailleurs ou plus sont représentés au comité de supervision. La proportion des représentants des travailleurs varie d'un tiers dans les sociétés employant de 500 à 2 000 personnes à un demi dans les sociétés employant plus de 2 000 personnes. Dans ces sociétés, le président représente en effet les actionnaires et possède une voix prépondérante, sauf dans les grandes compagnies du charbon, du fer et de l'acier, où le président est indépendant. Toujours dans le charbon, le fer et l'acier, les représentants des travailleurs peuvent désigner le « directeur de la main-d'œuvre », qui fait partie du conseil d'administration.
BELGIQUE	Il n'y a pas de système de représentation des travailleurs dans les organes décisionnels des sociétés privées au sens strict du terme. Cependant, dans certaines entreprises publiques comme les chemins de fer, les sociétés de transports publics et les universités, les travailleurs siègent dans ces organes.
DANEMARK	Les travailleurs des sociétés employant au moins 50 personnes ont le droit (mais ne sont pas obligés) d'élire au moins deux représentants au conseil d'administration et jusqu'à un tiers du nombre total des membres.
ESPAGNE	Il n'y a pas de droit statutaire de RTND. Cependant, en conséquence d'accords tripartites, les organes décisionnels des grandes entreprises publiques accueillent une représentation syndicale. La RTND est également prévue dans les institutions possédant un statut juridique spécial, comme les caisses d'épargne.
FINLANDE	Dans les entreprises employant 150 personnes ou plus, les travailleurs ont le droit à être représentés au niveau décisionnel. Une grande partie des détails est laissée à la négociation locale entre l'employeur et les syndicats. Il doit y avoir entre un et quatre représentants des travailleurs, pour un cinquième de l'organe où ils siègent.
FRANCE	Dans les sociétés privées, deux ou quatre délégués du comité d'entreprise (selon le nombre de cadres et d'ingénieurs employés) peuvent assister aux réunions du conseil d'administration ou du comité de supervision avec une voix consultative. Dans les entreprises publiques, les représentants élus des travailleurs constituent jusqu'à un tiers du conseil et en sont membres à plein titre. En outre, dans toutes les sociétés à responsabilité limitée, les actionnaires peuvent décider volontairement d'inclure des représentants élus des travailleurs au conseil.

GRÈCE	La représentation des travailleurs au conseil n'existe que dans le « secteur socialisé », comme le service public et les transports, où il y a deux niveaux de participation des travailleurs. Le niveau le plus élevé est l'« assemblée représentative de contrôle social », qui fixe les grands objectifs politiques. Les représentants des travailleurs constituent jusqu'à un tiers de ce groupe. En dessous, on trouve le conseil d'administration où un tiers des membres sont élus par le personnel.
IRLANDE	Il n'y a pas d'obligation statutaire en matière de RTND dans le secteur privé. Dans un certain nombre d'entreprises publiques, les représentants des travailleurs ont le droit d'occuper un tiers des sièges dans les principaux organes.
ITALIE	Bien que la Constitution consacre « les droits des travailleurs à participer à la gestion, selon les modes et dans les limites prescrits par la loi », cela n'a jamais débouché sur une loi relative à la RTND, qui est généralement nulle. Cependant, certains accords conclus au niveau de la société prévoient la participation des représentants des travailleurs aux conseils, généralement sous la forme de la détention de parts par le personnel.
NORVÈGE	Une proportion importante des sociétés privées sont régies par une législation préservant la représentation des travailleurs dans les organes des entreprises, généralement un tiers du total. Dans certaines institutions nationales et municipales, les autorités politiques ont décidé que les travailleurs avaient le droit d'être représentés au sein des organes. Des accords volontaires similaires se rencontrent dans les sociétés non couvertes par le cadre légal traditionnel.
PAYS-BAS	Dans les sociétés employant plus de 100 personnes, un comité d'entreprise doit être créé et une part fixée du capital doit servir à l'institution d'un comité de supervision. Celui-ci élit ses propres membres et actionnaires, le comité d'entreprise et le comité exécutif ont le droit de recommander de nouveaux membres. Il n'y a pas de proportion fixe de représentants des travailleurs au conseil: un comité d'entreprise peut utiliser son droit de recommandation, mais les travailleurs n'ont pas nécessairement un vrai représentant. Les membres du comité de supervision doivent défendre les intérêts de la société; ils ne sont pas des représentants des travailleurs en tant que tels.
PORTUGAL	La désignation des représentants des travailleurs aux organes décisionnels des entreprises ou autres entités publiques est explicitement prévue par la Constitution et la législation. La législation sur les entreprises publiques prévoit également la désignation d'un représentant des travailleurs au conseil d'administration et au comité de supervision. Cependant, cette législation n'est pas respectée dans la pratiques et il n'y a pas de cas connus de désignation de représentants des travailleurs aux organes décisionnels d'une entreprise publique. Dans le secteur privé, la loi stipule que la reconnaissance du droit de RTND dépend exclusivement des souhaits des parties concernées. Dans la pratique, il n'y a pas de cas significatifs connus où ce droit a été reconnu.
ROYAUME-UNI	Il n'y a pas de droit légal à la RTND. Il y a très peu d'exemples de « travailleurs administrateurs », sauf dans le domaine des rachats de certaines compagnies, essentiellement dans les secteurs récemment privatisés ou dérégulés, comme les transports.
SUÈDE	Dans presque toutes les sociétés employant plus de 25 personnes, les travailleurs ont droit à deux membres du conseil. Dans les sociétés employant plus de 1 000 personnes opérant dans au moins deux secteurs, ce chiffre passe à trois membres. Les représentants des travailleurs ne peuvent jamais être majoritaires.

Source: Fondation européenne

Encadré 14 La représentation au niveau décisionnel et la restructuration dans le port de Brême

Quand elle était encore détenue par la ville de Brême, la structure de BLG l'excluait des partenariats et coentreprises avec des sociétés privées. C'était un gros désavantage dans une industrie caractérisée par une concurrence accrue et la spécialisation afin de répondre aux exigences des clients. À la suite d'une étude menée par des consultants, une nouvelle structure fut proposée, qui ouvrirait la voie à l'émergence et à la prospérité d'entreprises spécialisées tirant profit des possibilités offertes par le marché.

Évidemment, les travailleurs s'inquiétèrent pour la sécurité de l'emploi dans une structure commerciale plus diversifiée. Ceux des compagnies spécialisées dans la manutention de conteneurs ou la logistique automobile n'auraient sans doute aucun souci à se faire, mais l'avenir de ceux des autres entreprises (par exemple, les produits forestiers) pourrait ne pas être aussi rose. Les représentants des travailleurs conclurent que la restructuration était nécessaire. « Nous avons commencé par des questions basiques: le changement est-il inévitable?; la situation économique pourrait-elle être améliorée dans le cadre de la structure existante? Le comité d'entreprise et le syndicat convinrent qu'il fallait procéder à des changements »,[1] mais quatre conditions préalables furent fixées:

1. pas de licenciements secs
2. maintien du système de codétermination, en particulier du comité de supervision
3. amélioration de la communication et de la gestion (principalement via un nouveau système de travail en équipes)
4. protection des avantages sociaux des travailleurs

Par le biais de la représentation syndicale dans la négociation collective et de la représentation des travailleurs au comité de supervision et au comité d'entreprise, la main-d'œuvre insista pour être employée par BLG Holding plutôt que par les sociétés spécialisées (les travailleurs seraient assignés à ces dernières par le holding, ce qui laisse une marge pour les transferts interportuaires entre Brême et Bremerhaven et pour les transferts entre sociétés). Cela préserverait le système de codétermination et la convention collective uniforme couvrant tous les travailleurs, avec toutefois quelques différences dans les sociétés spécialisées au niveau des horaires, des pauses, des qualifications et des pratiques de travail. Selon le directeur du personnel de BLG, « les organes de représentation des travailleurs partagent les objectifs de la direction d'augmentation de la productivité et de compétitivité, mais ils cherchent en même temps à garantir que la restructuration ait lieu d'une façon socialement acceptable. »[2] Les membres du comité d'entreprise acquiescent: « Le rôle des représentants des travailleurs n'est pas seulement de constituer une opposition à l'ancienne. Ils sont aujourd'hui impliqués dans un véritable processus de cogestion. »[3] Toutes les entreprises spécialisées de la compagnie sont aujourd'hui bénéficiaires et la fusion avec Eurokai pour créer Eurogate a fait de la compagnie la plus grosse société de manutention de conteneurs et de logistique d'Europe (voir encadré 8).

1 Interview avec l'auteur, mars 2002.

2 Dombois et Wohlleben (2000), p. 57.

3 Interview avec l'auteur, maus 2002.

Dans tous les processus de restructuration industrielle et de changement structurel, des dispositions légales et autres (essentiellement des conventions collectives) garantissent aux travailleurs portuaires européens qu'un dialogue social aura lieu et que leurs intérêts seront protégés. Ces dispositions sont résumées au tableau 3. Dans plusieurs pays européens, notamment les Pays-Bas, les travailleurs jouissent de droits de codétermination et même de veto dans certains domaines de la réorganisation du travail. Cela peut déboucher sur des négociations difficiles et parfois longues, comme quand la réserve de main-d'oeuvre du port de Rotterdam (Stichting Samenwerkende Havenbedrijven) fut restructurée à la fin des années 1990. Elle rencontrait alors des difficultés à répondre aux demandes de main-d'œuvre des employeurs, en particulier de main-d'œuvre qualifiée pour les pauses de nuit et autres. Néanmoins, le résultat de la codétermination peut être de résoudre la quadrature du cercle et de créer une organisation plus rentable et plus compétitive qui offre toujours un travail décent aux dockers. Dans le cas de la Stichting Samenwerkende Havenbedrijven, les négociations s'orientèrent sur le recyclage afin d'obtenir une main-d'œuvre aux multiples qualifications, mais la question la plus controversée fut le nouveau modèle de travail en équipes destiné à garantir la disponibilité de la main-d'œuvre. Les horaires sont moins attractifs que par le passé, mais la flexibilité a assuré la survie de la réserve de main-d'œuvre de Rotterdam, au contraire de ce qui s'est passé à Amsterdam.

Tableau 3 Restructuration et droits de participation des travailleurs en Europe

PAYS	BASE	REPRÉSENTANTS IMPLIQUÉS	NATURE	QUESTIONS
Belgique	Loi et accord intersectoriel (sur les nouvelles technologies)	Comité d'entreprise (sinon, autres représentants dans certains cas)	Information et consultation	Situation/perspectives de la société, situation/perspectives de l'emploi, événements/décisions ayant des conséquences importantes pour l'entreprise, plans de restructuration, nouvelles technologies (avec des conséquences sur l'emploi, l'organisation du travail ou les conditions de travail), licenciements collectifs, transferts d'entreprises.
Danemark	Accords intersectoriels et loi (sur les licenciements collectifs et les transferts d'entreprises)	Comité d'entreprise (comité de coopération)	Information et consultation	Changements affectant l'organisation du travail - y compris les méthodes de production, les technologies, les niveaux d'emploi et la structure de l'entreprise -, licenciements collectifs, transferts d'entreprises.
Finlande	Loi et accords intersectoriels	Délégués syndicaux locaux et travailleurs	Information, consultation et négociation (en cas de changements touchant les travailleurs)	Situation/perspectives de l'entreprise et changements touchant les travailleurs dans les domaines des méthodes de travail, de l'organisation du travail, des nouvelles machines, du lieu de travail, des produits/services, des fermetures, des expansions/coupes majeures, des licenciements collectifs, des transferts d'entreprises.
France	Loi	Comité d'entreprise	Information et consultation	Situation/perspectives de l'entreprise, situation/perspectives de l'emploi, fusions, acquisitions, liquidations, changements dans les équipements de production, fermetures, nouvelles opérations, sous-traitance, nouvelles technologies (avec des conséquences sur les niveaux d'emploi, les qualifications, les salaires, la formation et les conditions de travail), licenciements collectifs, transferts d'entreprises.
Allemagne	Loi	Comité d'entreprise	Information, consultation et codétermination (sur diverses questions structurelles et de production)	Situation/perspectives de l'entreprise, altération des équipements de production, nouveaux équipements, nouveaux processus de production, nouvelle organisation du travail, altération des lieux de travail, nouvelles méthodes de travail et nouveaux systèmes de production, changements dans les équipements, fermetures/coupes, fusions, changements structurels, licenciements collectifs, transferts d'entreprises.
Grèce	Loi	Comité d'entreprise	Information, consultation et codécision (uniquement sur la conscientisation aux nouvelles méthodes d'organisation et à l'utilisation des nouvelles technologies, et plans de formation/recyclage)	Expansion/réduction des opérations, nouvelles technologies, changements dans la structure et les niveaux d'emploi, conscientisation aux méthodes d'organisation et à l'utilisation des nouvelles technologies, plans de formation/recyclage plans, licenciements collectifs (et travail de courte durée), transferts d'entreprises.
Irlande	Loi	Délégués syndicaux (ou représentants élus des travailleurs quand les syndicats ne sont pas reconnus)	Information et consultation	Licenciements collectifs, transferts d'entreprises.
Italie	Accords intersectoriels et sectoriels et loi	Représentation syndicale unitaire (RSU)	Information et consultation	Situation/perspectives de l'emploi, changements technologiques, organisationnels et productifs, redéploiement, licenciements collectifs, transferts d'entreprises.

PAYS	BASE	REPRÉSENTANTS IMPLIQUÉS	NATURE	QUESTIONS
Pays-Bas	Loi	Comité d'entreprise	Information, consultation et veto (décisions « sociales » - par ex. changements des profils professionnels, exigences en matière de compétences, etc. - uniquement).	Décisions stratégiques importantes, y compris niveaux et méthodes de production, organisation du travail, nouvelles technologies, nouveaux investissements, structure de l'entreprise, niveaux d'emploi, changements des profils professionnels, exigences en matière de compétences, conditions de travail et organisation du temps de travail, licenciements collectifs, transferts d'entreprises.
Norvège	Accords intersectoriels et loi (sur les changements revêtant une importance matérielle pour l'environnement de travail)	Comité d'entreprise, délégués syndicaux et comité de l'environnement de travail (uniquement changements revêtant une importance matérielle pour l'environnement de travail)	Information et consultation	Activités de l'entreprise, gros investissements, changements dans les systèmes et méthodes de production, développement de produits, expansions/réductions ou restructurations, formation, réorganisations d'importance pour les travailleurs et conditions de travail, questions d'emploi (y compris plans d'expansion ou de réduction), plans revêtant une importance matérielle pour l'environnement de travail (planification et organisation du travail), acquisitions, licenciements collectifs, transferts d'entreprises.
Portugal	Loi	Commission des travailleurs	Information et consultation	Situation/perspectives de l'entreprise, organisation des unités de production et implications pour l'emploi, équipements, plans de restructuration de l'entreprises, fermetures/coupes, mesures résultant en des réductions de l'emploi ou des changements des conditions de travail, changements des horaires et systèmes de classification, changements de localisation de l'entreprise, formation/recyclage, compétences, licenciements collectifs, transferts d'entreprises.
Espagne	Loi	Comité des travailleurs	Information et consultation	Situation/perspectives de l'entreprise, situation/perspectives de l'emploi, production, sous-traitance, réorganisation de la production touchant les travailleurs (changements substantiels des conditions de travail, redéploiement, mobilité fonctionnelle, etc.), changements du statut légal de l'entreprise (par ex. fusions et acquisitions), restructuration/changement de l'emploi, réductions du temps de travail, transfert d'infrastructures, plans de formation, nouvelle organisation du travail, modification de l'organisation du travail, licenciements collectifs, transferts d'entreprises.
Suède	Loi et accords intersectoriels	Délégués syndicaux	Information, consultation et négociation (sur les altérations importantes de l'activité, du travail ou des conditions de travail et les licenciements collectifs)	Situation/perspectives de l'entreprise, politique pour l'emploi, changements de l'organisation et des conditions de travail, altérations importantes de l'activité, du travail ou des conditions de travail, licenciements collectifs, transferts d'entreprises.
Royaume-Uni	Loi	Délégués syndicaux (ou représentants élus des travailleurs quand les syndicats ne sont pas reconnus)	Information et consultation	Licenciements collectifs, transferts d'entreprises.

4.3 Liste de contrôle

- ☑ Les représentants des travailleurs sont-ils généralement impliqués dans les décisions concernant les changements structurels dans les ports de votre pays, ou des commissions ou forums ad hoc ont-ils été établis pour impliquer les partenaires sociaux dans les réformes portuaires?

- ☑ Dans quelle mesure les institutions et procédures régissant les questions quotidiennes (discipline et différends, résolution des litiges, commissions d'arbitrage, etc.) sont-elles intégrées dans d'autres institutions traitant des changements structurels majeurs?

- ☑ Le processus de dialogue est-il inclusif quand il s'agit de discuter de changements structurels majeurs?

- ☑ Le contexte national et sectoriel est-il favorable au dialogue social?

- ☑ Existe-t-il des droits légaux ou autres spécifiques que les partenaires sociaux peuvent exercer lors de changements structurels majeurs?

5. La participation du secteur privé (PSP) dans les ports

La plupart des observateurs reconnaissent que, dans une économie mondiale de plus en plus globale, les ports doivent améliorer leur efficacité s'ils veulent faire partie intégrante des nouveaux réseaux logistiques internationaux et soutenir les objectifs économiques nationaux pour la croissance des échanges commerciaux et la prospérité sociale. La participation du secteur privé (PSP) dans les ports est généralement considérée comme un des moyens les plus efficaces d'atteindre ces objectifs. Dans de nombreux ports toutefois, la PSP a débouché sur une réduction significative de l'emploi, souvent accompagnée par une diminution des salaires et une dégradation des conditions pour ceux qui conservaient leur place. Néanmoins, la plupart des syndicats portuaires et maritimes ne s'opposent plus par principe à la PSP, mais demandent que les changements soient introduits en consultation avec les travailleurs des ports afin de maintenir les pertes d'emplois au minimum absolu, de protéger le plus possible les salaires et conditions de travail et de garantir la fourniture d'une formation appropriée et le maintien ou le renforcement des normes de santé et de sécurité.

5.1 Le pourquoi et le comment de la PSP dans les ports

Les études menées dans les grands ports du monde montrent que la PSP est poussée essentiellement par le désir d'augmenter l'efficacité et de comprimer les coûts, même si de nombreux ports citent également l'expansion des activités et la réduction de la charge des investissements publics.[51] Dans les ports africains, les principaux objectifs de la PSP sont évidemment de renforcer l'efficacité et d'améliorer la qualité du service, mais aussi de moderniser les infrastructures et de réduire les coûts.[52] L'objectif ultime consiste, semble-t-il, à « faire répondre le port aux exigences du marché et donc satisfaire les besoins des clients. »[53] De même, « les ports qui réussissent ont une chose en commun: ils sont tous fortement orientés sur le marché, tandis que ceux qui ne réussissent pas ne le sont pas. »[54]

Il y a différentes manières d'impliquer le secteur privé dans l'industrie portuaire. En fait, il existe un plus large éventail de modèles de réformes et de formats de partenariat public-privé pour la prestation des services portuaires que pour n'importe quel autre secteur gourmand en infrastructures.[55] Le tableau 4 résume les différents accords de hausse de la PSP.

51 Baird (2002), pp. 276-277.

52 CNUCED (2003a), p. 11.

53 CNUCED (1995), p. 2.

54 CNUCED (1995), p. 6.

55 Banque mondiale (2001).

Tableau 4 Exemples de participation du secteur privé

Stratégie	Accords avec participation limitée du port	Accords avec participation active du port
Sous-traitance	Franchises	Sous-traitance de la main-d'œuvre et des services Contrat de gestion Location des équipements
Restructuration majeure	Location-acquisition	Filiales entièrement détenues Concurrence ouverte
Démantèlement partiel	Concessions Contrats à long terme Vente d'avoirs essentiels	Partenaires minoritaires Coentreprises Sociétés spécialisées
Démantèlement total	Vente d'activités Ports privés sans restrictions Contrats à long terme capitalisés	Société cotée en bourse

Source: BAD (2000), p. 30.

Il ne fait aucun doute que la PSP s'étend dans les ports du monde, même si la détention par le secteur public des infrastructures portuaires est toujours la norme.[56] En 1992, la Banque mondiale releva 304 millions USD d'investissements du secteur privé dans les ports des pays en développement. Au changement de millénaire, ce chiffre était passé à 2,632 milliards USD. En 2003, on enregistra 325 possibilités d'investissement dans des ports pour les investisseurs privés, dont environ un quart consistait en des projets de PSP. En Europe du Nord, l'acquisition d'équipements représentait 44%, tandis qu'en Asie méridionale, près de 80% consistaient en de nouvelles installations, des projets de construction-exploitation-transfert et des possibilités de copartenariat.[57]

Dans les pays en développement, ce sont les ports africains qui ont le plus grand besoin d'investissements pour moderniser leurs équipements et améliorer leurs infrastructures. Dans les années 1990, l'Afrique ne perçut que 5% des investissements totaux dans les pays en développement pour la PSP dans l'infrastructure.[58] Les ports africains sont généralement considérés comme un investissement à haut risque, les banques locales ne sont souvent pas préparées à octroyer des crédits à long terme et les opérateurs mondiaux ne savent pas s'ils pourront générer un trafic suffisant pour justifier l'investissement. On a souvent rencontré de grands retards, de nombreux faux départs et toute une série d'échecs en matière de PSP, comme dans le cas de Mombasa (Kenya), exposé à l'encadré 15.

56 Voir Baird (2002) et Inoue (2002).

57 CNUCED (2004), p. 79.

58 CNUCED (2003b), p. 24.

Encadré 15 La PSP dans le port de Mombasa[1]

Les ports maritimes d'Afrique de l'Est traînent une réputation de faible productivité et de coûts relativement élevés, généralement à cause du volume limité mais de la grande variété du fret qui y est traité, de la politisation des autorités portuaires publiques, des systèmes de gestion et de travail inopérants, des faibles investissements dans les technologies et les équipements, de la congestion et des conditions climatiques. Quand ces ports ont un hinterland exclusif, les mauvais résultats ne sont qu'un facteur de déprime économique, mais des ports comme Mombasa sont de plus en plus compétitifs au niveau des échanges vers l'intérieur du pays. Par exemple, en dépit de la plus longue distance à parcourir, les échanges commerciaux de l'Ouganda ont longtemps transité par le port tanzanien de Dar es Salaam en raison des charges portuaires élevées et de la faible productivité du port de Mombasa. Dans ce contexte, plusieurs mesures de revitalisation ont été envisagées, comme la modification des tarifs, la rationalisation ou la PSP pour améliorer l'efficacité et la prestation de services de manutention de fret, en particulier de conteneurs.

Au début, le gouvernement kényan se montra plutôt peu réceptif à la PSP, préférant garder les opérations portuaires sous son contrôle général. Après la désignation de Robert Brenneisen, un industriel au palmarès duquel figurait Bamburi Portland Cement, au poste de directeur exécutif de l'Autorité portuaire du Kenya (KPA) en mars 1996, la PSP fit toutefois son entrée dans le terminal de conteneurs du port de Mombasa dans le cadre d'un contrat de deux ans et de 2,2 millions USD signé en septembre 1999 avec une société britannique basée à Felixstowe. Le départ soudain de cette société fin 1997, qui résilia prématurément son contrat avec la KPA, fut prétendument le résultat des incessants dysfonctionnements des équipements du terminal de conteneurs et de l'incapacité apparente du gouvernement kényan à les réparer ou à les remplacer.

[1] Ce compte-rendu est basé sur Hoyle (1999).

5.2 PSP, réforme de l'emploi et dialogue social

Une question pour le moins épineuse consiste à savoir à quel moment la réforme de l'emploi doit avoir lieu. L'expérience britannique, par exemple, indique que la privatisation antérieur à la réforme de l'emploi a peu d'effets sur les performances des ports anciennement nationalisés, tandis que la privatisation subséquente des ports sous tutelle, apparue après le retrait du National Dock Labour Scheme en 1989, améliorait la rentabilité (et la fortune personnelle des nouveaux propriétaires de ports) mais n'avait qu'un impact limité sur la productivité.[59] Les agences internationales plaident pour la réforme des pratiques de travail dans les ports, accompagnée par une réduction presque inévitable de l'emploi, *avant* l'introduction de toute PSP, afin de rendre les investissements attractifs pour le secteur privé.[60] Cela pose des questions sur l'implication des sociétés privées et sur le dialogue avec la main-d'œuvre restante. Par exemple, le secteur privé doit-il être impliqué dans les réformes de l'emploi avant que les contrats ne soient conclus ou que de

[59] Saundry et Turnbull (1997).

[60] Voir CNUCED (1998), p. 13; Banque mondiale (2001).

l'argent privé ne soit investi? Quels arrangements doivent être pris pour le dialogue social et la négociation collective avec les compagnies privées?

Au Nigeria, un plan social d'action fut mis au point par l'ensemble des parties prenantes de l'industrie, proposant un processus graduel de PSP commençant par le port de Calabar. Après une période convenue, les opérations dans ce port furent comparées à celles d'autres ports, et une décision fut prise quant au calendrier du reste de la réforme. Ce plan imposa au gouvernement fédéral de réguler la fourniture de main-d'œuvre et de gérer les questions relatives au bien-être des travailleurs dans le port par le biais du Joint Maritime Labour Industrial Council (JOMALIC). Ce conseil, fondé en 2003, étendait l'autorité du Joint Dock Labour Industrial Council (JODLIC), établi en 2000, aux marins et aux dockers. Cependant, le gouvernement fédéral, par l'interméiaire de la Nigeria Ports Authority (NPA) et du Bureau for Public Enterprises, prit un chemin fort différent sans consulter le Syndicat des travailleurs maritime du Nigeria (MWUN). Cela déboucha sur une longue période de perturbations sociales et sur d'importants retards dans le programme de PSP proposé. Ce cas est évoqué plus avant à l'encadré 16.

Encadré 16 PSP et dialogue social au Nigeria[1]

Comme de nombreux pays en développement, le Nigeria n'a introduit que récemment un système global de régulation du marché du travail (via le JODLIC et le JOMALIC). Cela a entraîné une amélioration significative des conditions de travail dans les ports nigérians. Grâce à l'enregistrement des travailleurs, le JODLIC/JOMALIC peut coordonner la fourniture de main-d'œuvre aux sociétés d'arrimage, et l'introduction du salaire basé sur le tonnage traité à la place du paiement d'un montant fixe quotidien a encouragé la hausse de la productivité et contribué à éradiquer toute une série de pratiques de travail inefficaces et corrompues. De plus, pour la première fois dans l'histoire de l'industrie, le JOMALIC a facilité un organe de négociation collective tripartite impliquant des représentants de la NPA, des employeurs et des travailleurs portuaires, et publié une brochure détaillant les conditions minimales de service des dockers des ports du pays.

La PSP avait déjà été lancée par le gouvernement militaire fédéral en 1992, mais la véritable impulsion fut donnée par le passage à la gouvernance démocratique en 1999. Au changement de millénaire, les ports nigérians vécurent la pire congestion depuis 25 ans, et toutes les parties reconnurent la nécessité d'améliorer l'efficacité et de réduire les temps d'estarie. Le MWUN décida de travailler en partenariat avec d'autres parties prenantes, à travers un processus de dialogue social, et appuya le programme social de l'OIT pour le Nigeria. Comme un membre de l'exécutif du MWUN déclara, « l'OIT plaide pour le recours au dialogue et joue le rôle d'arbitre impartial dans toutes les questions entre le gouvernement et les travailleurs. »

Cependant, l'exclusion du syndicat de diverses réunions des parties prenantes organisées pour rédiger le projet de politique de réforme des ports suscita des tensions internes au sein du MWUN et aigrit les relations avec les autres parties, débouchant sur une série de grèves et de manifestations qui retardèrent fortement la PSP. Le MWUN est numériquement dominé par le personnel de la NPA (l'ancien Syndicat des travailleurs de l'Autorité portuaire du Nigeria, mentionné à l'encadré 12). Dans la proposition de PSP, environ 75% de ces travailleurs durent faire face à un licenciement. Le déficit du fonds de pension du personnel de la NPA est énorme, et les travailleurs doivent encore percevoir trois ans d'arriérés de salaires. Les craintes et angoisses du personnel de la NPA viennent se greffer aux préoccupations des dockers quand au sort du JOMALIC. Les négociations furent très difficiles dans ce contexte, comme le dit un officiel du MWUN: « Si nous faisons des concessions, nos membres penseront que nous avons été grugés » (par les représentants du gouvernement). Il est manifeste que le syndicat rejette la responsabilité de l'impasse dans laquelle se trouvent les partenaires sociaux en 2004-05: « Le dialogue social est un processus à deux voies. Nous [le syndicat] devons jouer notre rôle et la présidence [le gouvernement fédéral] doit jouer le sien. Si une des deux parties est déficiente, le dialogue social échoue. »

[1] Ce compte-rendu est basé sur des articles de presse et sur Adeleye (2005).

Des études remontant aux années 1990 indiquent que la réforme de l'emploi sous la forme de pratiques de travail plus flexibles et d'une dérégulation de l'emploi dans les ports a entraîné une réduction du nombre d'emplois et une détérioration des termes et conditions de travail. La PSP a tendance à aggraver la baisse de l'emploi et très peu de syndicats ont fait état d'effets positifs de la PSP sur les termes et conditions de travail. Au mieux, son impact est nul; au pire, elle entraîne une détérioration ultérieure de la sécurité de l'emploi, des possibilités de travail, etc.[61] Là où la PSP a été plus extensive, comme dans la région Asie-Pacifique, les syndicats rapportent des pertes d'emplois et un déclin des

[61] Turnbull et Wass (1995a et 1997).

termes et conditions de travail de leurs affiliés.[62] Cependant, quand les syndicats sont engagés dans le dialogue social, impliqués dans le processus de réforme et dans une position leur permettant d'influencer les conséquences éventuelles, ils rapportent moins souvent des effets contraires.[63] Dans le programme de PSP proposée pour le port de Cochin en Inde, par exemple, un accord fut conclu entre le cartel portuaire, le concessionnaire et les syndicats, selon lequel les conditions d'emploi de tous les travailleurs transférés vers la nouvelle société au terminal de conteneurs Rajiv Gandhi (RGCT) « doivent être au moins aussi favorables que celles dont ils jouissaient à l'époque où le RGCT était géré par le cartel portuaire. »[64] Cet accord ne se dégagea qu'après une menace de grève des syndicats, qui avaient demandé que le RGCT ne soit pas cédé à un soumissionnaire privé avant la finalisation des questions liées à l'emploi, ce qui déboucha à son tour sur des négociations tripartites entre la direction du cartel du port de Cochin, les représentants de Dubai Ports International (le concessionnaire) et les huit syndicats représentés dans le port.

La politique de la Fédération internationale des ouvriers des transports (ITF) est, de manière assez compréhensible, que la privatisation ne doit être introduite que sur la base d'un accord dont les syndicats sont parties. La politique de l'ITF en matière de PSP, et son évolution ces dernières années, est décrite à l'encadré 17.

62 Turnbull et Wass (1995c).

63 Turnbull et Wass (2005); Turnbull (1996).

64 Mémorandum de règlement du chapitre 12(3) du conflit professionnel de 1947 exposé à la Commission régionale de l'emploi, en référence à un litige professionnel soulevé par les syndicats du cartel portuaire de Cochin, 20 mars 2005, clause 3.

Encadré 17 La politique de l'ITF en matière de PSP

Le premier signe de changement dans la politique de l'ITF en matière de PSP fut perçu dans la préface d'un rapport publié en 1995 sur la réforme et les ajustements structurels dans les ports du monde, où Kees Marges, secrétaire de la section dockers de l'ITF à l'époque, écrivit: « Toute réforme, restructuration ou réorganisation (…) doit être jugée à ses effets à court et à long termes sur les travailleurs concernés. Il n'y a pas de politique standard (…) Le seul critère qui puisse être utilisé par les syndicats négociant la réforme réside dans l'effet des changements proposés sur les intérêts des travailleurs. » Parmi ces derniers, on trouve un emploi stable et enrichissant; un revenu approprié permettant de subvenir aux besoins de base; des horaires raisonnables; des conditions de travail sûres, saines et environnementalement acceptables; la protection sociale; la démocratie sur le lieu de travail; l'enseignement et la formation professionnelle; l'égalité au travail; et la protection contre la discrimination et la corruption.

Cette nouvelle approche fut creusée lors de la préparation de et de la discussion lors d'une réunion tripartite organisée en 1996 par l'OIT sur les problèmes sociaux et de travail provoqués par les ajustements structurels dans l'industrie portuaire. La politique fut approuvée lors de conférences régionales de dockers en Amérique latine (Lima, novembre 1996) et en Afrique (Mombasa, décembre 1996), puis lors d'un séminaire au Sri Lanka, avant d'être officiellement adoptée en 1997 lors de la conférence mondiale des dockers de Miami (États-Unis). Cette nouvelle politique appelait à l'introduction de la restructuration en guise de résultat d'un processus contrôlable de recherche, de prise de décisions commune, de planification et de mise en œuvre auquel toutes les parties concernées ont le droit et la possibilité de participer. Là où ce n'est pas le cas, et en particulier où la privatisation et la dérégulation ont un effet négatif sur les services de transport ou sur les conditions offertes aux travailleurs, l'ITF reste opposée à la réforme des ports (40e Congrès de l'ITF, Vancouver, 2002).

Les agences internationales ne sont pas toutes d'accord avec la position de l'ITF selon laquelle la consultation et la négociation avec les représentants des travailleurs sont vitales pour le succès de la PSP. Par exemple, un rapport publié par la Banque asiatique de développement intitulé *Deveveloping Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure* propose que « là où le temps le permet, le gouvernement peut adopter une approche proactive en réduisant ou en éliminant le rôle des syndicats et en dérégulant les services de manutention de fret afin de permettre la libre concurrence. »[65] En revanche, la Banque mondiale est partisane du dialogue social. Dans son *Port Reform Toolkit*, elle avertit les gouvernements de ne pas voir la réforme des ports comme une occasion de « casser » les syndicats, de saper leur organisation ou de marginaliser leurs activités. En fait, la Banque souligne que « l'expérience mondiale laisse à penser que les travailleurs portuaires doivent être impliqués dans le processus de réforme des ports dès sa phase de conception. Une fois de plus, l'expérience montre que la meilleure manière d'instaurer la confiance de toutes les parties en le processus de réforme consiste à élargir la sphère de participation et de responsabilité pour englober les utilisateurs et les travailleurs des ports et les employeurs portuaires et maritimes. »[66]

Cette approche est évidemment appuyée par l'OIT et les partenaires sociaux de l'industrie portuaire: « Les employeurs doivent s'engager dans un dialogue avec les représentants des travailleurs conformément à la législation et aux pratiques nationales avant de mettre au point des politiques et programmes abordant les questions de travail découlant de la ré-

65 BAD (2000), p. 59.

66 Banque mondiale (2001), Module 1.

forme des ports. »[67] Le problème, d'après l'ITF et nombre de ses affiliés, est que les législations et pratiques nationales ne prévoient souvent pas de protections suffisantes et que de nombreux opérateurs privés - et même des autorités portuaires publiques - utilisent la réforme des ports et la PSP pour recourir à de la main-d'œuvre occasionnelle, non enregistrée et non formée, pour affecter les marins à des activités de manutention du fret et pour marginaliser ou exclure les représentants es travailleurs. Il est donc impératif d'établir un ensemble clair de lignes directrices pour le processus de dialogue social dans les ports, qui fait l'objet de la partie 2 du présent *guide pratique*.

5.3 Liste de contrôle

- ☑ Quels facteurs, et acteurs, ont soit favorisé soit empêché la PSP dans les ports de votre pays?
- ☑ Des agences extérieures, telles que la Banque mondiale, ont-elles été impliquées dans la PSP? Si oui, ont-elles impliqué les partenaires sociaux dans des discussions sur la future politique portuaire?
- ☑ Quels sont les buts de l'augmentation de la PSP dans les ports de votre pays?
- ☑ Quelles formes de PSP ont été envisagées?
- ☑ Quelle est la politique des partenaires sociaux en matière de PSP?
- ☑ Des réformes de l'emploi ont-elles été menées en prélude à ou en conséquence de la PSP? Quels ont été les effets sur l'emploi et les conditions de travail?

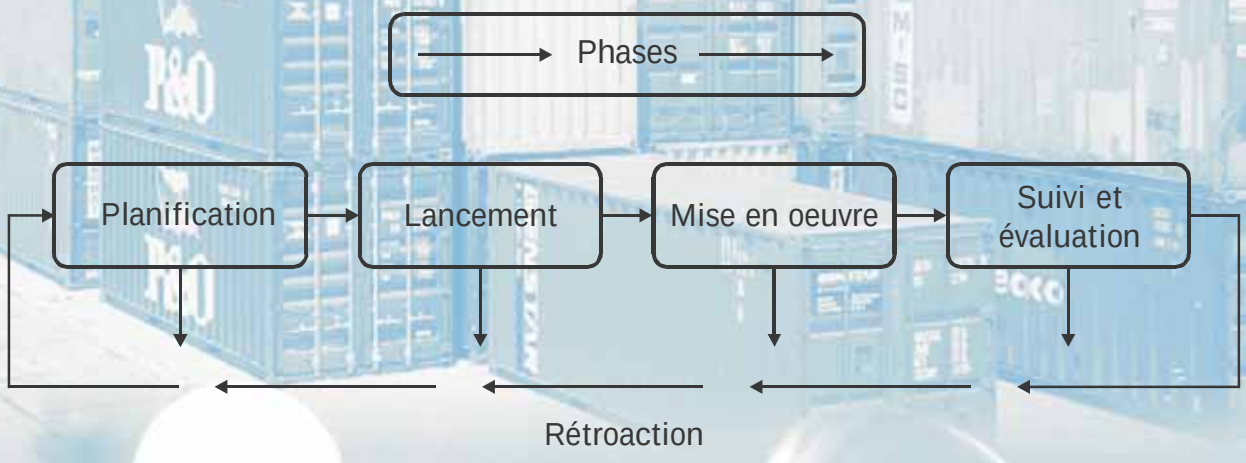
67 OIT (1996).

PARTIE 2

Le processus de dialogue social dans l'industrie portuaire

Le dialogue social ne doit pas être un tête-à-tête servant à évoquer des questions spécifiques comme un programme d'ajustements structurels ou de participation du secteur privé (PSP), mais un processus continu et extensif qui fait lui-même l'objet d'un suivi et d'une évaluation. Ainsi, les rétroactions peuvent servir à réviser le processus actuel et améliorer la planification, le lancement et la mise en œuvre du futur dialogue social. Quand les institutions de dialogue social sont moins bien établies, les ajustements structurels et la PSP peuvent représenter un défi particulier pour les partenaires sociaux et imposer la création de nouveaux processus et institutions pour négocier et adopter les changements visés. Les différentes phases du dialogue social sont illustrées à la figure 3. Les différentes activités associées à chaque phase sont évoquées aux chapitres 6 à 9, tandis que le chapitre 10 se penche sur les moyens ressources nécessaires pour mettre le dialogue social en pratique. Même si les diverses phases du dialogue social se chevauchent, elles seront décrites séparément pour plus de clarté dans l'analyse.

Figure 3 Les phases du dialogue social dans les ports

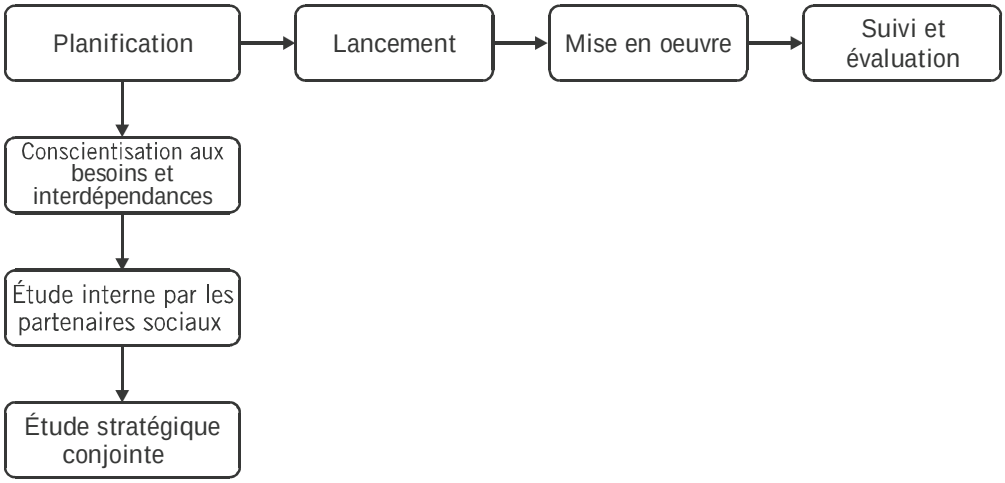


6. La planification du dialogue social

Bien que le dialogue social ne déploie toute son efficacité que quand il constitue une des bases de la relation entre les partenaires sociaux, de sorte que les changements organisationnels et autres puissent être évoqués dans le cadre établi d'un échange d'informations, d'une consultation et d'une négociation, il peut y avoir des cas où des nouvelles institutions ou méthodes d'interaction et de dialogue sont nécessaires. Lors des grands programmes d'ajustements structurels et de PSP, par exemple, il n'est pas rare qu'un groupe de travail spécial soit institué ou qu'une série d'ateliers et de séminaires soient organisés pour diffuser l'information et susciter le débat parmi les partenaires sociaux et les autres parties prenantes. Ces activités se déroulent souvent en réponse à des conseils d'experts extérieurs et sont grandement recommandées dans les modèles et manuels de réforme des ports soutenus par les agences internationales comme la CNUCED et la Banque mondiale.

La planification du dialogue social dans le contexte des ajustements structurels et de la PSP doit commencer par une évaluation de l'acceptation du changement par les partenaires sociaux: partagent-ils la même vision de « l'état du monde » (impact de la concurrence entre les ports, demandes des principaux clients, potentiel d'efficacité accrue, avantages du travail décent, etc.) et sont-ils conscients de leurs propres interdépendances? Cela peut requérir une étude interne par les différentes organisations (par exemple, l'autorité portuaire et les compagnies de manutention de fret) et par les organisations représentatives (par exemple, les associations d'employeurs et les organisations de travailleurs) avant que les discussions officielles sur les ajustements structurels ou la PSP ne débutent. Si les partenaires sociaux se mettent d'accord sur la nécessité d'un changement, la phase de planification en elle-même peut être menée à travers un processus de dialogue social. Cela permettra aux acteurs de s'informer mutuellement de leurs intentions et capacités le plus tôt possible et aux partenaires sociaux et autres parties prenantes d'identifier toutes les options qui pourraient s'offrir à eux. Une étude stratégique conjointe du (des) port(s) en question mettra les partenaires sociaux en position de maximiser le potentiel de profits mutuels. Ces activités sont décrites à la figure 4.

Figure 4 Activités de planification du dialogue social



6.1 Conscientisation aux besoins et interdépendances

Dans de nombreux ports, la nécessité d'une réforme est beaucoup trop flagrante - les retards, la congestion, les accidents et les mauvaises conditions de travail sont clairement visibles -, mais les acteurs sociaux semblent souvent être plus préoccupés par la défense de leurs intérêts que par la reconnaissance des interdépendances entre ceux-ci et par la maximisation de leurs profits mutuels. Par exemple, les représentants des travailleurs préféreront que le gouvernement réforme les politiques en matière de tarifs portuaires, de taux de taxation ou même de commerce afin d'attirer plus de trafic et de renforcer l'utilisation des équipements portuaires, plutôt que de soutenir la réforme des pratiques de travail afin d'améliorer l'efficacité du port. Les résultats de recherches en provenance de pays comme l'Inde montrent toutefois que l'amélioration des performances d'un port est la clé ouvrant la porte à un trafic accru.[68] Les opérateurs de terminaux privés, doivent quant à eux « reconnaître que les capacités des travailleurs à résoudre les problèmes constituent un atout sous-estimé, et que le partage de l'autorité décisionnelle sur le lieu de travail, la concession de sacrifices pour former les travailleurs et les garder sont quelques-unes des manières d'en tirer profit. »[69]

La nécessité d'une réforme des ports est souvent communiquée aux différents groupes d'intérêts par le biais d'agences gouvernementales. Dans de nombreux pays en développement, des institutions extérieures comme la Banque mondiale peuvent être formellement impliquées dans ce processus par l'intermédiaire d'un programme d'assistance portant sur les aspects techniques des ajustements structurels et de la PSP. Une telle étude englobe traditionnellement:

- une *étude stratégique* du marché desservi par le port, de la concurrence sur ce marché, de la productivité du port et des règles de travail, des forces et faiblesses du port public et du secteur privé dans l'approvisionnement de ce marché et une déclaration claire des objectifs de l'augmentation de la PSP;
- une *étude financière* en trois étapes: (i) restructuration des comptes, évaluation des avoirs et révision de la structure financière pour permettre un transfert sans heurts des avoirs vers le secteur privé; (ii) développement de projections de liquidités pour les différents arrangements contractuels afin de déterminer l'impact sur la situation financière du port et sa capacité à financer ses autres activités et investissements; et (iii) mise au point de critères financiers à utiliser lors de l'évaluation des propositions du secteur privé;
- une *étude juridique* en deux étapes: (i) détermination des arrangements possibles (et sous quelle forme) en vertu de la législation en vigueur et des modifications de la législation nécessaires pour un renouvellement ou une augmentation de la PSP; et (ii) rédaction du contrat de base pour l'arrangement choisi;
- des *discussions avec les soumissionnaires potentiels*, englobant des pourparlers informels avant l'appel d'offres et des négociations officielles pendant la phase de soumission des offres.[70]

À quelle étape, dans quelle capacité et de quelle manière les partenaires sociaux doivent-ils être impliqués dans ce processus? Prenons les exemples d'assistance technique apportée par la Banque mondiale où les consultants étaient chargés de mener une étude

68 De et Ghosh (2003) et CNUCED (2004), p. 77.

69 CNUCED (1999), p. 51. L'avis de l'OIT est que la formation ne doit pas être considérée comme un « sacrifice ».

70 BAD (2000), p. 74.

stratégique de leurs ports respectifs. L'étude de la stratégie de développement de ports francs au Ghana n'entraîna aucune obligation officielle pour l'expert de consulter les partenaires sociaux. Pour le projet relatif au développement d'un paquet pour les départs volontaires à la retraite au Sri Lanka, le consultant dut « identifier les exigences et la position de négociation des syndicats » mais l'accent fut mis sur la création d'un plan qui pourrait « être effectivement communiqué à toutes les parties prenantes » (c'est-à-dire, il avait été convenu avec le gouvernement d'une discussion avec les partenaires sociaux *après* l'étude stratégique). À l'opposé, les termes de référence pour les ports de Santo Tomas de Castilla et Puerto Quetzal au Guatemala intégraient le dialogue social dès le début, comme décrit à l'encadré 18. Il y a toutefois lieu de noter que la PSP avait déjà été adoptée en tant que stratégie ad hoc.

Encadré 18 Termes de référence pour un expert en privatisation des opérations portuaires, Guatemala

Projet d'assistance technique à la privatisation des infrastructures: expert en privatisation des opérations portuaires - termes de référence (extraits)

« 3. L'objectif de la mission consiste a) à assister le gouvernement dans le transfert réussi et le plus rapide possible des opérations de manutention de fret du secteur public au secteur privé, et b) à concevoir et aider à mettre en œuvre un programme équitable de réduction du personnel là où les travailleurs n'auront pas été intégrés dans les opérations du secteur privé. (…)

4. d) … proposer des solutions de remplacement réalistes pour atteindre l'objectif fixé. (…) Ces solutions doivent être présentées clairement et discutées avec les agences correspondantes du gouvernement, les directions de ports et les représentants des syndicats afin d'obtenir un consensus sur la façon d'agir la plus acceptable. (…)

7. [L'expert] doit, à toutes les étapes de sa mission, coordonner étroitement son travail avec celui du ministère des Transports, de la Commission de modernisation de l'État, de la direction et des dirigeants syndicaux de Santo Tomas de Castilla et de Puerto Quetzal, des utilisateurs des ports, des consignataires de navires et des opérateurs. »

Source: Banque mondiale.

La réforme de l'emploi étant une composante inévitable, faisant généralement partie intégrante, de tout programme d'ajustements structurels ou de PSP, de nombreux gouvernements ont créé un groupe de travail sur la réforme de l'emploi, traditionnellement présidé par le ministre de l'Emploi et auquel siègent d'autres ministères (par exemple, transports, commerce, finances, planification), les directions des autorités portuaires, des sociétés privées, des représentants des travailleurs, et même des clients ou utilisateurs des ports. La question cruciale en phase de planification consiste à savoir si les enjeux sociaux doivent être maintenus séparés des questions commerciales au sens large, comme le recommandent plusieurs organisations, à l'instar de la CNUCED[71] et de la Banque asiatique de développement,[72] et, si oui, comment les questions sociales s'insèreront dans l'étude stratégique. Par exemple, garder ces questions séparées peut limiter la portée des mesures alternatives à prendre pour gérer les réductions de personnel; cela peut faire que tout dialogue social sur les questions sociales s'avérera plus distributif qu'intégratif et éloignera les partenaires sociaux (en particulier les travailleurs et les représentants des travailleurs) du processus de réforme.

6.2 Étude interne par les partenaires sociaux

La représentativité interne est un aspect important à aborder pendant la phase de planification. Par définition, les ajustements structurels et la PSP impliquent un dialogue social avec de nouveaux acteurs originaires des secteurs public et privé. La légitimité et l'acceptation dépendent de la représentativité interne des partenaires sociaux et de leur capacité à s'engager effectivement dans le processus de dialogue social. Par exemple, si l'autorité portuaire publique devient un propriétaire foncier, avec une séparation des responsabilités régulatoires et opérationnelles, qui parlera au nom de la direction du port? Quel rôle, s'ils doivent en jouer un, les intérêts politiques locaux et nationaux auront-ils dans sa direction? Comment la nouvelle direction du port interagira-t-elle avec les utilisateurs et les autres parties prenantes? Ne pas affronter ces questions lors de la planification affaiblira sans doute les phases suivantes du dialogue social.

La planification du dialogue social peut constituer un défi particulier pour les organisations de travailleurs, en particulier dans le contexte des ajustements structurels et de la PSP. Les grands enjeux auxquels les syndicats doivent faire face sont, d'après l'ITF:

- la nécessité d'un engagement au compromis pendant les négociations, associée à une défense acharnée des accords conclus par les partenaires sociaux;
- la nécessité de renforcer l'expertise du syndicat par le biais d'une combinaison de l'enseignement et de la formation et du recours à l'expertise extérieure;
- l'introduction possible de nouvelles structures syndicales, y compris des organisations globales ou unifiées engagées envers la démocratie interne;
- la protection du revenu et de l'emploi pour soulager les craintes des travailleurs face au changement;
- l'adoption du principe d'échange de concessions au lieu de la revendication de droits politiques ou moraux face aux propositions de participation du secteur privé; et

71 CNUCED (1999), p. 52.

72 BAD (2000), p. 74.

- l'accommodation à la nouvelle gestion des ressources humaines et aux politiques de relations industrielles associées aux sociétés du secteur privé.[73]

6.3 Étude stratégique conjointe

Si la planification du dialogue social doit faire partie intégrante de l'ensemble du processus et est effectuée conjoitement par tous les partenaires sociaux, chaque partie sera plus susceptible de s'approprier les phases ultérieures et les résultats qui s'en suivront. Le résultat d'une approche commune de la planification n'est toutefois pas nécessairement prévisible. En outre, il peut être fort différent d'un plan qui serait développé par des spécialistes sur la base d'une analyse bien informée de la situation et des problèmes. Quoi qu'il en soit, les partenaires sociaux ont besoin d'informations objectives et détaillées sur cette analyse spécialisée. Le processus qui se développe sur la base d'une étude stratégique commune peut déjà constituer la première étape du dialogue social. Le plan qui en résulte sera plus facile à accepter par toutes les parties concernées même s'il s'agit d'un compromis entre les différentes approches.

Une variable essentielle à intégrer dans chaque étude stratégique conjointe réside dans le calendrier de mise en œuvre. Comme on peut le déduire de nombreux exemples cités dans le présent guide pratique, la réforme des ports peut s'étendre sur plusieurs mois, voire sur plusieurs années. Même si le calendrier convenu est un aspect souvent négligé, il n'en constituera pas moins une importante référence pour le suivi de l'ensemble du processus.

6.4 Liste de contrôle

- ☑ Quelles informations sont partagées entre les partenaires sociaux sur les performances et conditions de travail actuelles dans les ports de votre pays?

- ☑ Dans quelle mesure les partenaires sociaux sont-ils d'accord sur les défis que doit relever l'industrie portuaire, sur la nécessité du changement et sur la direction la plus appropriée pour les changements futurs?

- ☑ Qui doit être impliqué dans le processus de planification, en particulier quand de nouveaux acteurs sont encouragés à pénétrer sur le marché des services portuaires?

- ☑ À quelle étape les partenaires sociaux doivent-ils être impliqués dans le processus de planification, et de quelle manière (échange d'informations, consultation et négociation, création d'un groupe de travail indépendant sur la réforme de l'emploi, etc.)?

[73] Marges (1999).

- [ ] Les institutions de dialogue social existantes peuvent-elles être utilisées ou des agences extérieures ou un groupe de travail sur la réforme de l'emploi sont-ils nécessaires?

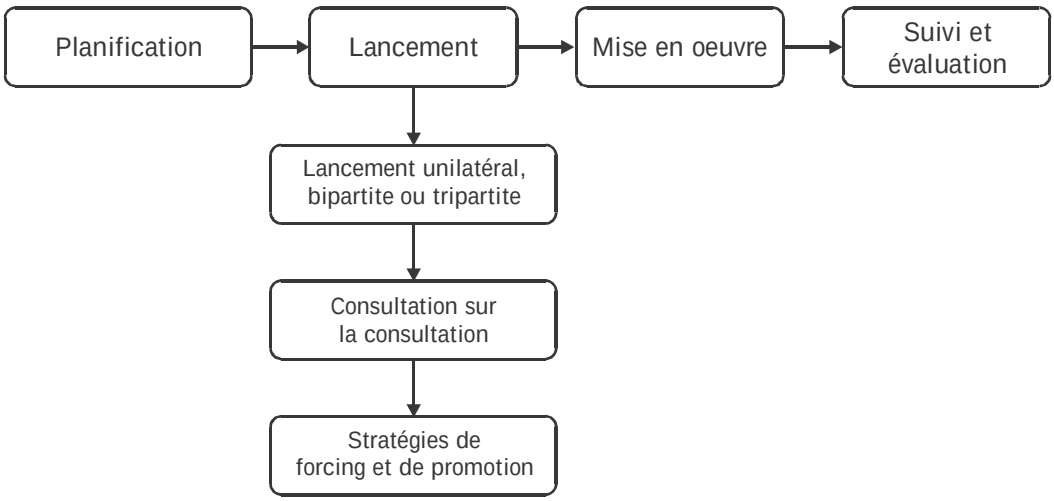
- [ ] Comment l'agenda pour le dialogue social doit-il être fixé? En particulier, comment le travail décent peut-il être protégé/intégré dans le processus?

- [ ] Comment le calendrier des différentes phases peut-il être fixé et comment le dialogue social peut-il être intégré dans ce calendrier (par exemple, y aura-t-il assez de temps pour le dialogue social, les différents processus sont-ils séquentiels ou parallèles)?

7. Le lancement du dialogue social

Bien que les différentes phases du dialogue social aient tendance à se chevaucher, rendant parfois difficile la distinction entre la planification et le lancement, il est important de mettre en exergue plusieurs aspects essentiels généralement associés au lancement du dialogue social avec les partenaires sociaux ou à un nouvel agenda d'ajustements structurels et de PSP. Par exemple, le dialogue social peut être entamé par différents acteurs, pour différentes raisons, de différentes manières, dans différents contextes. Une fois qu'il a été lancé, il peut s'avérer nécessaire de s'engager dans une consultation ou dans des négociations sur la suite du processus, en particulier si des changements majeurs sont proposés par l'un ou l'autre partenaire. Ensuite, si les partenaires sociaux sont vraiment engagés envers la coopération, la participation démocratique, la recherche d'un consensus et une approche de résolution des problèmes des défis qui surgissent, ils devront promouvoir des relations solides basées sur la confiance et le respect mutuel. Cela peut prendre du temps, mais il est crucial de convenir d'un agenda à appliquer tout au long du futur dialogue social. Ces activités sont exposées à la figure 5.

Figure 5 Activités de lancement du dialogue social



7.1 Lancement unilatéral, bipartite ou tripartite

Étant donné l'importance des transports portuaires pour les intérêts économiques et sociaux nationaux, il n'est pas rare que le changement soit engagé par le gouvernement, surtout si des ajustements structurels ou une PSP sont proposés. Après cela toutefois, le gouvernement voudra généralement impliquer les partenaires sociaux et, si possible, d'autres parties prenantes dans le processus de dialogue social.

En Australie, par exemple, les ministres fédéraux des Transports et de l'Emploi et des Relations industrielles annoncèrent en décembre 1986 l'établissement d'une stratégie destinée à renforcer l'efficacité, la productivité, la fiabilité et les relations industrielles dans les ports du pays. Cette stratégie était la conséquence d'un rapport préalable d'un groupe de travail sur les coûts d'expédition maritime, lui-même résultat de commentaires des importateurs, exportateurs et autres utilisateurs des ports. Le groupe de travail estima que l'efficacité de l'industrie pourrait être augmentée en améliorant les pratiques commerciales et industrielles, ainsi que la communication et la coordination au sein de l'industrie et entre celle-ci et le gouvernement et les transporteurs. La Waterfront Strategy fut donc lancée en consultation avec l'industrie, les syndicats concernés et les consommateurs, sous les auspices d'une commission interétats (ISC).[74] Le rôle initial de cette commission consistait à superviser le travail de quatre organes distincts provenant des différents groupes d'intérêts présents dans le secteur (voir figure 6), dont la tâche était de créer une banque de données et d'informations globale que l'ISC pourrait utiliser pour lancer la Waterfront Strategy. Une fois que ces groupes eurent terminé leurs travaux, l'ISC organisa un processus de consultation extensif du genre « sans précédent dans l'histoire des ports australiens. »[75] Au cours de son enquête, l'ISC étudia près de 150 soumissions, tint des auditions publiques pendant 59 jours (résultant sur 4 480 pages de transcription), passa en revue quelque 200 questions, commanda dix études de consultance et dirigea plusieurs études spéciales effectuées par son propre personnel, assisté par trois départements ministériels différents, vécut d'innombrables discussions informelles, visita de nombreuses infrastructures portuaires et publia des rapports initial, intérimaire et final représentant plusieurs volumes.

74 Instituée par la loi sur la commission interétats de 1975. Cette loi impose à la commission d'enquêter en obtenant les preuves par serment ou affirmation.

75 ISC (1987), p. 89.

Figure 6 Initiating the Australian Waterfront Strategy

Commission interétats (ISC)

Rôle

- Superviser et rapporter au gouvernement les progrès accomplis par la commission
- Aider la commission et le panel à mettre au point des solutions aux problèmes
- Développer une base de données globale à évaluer
- Établir un plan intégré à long terme pour le développement de l'industrie.

Commission de l'industrie

La commission supervisera les parties, composées de représentants:

- des opérateurs de transports
- des sociétés d'arrimage
- des expéditeurs transitaires
- des syndicats
- des importateurs/exportateurs
- des autorités portuaires
- d'autres agences gouvernementales

Rôle

- Agir au sujet des problèmes quotidiens entravant l'efficacité, en particulier la communication et la coordination entre les différents éléments de l'industrie.

Commission de révision de l'industrie de l'arrimage

Membres

- Association des employeurs des travailleurs maritimes
- Fédération des travailleurs maritimes d'Australie
- Association des contremaîtres d'arrimage australiens
- Association des chefs d'équipe des dockers australiens
- Syndicat des travailleurs fédérés d'Australie
- Conseil des syndicats australiens

Rôle

- Envisager tous les aspects de l'amélioration de l'efficacité et de la productivité dans l'industrie de l'arrimage
- Mettre en œuvre les changements à la gestion et aux pratiques de travail nécessaires pour améliorer l'efficacité

Panel des importateurs/exportateurs

Membres

- Représentants des principaux importateurs et exportateurs de produits agricoles, miniers et manufacturés

Rôle

- Présenter aux autres commissions et à l'ISC les questions posant des problèmes ou augmentant les coûts encourus par les importateurs et exportateurs
- Assurer la liaison avec les commissions sur les progrès accomplis dans l'étude de ces questions et proposer des solutions pour surmonter les problèmes rencontrés par les transporteurs.

Commission permanente des transports du Conseil consultatif australien des transports

Membres

- Fonctionnaires des transports et officiers de marine fédéraux et locaux

Rôle

- Superviser l'action menée dans les questions relatives aux ports et aux chemins de fer.

Dans d'autres situations, ce peut être l'autorité portuaire ou des employeurs privés qui, sous la pression commerciale croissante, cherchent à entamer le dialogue social. Dans de nombreux ports, les gestionnaires sont les seuls à pouvoir lancer un processus décisionnel sur le dialogue social. Dans ces circonstances, l'inaction de la part de la direction revient à une décision de ne pas impliquer les travailleurs, déléguer l'influence ou partager une certaine part de pouvoir.

Dans un programme de PSP, il faut résoudre les grandes questions de savoir quand et comment les opérateurs du secteur privé seront impliqués dans le dialogue social. Par exemple, si la réforme de l'emploi a lieu avant le lancement de la PSP, faut-il consulter les sociétés privées quant à cette réforme? Le processus de réforme de l'emploi inclura-t-il de dispositions relatives au dialogue social avec ces sociétés, et sera-ce une condition pour tout contrat à long terme ou programme de construction-exploitation-transfert? Dans le port de Kaohsiung (Taiwan, Chiné), la réforme de l'emploi fut une condition préalable à la PSP mais, après la réforme, le secteur privé ne se montra pas vraiment intéressé par la consultation et la négociation collective avec les travailleurs, comme l'illustre l'encadré 19.

Encadré 19 La mise en œuvre de la réforme sociale avec la PSP: le cas du port de Kaohsiung

Quand la perspective d'une PSP dans le port de Kaohsiung (Taiwan, Chine) fut évoquée à la moitié des années 1990, les compagnies maritimes internationales décidèrent de créer leur propre association, le Conseil des transporteurs internationaux de conteneurs, pour veiller à la défense de leurs intérêts. Pour elles, la clé de la PSP résidait dans la réforme des accords professionnels. Tous les dockers étaient enregistrés auprès de l'autorité portuaire, le Bureau du port de Kaohsiung (KHB), et affiliés au Syndicat des dockers du port de Kaohsiung. Les salaires étaient payés sur les droits d'arrimage perçus par l'autorité portuaire (traditionnellement, entre 65 et 72% des droits revenaient aux travailleurs), mais ceux-ci n'avaient pas de contrat de travail direct avec le KHB. Cela suscita des problèmes de contrôle et autres et déboucha sur une certaine réticence des compagnies maritimes internationales à investir dans le port.

Pour accélérer la réforme, le comité de gestion du port de Kaohsiung établit une équipe de privatisation des opérations portuaires, composée de représentants des différents groupes d'intérêts, y compris des travailleurs, et plusieurs conférences furent organisées pour discuter de l'avenir du port. Le syndicat était opposé à la privatisation mais, comme un officiel le dit, « Nous avons vite réalisé qu'il serait difficile de résister et impossible de l'empêcher la privatisation. Nous avons donc été obligés d'accepter la politique de privatisation et d'axer nos efforts sur les mesures de compensation. »[1] Près de deux tiers des travailleurs avaient plus de 50 ans et les dockers avaient le droit de travailler jusqu'à 65 ans (17% d'entre eux avaient plus de 60 ans). La réforme de l'emploi impliqua le départ à la retraite de tous les travailleurs âgés de 60 ans ou plus et le paiement d'indemnités de licenciement à de nombreux autres. La réforme du port fit que le KHB devint un propriétaire foncier. Par conséquent, les dockers restants passèrent à des opérateurs de terminaux privés, qui étaient soit des compagnies maritimes (par exemple, Evergreen et Sea Land) ou des sociétés d'arrimage travaillant pour de grandes compagnies comme Wan Hai Lines. Entre-temps, les compagnies maritimes locales et internationales avaient formé une nouvelle association, l'Association des armateurs internationaux de Kaohsiung, pour fixer des salaires et des conditions de travail uniformes pour tous les dockers transférés du KHB. L'association imposa une réduction de quelque 40% et bon nombre des nouveaux opérateurs dissuadèrent leurs travailleurs de s'affilier à un syndicat.

Les opérateurs et des officiels du KHB reconnurent que les réformes n'avaient pas donné lieu à la moindre amélioration de la productivité - le moral des travailleurs était évidemment au plus bas -, mais permis d'importantes économies pour les opérateurs et les utilisateurs. La sécurité de l'emploi ne fut garantie aux dockers que pendant six mois (de janvier à juin 1998). Entre juillet 1998 et juillet 1999, plus de 1 000 dockers perdirent leur emploi.

[1] Interview avec l'auteur, juin 1998.

Dans l'ensemble, les syndicats tendent à être plus réactifs que proactifs, et de nombreux syndicats portuaires se sont retrouvés exclus du dialogue social entre les secteurs public et privé lors de l'introduction de programmes d'ajustements structurels ou de PSP. Même là où les institutions sont bien établies et où il y a une longue tradition de dialogue social, comme en Europe, les voies éprouvées menant au dialogue social sont parfois négligées ou délibérément ignorées. L'expérience récente de la proposition de directive européenne sur l'accès au marché des services portuaires en constitue un bon exemple, qui a débouché sur une « déclaration de guerre » dans les ports plutôt que sur un dialogue social. L'encadré 20 donne un bref aperçu de cette affaire.

Encadré 20 Négocier l'accès au marché européen des services portuaires[1]

Dans l'Union européenne (UE), le dialogue social se déroule à plusieurs niveaux. Au niveau européen, il prend deux formes principales: un dialogue bipartite entre les organisations d'employeurs et les syndicats et un dialogue tripartite impliquant une interaction entre les partenaires sociaux et les autorités publiques. Ce niveau de dialogue social vise à compléter le dialogue social à l'échelon national existant dans la plupart des États membres, combinant les valeurs de responsabilité, de solidarité et de participation et fournissant les moyens essentiels grâce auxquels les partenaires sociaux aident à définir les normes sociales européennes et à établir un équilibre entre l'efficacité économique et la justice sociale. À l'intérieur d'industries particulières, des comités de dialogue social sectoriel ont été établis au niveau européen. En vertu du principe qu'ils sont « proches de la base », les partenaires sociaux « peuvent jouer un rôle majeur dans l'anticipation et la gestion des mutations industrielles sur le plan européen. »[2] Les 27 comités de dialogue sectoriel, qui sont financés par la Commission européenne, englobent tous les grandes industries du secteur des transports, à l'exception des ports.

L'absence de consultation au niveau sectoriel fut un facteur essentiel de la récente « guerre dans les ports européens » à la suite de la publication d'une proposition de directive sur l'accès au marché des services portuaires en février 2001. En juillet 2000, la Commission avait envoyé un bref questionnaire à la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF), demandant une réponse dans les deux semaines à dix questions spécifiques portant sur l'accès au marché. C'était la première communication officielle de la Commission sur ce sujet depuis 1999. L'ETF demanda plus de temps pour consulter ses affiliés et une réponse officielle fut envoyée en septembre 2000, demandant que la Commission veille à ce que « la présentation de toute proposition concrète soit précédée d'une consultation en temps utile des syndicats. » Une proposition de directive circula toutefois dès novembre, et la première rencontre officielle entre l'ETF et la Commission n'eut lieu qu'en janvier 2001, mois d'un mois avant la publication officielle de la proposition. Au lieu d'une consultation tripartite ou multipartite, la Commission préféra rencontrer les partenaires sociaux et les autres parties prenantes séparément, ce qui déboucha sur une directive qui se heurta à l'opposition de presque toutes les parties. En outre, l'absence de dialogue social mit le mouvement syndical face à un dilemme, parce que certains syndicats nationaux croyaient que le dialogue était toujours possible, tandis que d'autres plaidèrent dès le début pour une opposition à la directive. Quand les amendements introduits par l'ETF furent rejetés par la Commission, les travailleurs portuaires européens s'unirent contre la directive, organisant une succession d'arrêts de travail, coordonnant des grèves à travers les États membres et manifestant en masse. La directive fut finalement rejetée par le Parlement européen en novembre 2003. un an plus tard, une proposition de directive révisée fut présentée, de nouveau critiquée pour la consultation inadéquate des partenaires sociaux.

1 Ce compte-rendu est basé sur Turnbull (2005).

2 Commission européenne (2003), p. 9.

7.2 Consultation sur la consultation

Qui que ce soit qui entame le dialogue social, il est important de fixer les règles de base du dialogue entre les partenaires sociaux, en particulier quand l'initiative est spécifiquement liée à un grand programme de réforme structurelle ou de PSP. Dès lors, il est parfois nécessaire de mener une consultation sur la consultation, ou des négociations sur les négociations, afin de définir les règles du futur dialogue.[76] Ces règles peuvent inclure le respect de la confidentialité et du caractère sensible des informations, une promesse d'éviter de prendre publiquement des positions tranchées et la renonciation aux mots et actes incendiaires ou désobligeants. Dans ce contexte, les questions typiques qui devront être posées par les partenaires sociaux de l'industrie portuaire sont notamment:

- Quel est le but du dialogue social, en général et dans le contexte des changements spécifiques tels que la PSP?
- Quels seront les rôles et responsabilités des partenaires sociaux?
- Comment les partenaires sociaux seront-ils tenus responsables de leurs actions et réactions?
- Comment les partenaires sociaux se soutiendront-ils mutuellement?
- Quelles formes de comportement sont considérées acceptables et inacceptables (par exemple, un comportement attestant de la confiance et du respect mutuels ou le contraire)?
- Quels sont le niveau (par exemple, lieu de travail, entreprise, port, industrie, ou une combinaison de ces niveaux) et la forme de dialogue social (c'est-à-dire, quelle combinaison de partage d'informations, de consultation et de négociation sur des enjeux particuliers) préférés?

Dans les ports où la dépendance par rapport à l'État est forte – par exemple dans les ports de service public –, il est important que la direction et la main-d'œuvre ne perdent pas de temps à attendre que l'État lance le dialogue social s'il apparaît des signes de retard ou de non-disposition du gouvernement à inviter à une large participation ou à établir un groupe de travail sur la réforme de l'emploi. Il est primordial que les partenaires sociaux procèdent à la première occasion à une révision interne de leurs structures représentatives et procédures d'implication de leurs affiliés. Plus vite les parties s'engageront dans un dialogue social productif, mieux ce sera, même s'il ne s'agit que d'une consultation sur la future consultation dans l'éventualité d'ajustements structurels ou d'une PSP. Le dialogue social, c'est la participation démocratique, la promotion du consensus, l'instauration de la confiance et la conclusion de promesses crédibles entre les partenaires sociaux, permettant aux travailleurs ou autres groupes d'intérêts de faire des concessions à court terme parce qu'ils savent que l'autre partie ne profitera pas de la situation. Tout cela prend du temps et rend donc impératif d'entamer le dialogue le plus tôt possible.

76 Voir Cutcher-Gershenfeld (1994), pp. 323-335.

7.3 Stratégies de forcing et de promotion

Un des grands enjeux de la consultation sur la consultation consiste à établir que le dialogue social est un processus de résolution des problème qui approfondira les interdépendances entre les partenaires sociaux. S'il n'est pas noué sur cette base, le dialogue social a très peu de chances de porter ses fruits. Une approche de résolution des problèmes implique une stratégie de « promotion » plutôt que de « forcing » de la part de toutes les parties, en particulier de la direction et des représentants des travailleurs. Une stratégie de promotion est basée sur des techniques intégratives (comme l'échange ouvert d'informations), l'adoption d'attitudes positives entre les groupes et la recherche d'un large consensus et d'une utilisation constructive des différences au sein des organisations. Par contre, les stratégies de forcing sont basées sur une distorsion de l'information (par exemple, controverse sur des faits connus), sur l'exacerbation des attitudes négatives (par exemple, mécontentement envers d'autres parties prenantes) et la promotion de la solidarité au sein de son organisation en cherchant à exploiter les divisions dans les rangs des autres parties. Ces approches sont illustrées au tableau 5.

Tableau 5 Stratégies de forcing et de promotion du dialogue social

	Stratégies de forcing	Stratégies de promotion
Négociation	Distributive: distorsion de l'information, discussion des solutions proposées, contrainte, etc.	Intégrative: échange ouvert et fiable d'informations, exploration des intérêts sous-jacents, persuasion et éducation, etc.
Attitude	Promotion de l'incertitude et exacerbation des négatives.1	Promotion de l'affect positif et instauration de la confiance.
Gestion des différences internes	Promotion de la solidarité au sein de son organisation et division avec l'autre partie pendant la phase de recherche d'accord; recherche d'un consensus au sein des deux parties lors de la tentative de « vendre » l'accord.	Promotion d'un large consensus et de l'utilisation constructive des différences au sein des organisations.

[1] Cela s'applique plus généralement aux négociateurs représentant les travailleurs (qui cherchent souvent à promouvoir le mécontentement vis-à-vis de la direction afin de rendre leur tactique plus crédible et de renforcer la solidarité syndicale) qu'à ceux de la direction (qui cherchent traditionnellement à minimiser les tensions entre les groupes à cause des inquiétudes quant aux effets sur les performances et parce que, au contraire des dirigeants syndicaux, la direction peut exercer un contrôle hiérarchique sur ses membres).

Source: adapté de Walton et al. (1994), p. 50.

Dans la plupart des relations, on trouvera des éléments des deux types de stratégie, que ce soit de manière séquentielle (par exemple, forcing initial pour persuader les autres parties de la nécessité d'un changement, puis promotion d'un engagement envers le processus de changement) ou parallèle (par exemple, promotion pour ce qui est de certaines questions mais forcing en relation avec d'autres). En Italie, par exemple, un processus prolongé de réforme des ports dans les années 1990 impliqua une combinaison d'institutions établies de dialogue social constructif et, par moments, le recours aux tribunaux afin d'accélérer le changement (voir encadré 21).

Encadré 21 Promouvoir et forcer le changement dans les ports italiens[1]

Les dockers italiens employés par les Compagnie Portuali (coopératives de dockers) jouissaient de droits exclusifs sur toutes les activités de manutention de fret. Les Compagnie assignaient les travailleurs sur une base quotidienne et faisaient tourner les dockers dans les différentes opérations afin d'assurer un nombre mensuel égal d'heures effectuées par tous leurs membres. Les ports italiens étaient dominés par des organisations globales contrôlées par l'État, et les sociétés privées ne jouaient qu'un rôle mineur. En 1990, l'organisme public du port de Gênes, le Consorzio Autonomo del Porto (CAP) se transforma en autorité portuaire propriétaire foncière, offrant aux concessionnaires la possibilité de former des sociéts entièrement indépendantes (auparavant, l'autorité portuaire détenait le contrôle opérationnel et financier des sociétés « de prestation de services » via une participation majoritaire). Ensuite, les investissements des sociétés privées firent plus que sextupler (de 75 milliards ITL en 1991 à plus de 500 milliards en 1994) et dépassèrent ceux du public pour la première fois en 1992. Cependant, en dépit de ces réformes et d'une loi abolissant le monopole des dockers, les nouveaux opérateurs de terminaux furent toujours obligés d'engager la main-d'œuvre auprès de la Compagnia Portuale locale. Plusieurs grèves dans le port de Gênes avaient obligé les opérateurs à signer un accord préservant la juridiction exclusive des dockers (à peine 5% de la main-d'œuvre du port étaient classés « Società », c'est-à-dire employés directs d'une société à la fin des années 1980). Plusieurs employeurs étaient disposés à promouvoir une relation de travail étroite avec la Compagnia Portuale et jugèrent le système suffisamment flexible et rentable pour répondre à leurs besoins, mais d'autres s'opposèrent avec succès à la position des dockers devant la Cour européenne de justice (affaire C-179/90), et la Commission européenne déclara que le monopole des dockers était contraire aux règles de concurrence. Cela ouvrit la porte à une réforme nationale des ports italiens, introduite en 1994. Désormais, les principaux ports du pays seraient administrés par des Autorità Portuali (autorités portuaires propriétaires foncières), exclues de la manutention du fret. Les Compagnie Portuali deviendraient des sociétés commerciales. Cela déboucha sur la fin de l'aide gouvernementale au paiement des temps chômés des dockers, de sorte que ces derniers sont aujourd'hui payés uniquement pour le travail effectué. Les stratégies de forcing ne sont jamais honnêtes, et plusieurs autorités locales refusèrent d'octroyer les licences nécessaires aux concurrents potentiels des Compagnie Portuali. Après un long processus de médiation politique, la loi de 1994 ne fut entièrement appliquée qu'en février 2001, par le décret ministériel 132.

[1] Ce compte-rendu est basé sur une recherche de l'auteur. Voir Barton et Turnbull (1999), disponible à l'adresse www.regard.ac.uk.

En général, plus l'engagement envers une stratégie de promotion est fort, plus il est probable que le dialogue social établira le cadre d'une négociation plus efficace en aidant à séparer les négociations sur « l'état du monde » de celles sur la division des coûts et bénéfices. On peut ainsi établir un agenda convenu intégrant les intérêts de tous les partenaires sociaux et, le cas échéant, d'autres parties prenantes. Il est impératif que le dialogue soit lancé dans le but d'identifier les profits communs ou les gains mutuels, en maximisant l'éventail des options politiques qui s'offrent aux partenaires sociaux.

7.4 Liste de contrôle

- ☑ Qui prendra l'initiative et se chargera de la promotion de nouvelles formes de dialogue social, ou réorientera les institutions et processus existants sur les défis des ajustements structurels et de la PSP?

- ☑ Le dialogue social doit-il débuter comme un processus informel (par exemple, consultation sur la consultation) entre les partenaires sociaux ou comme un processus plus formel entamé par les parties prenantes majeures comme l'État?

- ☑ Quelles sont les règles de base du dialogue social?

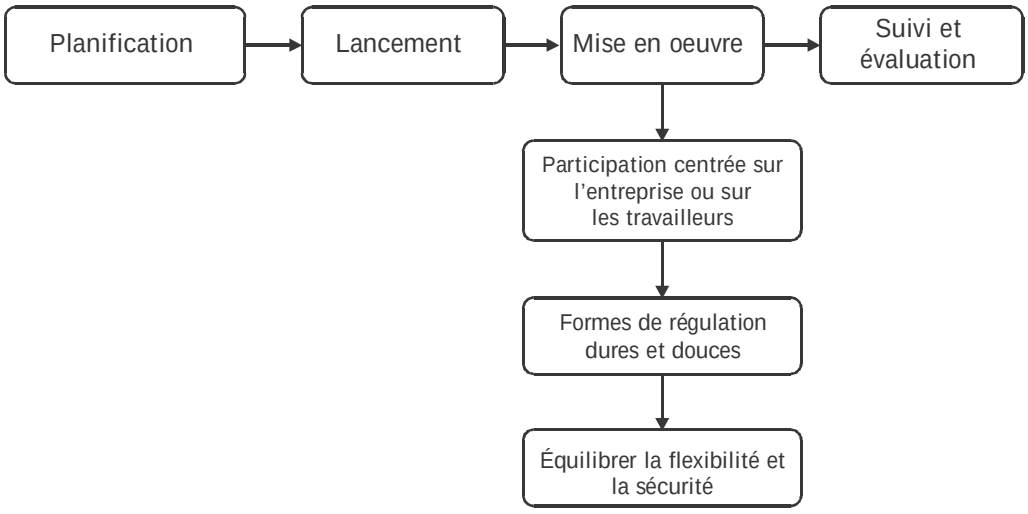
- ☑ Les partenaires sociaux sont-ils engagés envers une approche de résolution des problèmes reposant essentiellement sur une stratégie de promotion?

- ☑ Quel sera l'agenda convenu de la phase initiale du dialogue social?

8. La mise en oeuvre du dialogue social

Si le dialogue social est bien planifié et correctement lancé, les principales tâches de la phase de mise en œuvre sont la gestion et la facilitation du dialogue. Autrement dit, comment le dialogue social sera-t-il mis en œuvre? Un changement important généralement associé aux programmes d'ajustements structurels et de PSP dans les ports est la décentralisation de la négociation collective et des autres formes de dialogue social vers des niveaux inférieurs (par exemple, négociation au niveau de la société ou même du lieu de travail plutôt qu'au niveau du port ou de l'industrie).[77] On assiste souvent à un passage du dialogue tripartite impliquant l'État, les employeurs et les syndicats au dialogue bipartite entre la direction et les travailleurs. Dans cette situation, la mise en œuvre peut dépendre plus fortement de la direction. Cela pose des questions sur l'approche de la direction de la gestion des ressources humaines en général, et sur la mise en œuvre du dialogue social en particulier, et sur les différentes formes que celle-ci peut prendre (voir figure 7). Sera-t-elle « centrée sur l'entreprise » ou « centrée sur les travailleurs »? Les opérations portuaires seront-elles soumises à des formes « dures » ou « douces » de régulation? Et comment les partenaires sociaux créeront-ils l'équilibre entre les demandes de sécurité traditionnelles des dockers et les exigences actuelles de flexibilité et de plus grande orientation sur le client?

Figure 7 Activités de mise en œuvre du dialogue social



77 Turnbull et Wass (1995).

8.1 Participation centrée sur l'entreprise ou sur les travailleurs

Une manière de voir la compagnie portuaire d'aujourd'hui, voire n'importe quelle organisation commerciale, est celle d'une mini-société composée de grands nombres de parties constitutives vivant parfois en harmonie et parfois en conflit, possédant chacune des intérêts légitimes et exigeant chacune un droit de regard important sur la gestion de l'entreprise et l'utilisation de ses moyens. Si tel est le cas, les politiques de gestion des ressources humaines seront plus efficaces si elles sont conçues et administrées à travers un processus d'influence réciproque entre les différentes parties prenantes.[78] Cette approche a toutefois perdu du terrain par rapport aux formes de dialogue social plus individualistes et centrées sur l'entreprise, ce que la Banque mondiale décrit dans son *Port Reform Toolkit* comme une « approche commerciale orientée sur les possibilités » fondée sur la contribution potentielle des travailleurs à l'organisation plutôt que sur les droits fondamentaux. Dès lors, au lieu que les travailleurs et leurs représentants aient le *droit* d'exercer un certain contrôle de ceux qui décident, les employeurs peuvent *autoriser* les travailleurs à s'impliquer dans le processus décisionnel si - et seulement si ils estiment que cela consolidera l'engagement et la contribution de ces derniers envers l'organisation.

Bien que les employeurs favorisent souvent les formes de participation des travailleurs directes, basées sur la tâche à accomplir, les recherches montrent que ces formes fonctionnent le mieux quand elles vont de pair avec des formes représentatives de participation des travailleurs et des syndicats qui soient indépendantes de la direction (par exemple, comités d'entreprise et négociation collective), et en particulier quand une relation complémentaire est maintenue entre elles.[79] L'étude menée par la Fondation européenne sur la participation des travailleurs aux changements de l'organisation (EPOC), par exemple, a conclu que la participation directe des travailleurs apporte une contribution positive à toute une série d'indicateurs de performances commerciales tels que le rendement ou la qualité, et réduit les temps de production et l'absentéisme, mais la perspective d'obtenir cette contribution est encore plus grande quand les employeurs communiquent avec et consultent les travailleurs au sujet des changements, impliquent les représentants des travailleurs dans leur mise en œuvre et offrent une formation et un développement des compétences professionnelles et sociales. Une approche stratégique qui intègre ces changements de sorte qu'ils se renforcent mutuellement a de fortes chances de porter ses fruits.[80] Dans certains ports, les employeurs ont développé la capacité et l'expertise afin de mettre en œuvre une approche stratégique, orientée sur la société, du dialogue social, comme l'illustre le cas de PSA International, rapporté à l'encadré 22.

78 Beer et al. (1984).

79 Voir Beaumont et Hunter (2003).

80 Sisson (2000).

Encadré 22 PSA International: une approche stratégique et unifiée de la gestion des ressources humaines

L'Autorité portuaire de Singapour (PSA) introduisit les cercles de qualité en 1982 et compte aujourd'hui une participation à 100% dans ces activités. Dans le cadre du souhait d'amélioration permanente de l'organisation, les travailleurs peuvent également formuler des idées par le biais d'un « programme d'autosuggestion », des récompenses financières étant offertes aux travailleurs si leurs suggestions entraînent des économies. PSA édite deux magazines à l'attention de son personnel - *Port People et Port Circle* - qui se penchent sur les développements enregistrés dans le port et sur les questions liées aux travailleurs. Les deux publications donnent des possibilités d'interaction et d'implication du personnel (par exemple, le comité de rédaction de Port Circle est composé des coordinateurs du cercle de qualité pour chaque division opérationnelle de la société). Chaque chef de division possède un fonds de communication avec le personnel servant aux réunions mensuelles, lesquelles sont l'occasion de discussions avec les travailleurs et de présentations vidéo. Ces dernières sont particulièrement importantes parce que, pour reprendre les mots d'un directeur des ressources humaines, « les images parlent plus que les mots. »1 À la fin des années 1990, tous les membres du personnel, du CEO aux dockers, participèrent à un programme d'aventure organisé loin du lieu de travail et destiné à améliorer le travail en équipe, la coopération, la communication et la capacité d'écoute. Ce n'est là qu'un des nombreux programmes de formation conçus « pour inculquer un état d'esprit positif. Nous encourageons tous nos travailleurs à se former, en leur donnant la confiance et les capacités nécessaires à la réalisation de leur tâche. »[2] Pendant de nombreuses années, PSA a possédé son propre institut de formation, et l'organisation investit chaque année quelque 4% de sa masse salariale pour la formation du personnel.

Les deux syndicats internes sont également étroitement intégrés et impliqués dans les différentes activités de communication et de consultation. Le Syndicat des officiers de port (POU), par exemple, qui représente le personnel gradé, rencontre les directeurs des ressources humaines chaque lundi, et les deux syndicats (le POU et le Syndicat des travailleurs du port de Singapour, SPWU) tiennent régulièrement des sessions de dialogue avec la direction. Les membres de haut niveau (par exemple, les superviseurs des opérations) sont souvent détachés pour travailler à temps plein pour le compte du SPWU afin d'aider dans les différentes activités du syndicat, comme les conseils sur les charges disciplinaires au sein de la société. Le magazine interne du SPWU, *The Singapore Portworker*, rapporte régulièrement des développements et des déclarations concernant PSA International. Des cadres supérieurs assistent souvent aux conférences des délégués syndicaux et événements similaires. Lors du séminaire annuel des délégués du SPWU organisé à Bangkok en juillet 2000, le président de PSA implora les délégués « à collaborer pour un profit mutuel encore plus grand. Nous sommes dans le même bateau. Nous devons mener notre tâche en étroite coopération et en harmonie entre le SPWU et la direction de PSA. L'objectif est très clair: nous voulons une PSA couronnée de succès et compétitive au niveau mondial. Travaillons donc main dans la main et adaptons-nous. Cela signifie que le SPWU doit collaborer encore plus avec la direction. »[3] Un directeur des ressources humaines résuma l'approche de la société en ces termes: « Il y a toute une orchestration derrière chaque processus. Rien n'est laissé au hasard. »[4]

[1,2] Interview avec l'auteur, juin 1997.

[3] *The Singapore Portworker*, juillet-septembre 2000, p. 4.

[4] Cité dans Turnbull et Wass (2005).

8.2 Formes de régulation dures et douces

Quand la mise en œuvre du dialogue social dépend plus de la direction, elle fait souvent partie d'un passage de formes de régulation « dures » à des formes « douces »,[81] comme le montre le tableau 6. D'après la Banque mondiale, le vieux modèle de régulation dure et de « justice sociale » basé sur la sécurité de l'emploi souscrit par l'État et qui est monnaie courante dans de nombreux ports dans le monde est petit à petit remplacé par un système de sécurité basé sur l'éducation, la formation et le recyclage.[82] On utilise souvent le terme « employabilité » pour qualifier l'idée que l'employeur ne peut plus garantir la sécurité mais offre aux travailleurs les compétences nécessaires pour trouver un autre emploi si le marché impose une réduction de la main-d'œuvre.

Tableau 6 Régulation dure et douce

Régulation dure	Régulation douce
Contraignante	Permissive
Droits et obligations spécifiques	Principes généraux
Dispositions standard	Dispositions minimales
Repose sur les sanctions	Repose sur un processus ouvert (par exemple étalonnage, audit par les pairs, persuasion morale)

Source: Fondation européenne (2004).

Quand des ajustements structurels ou une PSP sont envisagés, les travailleurs et leurs représentants préfèrent généralement des accords officiels et des engagements concrets (régulation dure) aux ententes ou lignes directrices générales pour l'action future (régulation douce), et ce même s'il y aura d'habitude une marge pour différents arrangements sur différentes questions (par exemple, des accords officiels sur des questions importantes telles que les salaires et les pensions et des accords informels sur la formation et le développement à la lumière des nouvelles technologies, une expansion du trafic débouchant sur de nouvelles possibilités d'emploi, etc.). Inévitablement, les programmes d'ajustements structurels et de PSP dans les ports susciteront des questions sur la sécurité. Des représentants d'employeurs portuaires présents une récente réunion de l'OIT ont voulu souligner que l'emploi permanent et le revenu garanti ne sont plus viables dans une économie mondiale marquée par l'évolution technologique rapide.[83] Cependant, un des objectifs sous-jacents du dialogue social doit être d'établir que la sécurité de l'emploi et la flexibilité sont toutes deux nécessaires, plutôt que d'être envisagées dans un jeu à somme nulle. C'est plus probable si les partenaires sociaux se penchent sur les sept formes de sécurité pour le travail décent identifiées par l'OIT et résumées à l'encadré 23.

81 Ishikawa (2003), p. 21.

82 Banque mondiale (2001). Voir également CNUCED (1999), pp. 48-49.

83 OIT (2002), p. 39.

Encadré 23 Les différentes sécurités pour le travail décent

- *Sécurité du marché de l'emploi* – emploi et possibilités de travail adéquats par le biais de niveaux élevés d'emploi assurés par la politique macroéconomique
- *Sécurité de la main-d'œuvre* – protection contre les licenciements arbitraires et stabilité de l'emploi compatible avec le dynamisme économique
- *Sécurité du travail* – protection contre les accidents et les maladies sur le lieu de travail, par le biais de règles en matière de santé et de sécurité, de temps de travail limité et d'horaires atypiques et d'une réduction du stress au travail
- *Sécurité de l'emploi* – niche perçue comme un métier ou une « carrière », possibilité de développer un sens de l'occupation
- *Sécurité de la reproduction des compétences* – nombreuses possibilités d'acquisition et d'entretien de compétences grâce à des moyens innovateurs, ainsi que par l'apprentissage et la formation à l'emploi
- *Sécurité du revenu* – garantie d'un revenu adapté
- *Sécurité de la représentation* – protection de la voix collective sur le marché de l'emploi, par le biais de syndicats indépendants et d'associations d'employeurs et autres organes aptes à défendre les intérêts des travailleurs.

Source: OIT.

8.3 Équilibrer la flexibilité et la sécurité

Avec une définition élargie de la sécurité, il devient évident que les approches coopératives seront les mieux placées pour résoudre le dilemme entre la flexibilité et la sécurité parce que la sécurité des travailleurs doit être traitée comme un bien commun plutôt que comme la responsabilité d'un employeur. Donc, bien que les ajustements structurels et la PSP dans les ports puissent indiquer un glissement vers les formes de dialogue social basées sur l'entreprise, il est vital d'impliquer un plus large éventail de parties prenantes (en particulier les autorités portuaires publiques et les agences gouvernementales) et d'encourager la coopération entre les différents employeurs privés du port. Cette coopération est essentielle à la viabilité financière des réserves de main-d'œuvre évoquées au chapitre 2 et à l'offre plus générale de formations dans de nombreux ports.

Les « pactes sociaux », ou « pactes pour l'emploi et la compétitivité » constituent de bons exemples d'approche de ces questions par les partenaires sociaux. Ils diffèrent de la négociation collective et des conventions collectives en ce sens que l'État ou les autorités publiques - au niveau national, régional ou local sont impliqués au même titre que les organisations d'employeurs et de travailleurs, et qu'il y a un engagement fort et un partage des responsabilités de la part des partenaires sociaux pour la mise en œuvre et pour la réussite de ces pactes.[84] Parmi les exemples, citons l'accord national de 1990 pour la promotion de la qualité et de la productivité au Mexique ou l'accord-cadre de 1994 sur l'emploi, la productivité et la justice sociale en Argentine. Une différence majeure entre ces

84 www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/sd/social_pacts/index.htm

pactes et ceux que l'on rencontre en Europe est que la négociation collective centralisée par secteur d'activité est beaucoup plus forte en Europe, ce qui débouche dans de nombreux cas sur une meilleure coordination entre les niveaux national, sectoriel et local. Les caractéristiques principales des pactes sectoriels pour l'emploi et la compétitivité dans l'UE sont détaillées à l'encadré 24.

Encadré 24 Pactes pour l'emploi et la compétitivité dans l'Union européenne

Redistribution du travail

- Réduction temporaire ou à long terme de la semaine de travail
- Variabilité accrue et extension des heures de travail sans prime aux heures supplémentaires
- Recours au travail à temps partiel
- Extension des heures de travail (par exemple, travail le week-end)

Réduction des coûts

- Réduction des salaires et/ou des avantages associés
- Taux de départ plus bas pour les nouveaux travailleurs
- Engagement à la modération des exigences salariales
- Augmentation des salaires liés à des indicateurs clés tels que les prix, la productivité, les taux d'échange
- Détention de parts

Productivité et adaptabilité

- Conditions d'utilisation des contrats à durée déterminée, du travail temporaire et de la sous-traitance
- Nouvelles formes d'organisation du travail (par exemple, travail en équipes)
- Formation et développement

Employabilité

- Garantie de l'emploi et/ou absence de licenciements non obligatoires (période ouverte ou déterminée)
- Investissements dans des établissements particuliers
- Transformation des emplois précaires en emplois plus stables
- Augmentation de l'emploi des groupes spécifiques (par exemple, jeunes, chômeurs de longue durée)
- Relocalisation du travail au sein de la société
- Introduction de « fondations » visant à améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs licenciés

Source: European Foundation.

La privatisation du port de Kelang (Malaisie), évoquée à l'encadré 5, est un exemple précoce de que l'on qualifierait aujourd'hui de « pacte pour l'emploi et la compétitivité ». De nombreux pactes constituent toutefois un compromis malaisé entre les partenaires sociaux et dépendent essentiellement des conditions du marché (la croissance garantira-t-elle l'emploi permanent?) et des stratégies commerciales des entreprises transnationales (les compagnies maritimes et les grands opérateurs de terminaux continueront-ils à investir dans le port?). L'encadré 25 donne un exemple récent.

Encadré 25 Instaurer l'équilibre entre l'emploi et la compétivité dans les ports français

Quand le programme de travail sur les docks fut réformé en 1992, transférant les dockers d'une réserve de main-d'oeuvre gérée par l'État vers un emploi permanent pour le compte des sociétés d'arrimage, les grutiers furent exclus de la réforme.[1] Dans une structure de port outil (voir tableau 1), ces travailleurs sont employés par les autorités portuaires publiques. Les sociétés d'arrimage doivent donc louer les grues et leurs conducteurs à l'autorité portuaire, les grutiers travaillant comme les dockers sous la supervision, mais pas dans le cadre d'un contrat d'emploi direct, de l'arrimeur. Le directeur général d'une grande société d'arrimage du Havre expliqua les problèmes créés en ces termes: « Celui qui paie le musicien décide du morceau. Si vous payez le travailleur, il est à votre service. Nous ne pouvons pas choisir les travailleurs qu'ils [le Port autonome du Havre] nous envoient. Il peut être très difficile de trouver de bons grutiers, surtout le week-end, et leur productivité peut varier de pas moins de 50%. »[2]

Ce système d'emploi est un facteur majeur des coûts élevés et de la faible productivité des terminaux de conteneurs français et a dissuadé les compagnies maritimes internationales et les grands opérateurs de terminaux d'investir dans les ports français. Cela a créé des problèmes particuliers au niveau du développement du projet « Port 2000 » et de l'intention de l'autorité portuaire de gérer le nouveau terminal de conteneurs sur le modèle du propriétaire foncier. Les grutiers employés par le Port autonome du Havre n'ont pas voulu renoncer à leur statut de fonctionnaires, menant une série de grèves pour défendre leur position, tandis que les opérateurs de terminaux ont refusé d'investir aussi longtemps qu'ils ne pourraient pas utiliser leurs propres conducteurs de portiques maritimes. La base d'un compromis fut trouvée en 2003, dans lequel les grutiers seraient en permanence disponibles aux opérateurs de terminaux et placés sous leur contrôle à des fins opérationnelles mais conserveraient les avantages conférés par leur convention collective. En effet, ils auront un « double contrat de travail ».[3]

Ce compromis entre emploi et compétitivité devait rester en vigueur pendant une période de transition de quatre ans, mais des doutes ont refait surface quand les futurs opérateurs de terminaux ont déclaré récemment vouloir employer leurs grutiers après l'expiration de l'accord.[4] Les négociations en cours au Havre sont encore compliquées par la question de savoir s'il s'agit d'un enjeu local ou national et quel rôle le secrétaire d'État aux Transports doit jouer. La situation n'illustre que quelques-uns des problèmes qui peuvent surgir lors de la mise en œuvre du dialogue social dans le contexte de changements structurels majeurs.

1 La question de la sécurité de l'emploi domina une longue période de négociation sur les réformes, marquée de plus de 80 jours de grève entre 1989 et 1992 et émaillée d'autres problèmes associés à la mise en œuvre de la réforme (par exemple, la loi de juillet 1992 n'a pas été appliquée au Havre avant août 1993). Les dockers conservèrent leur statut « professionnel » d'« industrie », par opposition au statut de simples employés, ce qui assure une certaine sécurité de l'emploi en cas de faillite.

2 Interview avec l'auteur, décembre 1998.

3 Claude Pigoreau, président de l'Union nationale des industries de manutention (Lloyd's List, 27 juin 2003).

4 *Lloyd's List*, 24 février et 19 mai 2005.

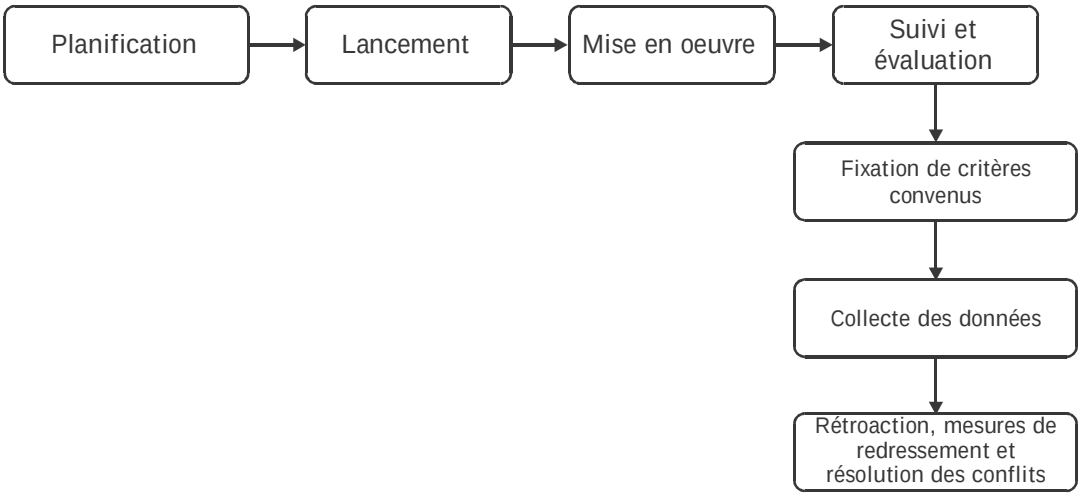
8.4 Liste de contrôle

- ☑ Qui dirigera et facilitera le processus de dialogue social?
- ☑ Comment les sociétés privées intégreront-elles le dialogue social dans leurs stratégies de gestion des ressources humaines?
- ☑ La mise en œuvre sera-t-elle caractérisée par des formes de régulation dures ou douces?
- ☑ Comment les demandes de flexibilité et d'efficacité de la société peuvent-elles être conciliées avec le besoin de sécurité des travailleurs?

9. Le suivi et l'évaluation du processus de dialogue social

Il est important d'établir que le suivi et l'évaluation sont, ou devraient être, un processus continu qui informe et améliore le futur dialogue social. Pour ce faire, les critères d'évaluation doivent être convenus entre les partenaires sociaux, qui doivent en particulier décider si l'accent sera mis sur les résultats comme sur le processus de dialogue social. La collecte de données est vitale pour le processus de suivi et d'évaluation et doit être effectuée par les partenaires sociaux, éventuellement avec l'aide de parties tierces (par exemple, des agences gouvernementales spécialisées ou des chercheurs indépendants chargés d'examiner le processus spécifique de dialogue social ou ses résultats). Cette assistance peut s'avérer particulièrement importante quand une action est requise pour remédier aux déficiences du dialogue social ou pour aider à résoudre les conflits entre les partenaires sociaux. Ces activités sont exposées à la figure 8.

Figure 8 Activités de suivi et d'évaluation du social dialogue



9.1 Fixer des critères convenus

Bien que l'intention soit de suivre et d'évaluer le *processus* de dialogue social, il est souvent difficile dans la pratique de dissocier ce travail de l'évaluation des progrès dans le sens des *résultats* fixés (ou de l'agenda) pour le dialogue social. Il est dès lors essentiel de fixer des critères convenus pour l'évaluation du dialogue social. Il y a lieu de rappeler que les buts premiers du dialogue social sont d'instaurer la confiance et d'échanger des promesses crédibles entre les partenaires sociaux, ainsi que de promouvoir la participation démocratique et de fournir un cadre pour une négociation plus efficace en aidant à séparer les discussions sur « l'état du monde » de celles sur la division des coûts et bénéfices. La participation démocratique peut en vérité soulever des questions auparavant négligées et, bien que l'on puisse aujourd'hui déterminer un cheminement plus intéressant que le statu quo *pour toutes les parties concernées*, il faudra peut-être plus de temps pour négocier les « justes parts » lors de l'inévitable phase de négociation distributive.

Des critères tels que la confiance, l'engagement et la participation démocratique peuvent s'avérer difficiles à évaluer ou à soupeser face à d'autres critères, comme le temps nécessaire pour arriver à un accord. Si les négociations durent plus longtemps que prévu mais que le résultat en est un engagement plus fort envers la négociation intégrative à l'avenir, comment mesurer cela par rapport aux coûts encourus aujourd'hui en termes de congestion des ports, de retards dans le transport, de frais élevés, etc.? Néanmoins, la confiance, l'engagement et la participation démocratique sont essentielles pour la constitution du « capital social » dont les sociétés d'aujourd'hui ont besoin pour promouvoir l'innovation, l'agilité et la flexibilité. De plus, ils représentent justement le genre d'indicateurs que la Commission européenne et d'autres agences ont proposés pour un « dialogue qualitatif dans les relations industrielles » et en tant qu'« indicateurs de qualité » dans l'emploi et les relations industrielles au sens large.[85]

Si le suivi et l'évaluation doivent tenir compte des résultats et du processus, l'agenda doit englober le travail décent au même titre que l'efficacité, la flexibilité et la compétitivité du (des) port(s). Les données relatives à cette dernière sont généralement collectées sur une base plus systématique que les informations sur l'efficacité. Par exemple, les sociétés privées collecteront traditionnellement des données sur les temps d'attente et d'estarie, sur la productivité des portiques, sur la « durée du séjour » des conteneurs dans le terminal et sur d'autres indicateurs de performance. Les autorités portuaires collectent souvent des données similaires, tout comme les offices statistiques gouvernementaux. De plus, les gouvernements établiront souvent un organe de contrôle de la réforme des ports, soit *ex ante* pour étudier le processus et les premiers résultats, soit *ex post* pour étudier les résultats finaux. Malheureusement, il ne s'agit parfois de guère plus qu'un exercice sur papier servant à justifier les dépenses publiques dans les ajustements structurels ou la PSP dans les ports.

Au Royaume-Uni, par exemple, le gouvernement ne commanda une étude sur le retrait du National Dock Labour Scheme (NDLS) qu'en 1991, soit deux ans après la dérégulation, à la suite de l'explosion des coûts découlant du Dock Labour Compensation Scheme (voir encadré 10), portée à l'attention du public par la commission parlementaire des comptes publics. Les consultants chargés d'évaluer les réformes conclurent que « les avantages du retrait [du NDLS] dépassent de loin les coûts correspondants. »[86] Quoi qu'il en soit, les

85 Fondation européenne (2002 et 2004).

86 Pieda plc – MDS Transmodal (1993).

profits apparents (nets) de l'abolition ne furent calculés que sur la base d'une économie annuelle sur les salaires de l'ordre de 148 millions de livres (prix de 1991), par opposition au coût « une fois pour toutes » des indemnités de licenciement, qui s'était élevé à 229 millions. Non seulement ces coûts étaient-ils inexacts 42 autres millions avaient été dépensés en frais de justice et en compensations associées au licenciement injuste d'anciens dockers enregistrés, dont plusieurs délégués syndicaux, ainsi qu'en préavis -, mais les consultants « sous-estimèrent » aussi les dettes du Conseil national du travail sur les docks dérivant des taxes perdues et des prestations sociales versées aux dockers au chômage, la plupart des dockers licenciés n'ayant pas retrouvé d'emploi. De plus, la majorité des économies provenaient des autorités portuaires (anciennement publiques) sous la forme de bénéfices plus importants.[87] Le contraste entre le suivi ad hoc de la réforme des ports au Royaume-Uni à la fin des années 1980 et au début des années 1990 et les réformes mises en œuvre à la même époque en Australie ne pourrait être plus flagrant, comme le montre l'encadré 26.

87 Voir Saundry et Turnbull (1997) et Turnbull et Wass (1995b).

Encadré 26 Suivi et évaluation de la réforme dans les ports australiens, 1989-92

Alors que le gouvernement britannique décida de financer « sans aucune limite » le Dock Labour Compensation Scheme (1989-92) sur les indemnités de licenciement (voir encadré 10), l'accord de principe conclu en Australie (1989-92) stipula que les indemnités de licenciement, de recyclage et de restructuration étaient conditionnées par la mise en œuvre de réformes convenues ressortant d'une grande enquête menées sous les auspices d'une commission interétats (voir figure 6). Plus spécifiquement, l'accord engageait les partenaires sociaux à la rationalisation de 20 conventions collectives dans un accord industriel unique (établissant une nouvelle structure de classification basée sur les compétences), combiné avec le passage des accords signés au niveau de l'industrie à ceux signés au niveau de l'entreprise. Ces derniers devaient redéfinir la nature des relations futures entre les employeurs et leurs travailleurs, donner naissance à des sociétés plus commerciales et plus compétitives et mettre en place sur le lieu de travail, pour la direction comme pour les travailleurs, les réformes essentielles soulignées dans l'accord de principe.

- Le gouvernement fédéral institua une Autorité de réforme de l'industrie portuaire (WIRA) en tant qu'organe indépendant chargé de superviser et de contrôler le processus de réforme dans les ports.[1] La WIRA devait évaluer en permanence les progrès et rapporter aux partenaires sociaux tous les six mois. Un calendrier des réformes à mettre en œuvre fut fixé dans l'accord, avec des objectifs spécifiques à atteindre en six mois, douze mois, deux ans ou trois ans. Les progrès étaient évalués selon cinq catégories de performances:
- Indicateurs de performance pour les opérations d'arrimage (par exemple, taux de manutention de fret, productivité des équipements, utilisation de la main-d'œuvre et de l'équipement pour les différents modes de trafic)
- Indicateurs de travail pour les opérations d'arrimage (par exemple, nombre de travailleurs, âge moyen, horaires effectués, temps chômé, conflits industriels)
- Indicateurs de performance pour les opérations de transport (par exemple, retards dans l'accostage, retards découlant de la congestion, pénurie/dysfonctionnements des équipements, pénurie de main-d'œuvre, etc.)
- Indicateurs relatifs au port (par exemple, utilisation des infrastructures et tonnage traité)
- Indicateurs de performance internationaux (par exemple, taux d'utilisation des navires et des grues dans les différents ports)

Après deux ans, la WIRA put rapporter que la réforme structurelle, par le biais de la mise en œuvre d'accords conclus au niveau de l'entreprise, fournissait « la base permettant aux industries australiennes de l'arrimage et de l'entreposage de conteneurs de réaliser des résultats de niveau mondial considérés impossibles il y a quelques années encore. »[2] À l'échéance de l'accord, la WIRA avait approuvé 108 accords d'entreprise et observé une réduction de 57% des chiffres de main-d'œuvre, les ports céréaliers australieans figuraient parmi les plus efficaces du monde, les terminaux de conteneurs avaient augmenté leur productivité de 100% et réduit leurs temps d'estarie de 20 à 30%, les économies annuelles pour les importateurs et les exportateurs s'élevaient à quelque 170 AUD, et la période de remboursement du coût total de la réforme était estimée à un an à peine.[3]

1 L'accord de principe conférait également à « toutes les parties (…) le droit de chercher un examen des progrès au niveau de l'industrie. » (par. 5.2, *In-Principle Agreement*, WIRA, septembre 1989).

2 WIRA (1991).

3 WIRA (1992).

9.2 Collecte des données

Il est important que la collecte des données soit objective. Les partenaires sociaux doivent s'engager à mener leurs propres recherches sur le processus et les résultats du dialogue social et à envisager, dans l'esprit du dialogue social, la formation d'une commission mixte permanente, telle que celle créée en Italie (juin 2001), responsable pour toutes les questions économiques et sociales dans le secteur.[88] De plus, les autorités publique (ports et départements ministériels correspondants) doivent être encouragés à procéder à des revues tripartite et à commander des recherches indépendantes. Il faut toujours garder à l'esprit que les données sont collectées dans un but, à savoir de servir de base à la rechercher qui aidera à informer et à améliorer les actions ultérieures. À cette fin, la collecte des données doit englober les indicateurs de main-d'œuvre (comme en Australie, encadré 26) pouvant servir à évaluer le travail décent et les performances d'un port. Ces données sont cruciales quand les partenaires sociaux doivent prendre des mesures de redressement ou résoudre des conflits d'intérêts.

9.3 Mesures de redressement et résolution des conflits

Les données objectives doivent permettre aux partenaires sociaux de se mettre d'accord sur « l'état du monde », en laissant de côté les divergences sur la distribution des coûts et des profits entre les principaux acteurs et les autres parties prenantes. Tout processus de dialogue social est voué à rencontrer des retards imprévus ou des contraintes inattendues détournant les partenaires sociaux du chemin convenu. Lors de la réforme des ports australiens (voir encadré 26), par exemple, la mise en œuvre fut suspendue pendant les négociations tarifaires nationales entre le Conseil des syndicats australiens et le gouvernement. Cela suscita des critiques et causa de grandes inquiétudes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'industrie.

Le suivi et l'évaluation systématiques, sur la base de critères convenus utilisant des données objectives, permettront aux partenaires sociaux d'identifier les déviations par rapport à l'agenda ou au plan d'action. Si de telles déviations se produisent, une mesure de redressement appropriée peut alors être prise. Les écarts plus importants peuvent toutefois déboucher sur des conflits sociaux ouverts, et il est important de convenir à l'avance comment les litiges et différends seront résolus. Par exemple, les partenaires sociaux chercheront-ils à garder la négociation intégrative et la négociation distributive séparées, la première étant réalisée par la consultation et la seconde par la négociation collective? Les partenaires sociaux utiliseront-ils les instruments et procédures existants pour l'exposé des griefs et la résolution des litiges, ou un recours sera-t-il nécessaire devant des institutions spéciales chargées de superviser le processus de réforme? Le suivi et l'évaluation sont susceptibles de combiner les examens continu et périodique, et les agences ou processus impliqués dans ce dernier pourraient s'avérer utiles quand les partenaires sociaux doivent faire face à des questions particulièrement contentieuses. Tous ces points doivent être discutés bien à l'avance, lors de la phase de planification, illustrant l'importance de l'interaction entre les différentes phases et activités évoquées aux chapitres 6 à 9.

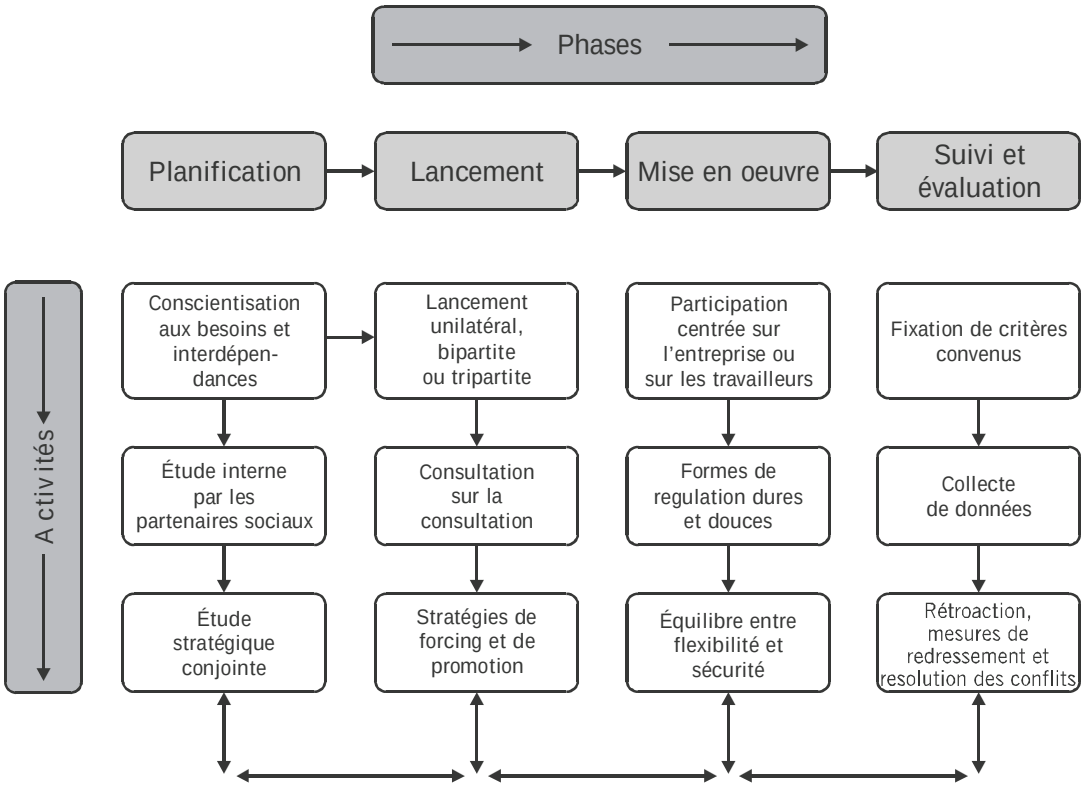
88 OIT (2002), pp. 80-81. Voir également encadré 21.

9.4 Révision des phases et activités du dialogue social

Le processus de dialogue social passé en revue aux chapitres 6 à 9 - basé sur les phases séquentielles de Planification _ Lancement _ Mise en œuvre _ Suivi et évaluation repose sur un modèle « d'action » dans lequel la recherche et la rétroaction sur le processus servent de guide pour le dialogue ultérieur. Ce processus cyclique d'action (Planification _ Lancement _ Mise en œuvre) et de recherche (_ Suivi et évaluation _) n'est pas destiné uniquement à affronter les questions ou problèmes spécifiques, mais aussi à développer une plus grande connaissance et à renforcer les compétences des partenaires sociaux de sorte qu'ils puissent s'engager dans le futur dialogue de manière plus effective.

Pour être efficace, la recherche (suivi et évaluation) doit être un processus continu qui a lieu à chaque phase du dialogue social - plutôt qu'un examen à la fin du processus et lors de chaque activité associée à la planification, au lancement et à la mise en œuvre du dialogue social (voir figure 9). Par exemple, il est essentiel d'établir dès le début si, ou dans quelle mesure, les différentes parties prenantes sont conscientes de la nécessité d'ajustements structurels ou d'une PSP et si, ou dans quelles mesure, elles apprécient les interdépendances entre elles. Les difficultés ultérieures pendant la mise en œuvre peuvent être imputées à la non-conscientisation au besoin de changement ou à une non-appréciation des interdépendances plus fortes entre les partenaires sociaux dans une environnement portuaire plus compétitif. De même, une étude interne par les partenaires sociaux lors de la phase de planification mènera souvent à une redéfinition des stratégies de défense des intérêts des acteurs d'une manière « attentive au public » (par exemple, une acceptation de l'idée que les actions des parties prenantes dans le port affectent non seulement leur propre bien-être, mais aussi la prospérité sociale et économique de la localité, de la région ou même du pays). Les partenaires sociaux ne sont pas invités à abandonner leurs propres objectifs ou missions, mais à y ajouter quelque chose et à instaurer un nouvel équilibre entre leurs intérêts propres et ceux des autres parties prenantes. S'ils ne le font pas, ou si une justification claire n'est pas apportée pour le statu quo, cela peut mettre en danger le dialogue social lors des phases ultérieures. Ces questions doivent être suivies et évaluées sur le moment même, sur une base systématique et intégrée, plutôt que d'être mises en exergue par le biais d'un examen *post hoc* quand le processus de dialogue social rencontre des difficultés.

Figure 9 Phases et activités du dialogue social dans les ports



9.5 Liste de contrôle

- ☑ Quels critères doivent être utilisés pour suivre et évaluer le processus de dialogue social, et qui doit être impliqué dans la définition de ces critères?
- ☑ Le suivi et l'évaluation du dialogue social doivent-ils s'orienter uniquement sur le processus ou aussi sur des résultats recherchés de l'agenda des ajustements structurels et de la PSP dans les ports?
- ☑ Qui doit procéder à l'évaluation du dialogue social dans les ports?
- ☑ Quelles sont les données disponibles et/ou nécessaires?
- ☑ Comment les conflits surgissant entre les partenaires sociaux pendant le processus de dialogue seront-ils résolus?

10. La mobilisation des ressources nécessaires au dialogue social

Le dialogue social requiert un investissement considérable en temps, en moyens financiers et en ressources humaines de la part de tous les partenaires sociaux. Pour qu'il soit efficace, en particulier dans le contexte des ajustements structurels et de la PSP dans les ports, un plan de développement des ressources humaines doit être mis au point pour identifier et fournir la formation nécessaire à toutes les personnes impliquées dans le dialogue social. Il doit également être procédé à des calculs réalistes du temps et des moyens à investir, ainsi qu'à une évaluation des coûts et profits potentiels du processus. Les ressources qui devront être mobilisées sont internes aux partenaires sociaux (par exemple, les services des ressources humaines des sociétés ou les programmes/infrastructures de formation des syndicats) et externes (par exemple, fournies par l'État ou d'autres partenaires et organisations internationales identifiées à la figure 1).

10.1 Formation et développement

Les principaux coûts encourus dans le dialogue social sont générés par la formation et le temps nécessaire pour participer au processus. La formation doit être identifiée dès le départ, pendant la phase de planification, et sera déterminée par les partenaires sociaux selon leur étude interne et la préparation à laquelle leurs organisations respectives doivent se soumettre si elles veulent apporter une contribution positive au processus d'ajustements structurels et de PSP dans les ports du pays. Les représentants élus et les personnes désignées pour participer au dialogue social, à quelque niveau que ce soit (par exemple, conseil sur le lieu de travail, comité à l'échelon de l'entreprise, comité de supervision, négociation collective au niveau du port ou commission/groupe de travail tripartite national) auront besoin d'une formation pour acquérir des compétences techniques et sociales. Les premières peuvent englober des compétences de négociation et administratives (par exemple, prise de notes et rédaction de rapports à l'attention des électeurs), tandis que les secondes peuvent inclure l'écoute et la reconnaissance du langage corporel. Dans de nombreux ports, les représentants des travailleurs manquent des connaissances de base sur les ajustements structurels et la PSP,[89] et il est primordial que des moyens soient disponibles pour cette formation. L'encadré 27 donne des exemples de formations offertes aux représentants des travailleurs par la Confédération syndicale démocratique de Roumanie (CSDR) et le Syndicat des travailleurs du port de Singapour (SPWU).

89 Marges et Iglesias (1999).

Encadré 27 Formation des délégués sur le lieu de travail: les exemples de la Roumanie et de Singapour

La CSDR a édité un *Guide du dialogue social* destiné à servir d'outil de formation pour tous ceux chargés de former les représentants des travailleurs aux questions liées au dialogue social et au partenariat social. Le guide apporte une aide à la formation dansles domaines suivants:

- cadre légal
- communication et négociation
- compétences personnelles
- autoévaluation et autoformation
- stratégies de formation

Il contient également quelques études de cas illustrant en détail les problèmes et les solutions potentielles basées sur des exemples concrets.

Le **SPWU** propose une formation extensive destinée aux délégués sur le lieu de travail, allant du diplôme de base en relations industrielles, développé en collaboration avec le Singapore Institute of Labour Studies, à des séminaires spéciaux d'un jour sur les compétences de communication. Le premier est un programme sur mesure, décliné en quatre modules et portant sur huit grands sujets - mouvement syndical, rôles est responsabilités des délégués syndicaux, législation du travail, système singapourien de relations industrielles, traitement des griefs, compétences de direction, compétences de présentation et mondialisation et défis nationaux - dure trois mois. Les séminaires englobent quant à eux des cours tels que « SPIKES in Communication », dont le titre correspond aux initiales des termes anglais signifiant « instauration de la communication, perception, invitation, connaissances, émotions et stratégie ».

10.2 Calcul des coûts et profits du dialogue social

Les partenaires sociaux doivent se montrer réalistes quant au temps et aux coûts de la formation en vue du dialogue social, surtout s'ils doivent recourir à leurs propres ressources. Cependant, on peut très bien rencontrer des programmes nationaux de formation et bénéficier de ressources fournies par des organisations représentatives de plus grande taille (par exemple, programmes de formation gérés par une fédération syndicale national ou une association d'employeurs) à utiliser quand cela s'avère approprié, en gardant toujours à l'esprit qu'elles risquent d'offrir une formation générique plutôt que spécifique.

Dans de nombreux pays, en particulier dans des économies de marché libérales comme les États-Unis ou le Royaume-Uni, on observe chez les sociétés privées une tendance croissante à « chiffrer » tous leurs investissements en gestion des ressources humaines - sur la base de l'adage voulant que l'« on ne peut gérer que ce que l'on peut mesurer » -, et la direction pourrait adopter cette approche en relation avec le dialogue social.[90] Si cette approche peut se justifier pour les moyens à investir dans le dialogue social, elle n'en présente pas moins quelques dangers, notamment la tendance qu'ont de nombreux dirigeants à négliger d'importantes variables difficiles à mesurer (par exemple, la confiance, la participation démocratique et la bonne gouvernance).[91] Les calculs des coûts et profits

90 Voir Ulrich (1997).

91 Voir Pfeffer (1997).

du dialogue social doivent englober tant l'équité que l'efficacité, tant la sécurité que la flexibilité, tant le travail décent que le service à la clientèle, etc. En outre, la formation et le développement des ressources humaines étant un domaine où les partenaires sociaux sont normalement plus susceptibles d'atteindre un accord, même dans un contexte de conflit social sur d'autres aspects du travail et de l'emploi, c'est souvent un bon début pour les expériences de dialogue social. En d'autres termes, les profits peuvent s'étendre bien au-delà de l'enjeu immédiat consistant à conférer aux partenaires sociaux les compétences et les capacités à s'engager dans le dialogue social.

10.3 Ressources internes et externes

Dans la plupart des pays, le ministère de l'Emploi possédera un service ou un département de la formation. En Amérique latine et dans les Caraïbes, par exemple, il n'est pas un ministère de l'Emploi qui ne compte un tel service ou département. Dans la plupart des pays européens, les sociétés sont tenues par la loi d'informer le personnel et de consulter les représentants des travailleurs sur les questions liées au travail et à l'emploi. De plus, elles doivent fournir les équipements et ressources nécessaires au dialogue social bilatéral, du lieu de travail aux opérations internationales (comités d'entreprises et comités d'entreprises européens). Manifestement, la disponibilité et la mobilisation de ressources pour le dialogue social seront bien différentes d'un pays à l'autre. L'encadré 28 donne des exemples venant du Chili et du Danemark.

Encadré 28 Les ressources de formation nationales

Au **Chili**, un organe national tripartite est chargé de la planification, de la gestion et du suivi des politiques de formation au niveau national, et il existe un organe similaire au niveau régional. Au niveau de l'entreprise, des commissions locales de formation sont établies sur une base bipartite. Les organisations respectives sont:

- le **Consejo Nacional de Capacitación** (Conseil national de formation), à la structure tripartite (mais sans participation égale), dont la fonction est de conseiller le ministère de l'Emploi sur la formulation de la politique nationale de formation. Il a été créé à des fins de conseil et n'a donc pas de pouvoir de résolution.
- les **Consejos Regionales de Capacitación** (conseils régionaux de formation), des organes tripartites qui conseillent les gouvernements régionaux sur la mise en œuvre des politiques nationales de formation au niveau local.
- les **Comités Bipartitos de Capacitación** (comités bipartites de formation), établis au niveau de l'entreprise afin de convenir des et d'évaluer les programmes de formation pour les travailleurs et de fournir des conseils à la direction en matière de formation. Un comité de ce type doit être institué dans toutes les sociétés employant 15 personnes ou plus. Le coût des activités de formation offertes par les entreprises avec l'approbation des comités bipartites est fiscalement déductible à concurrence de 1% de la masse salariale.

Au **Danemark**, les partenaires sociaux et les autorités publiques collaborent étroitement afin de promouvoir le développement de compétences au sein des entreprises. La cohérence peut ainsi être assurée entre le travail accompli dans le dialogue social bipartite et dans les organes tripartites existant aux niveaux national, sectoriel et local.

Au *niveau national*, le cadre général est défini par les organes tripartites conseillant les ministres. Au *niveau sectoriel*, des accords-cadres peuvent être négociés entre les partenaires sociaux afin de mettre au point les principes généraux et aspects communs du développement des compétences au sein des entreprises. Ces accords traitent de sujets tels que l'accès à la formation, les ressources allouées à la formation et l'établissement et le rôle des organes de représentation des travailleurs. Au *niveau local*, différents outils sont utilisés pour assurer la coopération entre les partenaires sociaux. L'identification des compétences actuelles d'un travailleurs et de ses besoins futures est possible grâce à l'interview annuelle (quelque 75% des travailleurs danois bénéficient de cette interview). Quand les résultats des interviews ont été analysés et les besoins de la société déterminés, un plan de formation peut être mis au point. Les comités locaux de formation offrent la possibilité aux employeurs et représentants des travailleurs de discuter et de planifier les activités de formation.

Différents systèmes de financement sont en place pour couvrir les ressources investies dans les activités de formation: temps, indemnités de formation, compensations pour les pertes de salaires pendant les périodes de formation, etc. Par exemple:

- l'État prend en charge la plus grosse partie de l'éducation de base des adultes. Un fonds national, géré par les partenaires sociaux, sert à financer la formation professionnelle continue. Les partenaires sociaux décident de l'objectif et du contenu des activités de formation financées par le biais d'accords-cadres et de commissions mixtes;
- les conventions collectives prévoient que, dans les cas où l'État assure aux travailleurs un revenu égal aux indemnités de chômage pendant les périodes de formations, les employeurs versent la différence par rapport au salaire;
- des moyens financiers et/ou du temps peuvent également être investis à la seule initiative d'employeurs ou de travailleurs.

Source: OIT et CES.

Dans les situations où les gouvernements lancent un programme d'ajustements structurels et de PSP dans les ports, ils doivent aussi faciliter le processus de dialogue social. Même là où il n'est pas directement impliqué dans le processus (par exemple, quand une société privée reprend un contrat à long terme et négocie de nouvelles conditions pour ses opérations directement avec la main-d'œuvre), le gouvernement doit quand même envisager s'il doit offrir une formation ou d'autres ressources aux partenaires sociaux (par exemple, l'assistance d'experts pour la collecte de données ou une facilitation ou un arbitrage indépendants pendant les négociations). Parmi les autres ressources, les partenaires sociaux peuvent profiter de celles apportées par les partenaires et les organisations internationales identifiés à la figure 1. Le soutien de l'OIT au dialogue social est résumé à l'encadré 29.

Encadré 29 L'aide apportée par l'OIT au dialogue social

L'OIT soutient le dialogue social à travers toute une gamme d'activités, principalement:

- la définition de normes
- l'assistance technique/les conseils politiques
- l'ACTRAV, l'ACT/EMP et d'autres services de l'OIT
- le Centre international de formation de Turin

Les normes internationales du travail prennent la forme de conventions et recommandations adoptées par la Conférence internationale du Travai lors de sa réunion annuelle organisée à Genève. Au sujet du dialogue social, les meilleurs exemples sont la convention n° 144 sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail de 1976 et la recommandation n° 152 sur les consultations tripartites relatives aux activités de l'Organisation internationale du Travail de 1976.

Un exemple d'assistance technique offerte par l'OIT est le travail du SECTOR, le département des activités sectorielles, qui promeut le dialogue sur les questions prioritaires de travail aux niveaux national et régional à travers des séminaires et ateliers et fournit des conseils sur les questions sociales de nature sectorielle.

L'ACTRAV est le Bureau des activités pour les travailleurs. Il œuvre au renforcement de syndicats représentatifs, indépendants et démocratiques dans tous les pays. Une de ses fonctions consiste à promouvoir et à assister le développement d'institutions de formation des travailleurs et l'offre de programmes cohérents et durables de formation des travailleurs dans le cadre de la structure des organisations syndicales aux niveaux international, régional et national. L'ACT/EMP, le Bureau des activités pour les employeurs, maintient des liens étrois avec les organisations d'employeurs dans tous les États membres de l'OIT. Ses tâches englobent de mettre les ressources de l'OIT à la disposition des organisations d'employeurs et de garder à tout moment l'OIT consciente des opinions, préoccupations et priorités des employeurs. L'ACT/EMP constitue, par l'intermédiaire des organisations d'employeurs nationales, une passerelle par laquelle les employeurs peuvent accéder aux meilleures informations disponibles en matière de développement des ressources humaines, de relations industrielles et d'autres sujets relatifs à l'emploi et au marché du travail.

Le Centre international de formation de l'OIT, basé à Turin, promeut le dialogue social par le biais d'un programme de formation plaidant pour la dimension sociale et de travail de la définition des politiques, de la planification des actions et de la création des institutions. Il diffuse les bonnes pratiques dans le dialogue social à travers des activités bipartites, tripartites ou regroupant encore plus de parties prenantes. Il s'occupe également de la conscientisation, du développement des compétences et de l'acquisition de connaissances.

Source: OIT (2004).

10.4 Liste de contrôle

- ☑ Quelle formation doit être suivie par les partenaires sociaux avant qu'un dialogue social utile puisse avoir lieu?
- ☑ Quels moyens financiers et quelles ressources humaines sont nécessaires au processus de dialogue social?
- ☑ Qui doit contribuer à la mobilisation de ces ressources?
- ☑ Ces ressources peuvent-elles être trouvées au niveau interne et/ou externe, et peuvent-elles être maintenues à long terme?

Bibliographie

Adeleye, I.L., *Contesting Globalisation: Nigerian Waterfront Industrial Relations and Trade Union Strategies After 1999*, mémoire non publié, Université de Cardiff, 2005.

Ali, H. Bin H., *Impact of Port Privatisation in Malaysia with a Case Study of Port Klang,* mémoire non publié, Université de Cardiff, 1994.

BAD, *Developing Best Practices for Promoting Private Sector Investment in Infrastructure – Ports*, Manille, 2000.

Baird, A.J., « Privatization Trends at the World's Top-100 Ports », in : *Maritime Policy & Management*, 29(3): 271-84, 2002.

Banque mondiale, *World Bank Port Reform Tool Kit*, Washington, DC, 2001.

Barton, H. et Turnbull, P., *Economic & Social Research Council End of Award Report* (R000235425)*: Labour Regulation and Economic Performance in the European Port Transport Industry*, 1999, disponible à l'adresse www.regard.ac.uk.

Beaumont, P.C. et Hunter, L.C., *Information and Consultation: From Compliance to Performance*, Londres, Chartered Institute of Personnel and Development, 2003.

Beer, M.; Spector, B.; Lawrence, P.R.; Quinn Mills, D. et Walton, R.E., *Managing Human Assets*, New York: Free Press, 1984.

BIT, *Les problèmes sociaux et de travail provoqués par les ajustements structurels dans l'industrie portuaire*, rapport soumis aux fins de discussion à la réunion tripartite sur les problèmes sociaux et de travail provoqués par les ajustements structurels dans l'industrie portuaire, Genève, 1996.

BIT, *Sécurité et santé dans les ports*, recueil de directives pratiques, Genève, 2005.

Blyton, P. et Turnbull, P., *The Dynamics of Employee Relations*, Houndmills: Palgrave-Macmillan, 2004.

CNUCED, *African Ports: Reform and the Role of the Private Sector* (UNCTAD/SDTE/TLB/5), Genève, 2003.

CNUCED, *Comparative Analysis of Deregulation, Commercialization and Privatization of Ports* (UNCTAD/SDD/PORT/3), Genève, 1995.

CNUCED, *Étude sur les transports maritimes, 2003*, Genève, 2003.

CNUCED, *Étude sur les transports maritimes, 2004*, Genève, 2004.

CNUCED, *Guidelines for Port Authorities and Governments on the Privatization of Port Facilities* (UNCTAD/SDTE/TIB/1), Genève, 1998.

CNUCED, *Port Modernization: A Pyramid of Interrelated Challenges*, commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (ECLAC), LC/G 2031, Nations unies, 1999.

CNUCED, *Survey of Good Practice in Public-Private Sector Dialogue* (UNCTAD/ITE/TEB/4), Genève, 2001.

Commission européenne, *Le dialogue social sectoriel en Europe*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003.

Commission européenne, *Le dialogue social européen, force de modernisation et de changement*, COM(2002)0341 final, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Cutcher-Gershenfeld, J.E., « Bargaining Over How to Bargain in Labor-Management Negotiations », in: *Negotiation Journal*, 10(octobre): 323-35, 1994.

Davies, S.; Davies, C.J.; de Vries, D.; Van Voss, L.H.; Hesselink, L. et Weinhauer, K. (éd.), *Dock Workers: International Explorations in Comparative Labour History, 1790-1970*, vol. 1 & 2, Aldershot: Ashgate, 2000.

De, P. et Ghosh, B., « Causality Between Performance and Traffic: An Investigation with Indian Ports », in: *Maritime Policy & Management*, 30(1): 5-27, 2003.

Dombois, R. et Wohlleben, H., « The Negotiated Change of Work and Industrial Relations in German Seaports – The Case of Bremen », in: R. Dombois et H. Heseler (éd.), *Seaports in the Context of Globalization and Privatization* , Université de Brême, 2000.

Evans, A.A., *Technical and Social Changes in the World's Ports*, Genève: OIT, 1969.

Fondation européenne, *Quality in Industrial Relations: Comparative Indicators*, Dublin: Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2004.

Fondation européenne, *Vers un dialogue qualitatif dans les relations industrielles*, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2002.

Goldblatt, L., *Men and Machines*, San Francisco: ILWU-PMA, 1963.

Hall, P.A. et Soskice, « An Introduction to Varieties of Capitalism », in: P.A. Hall et D. Soskice (éd.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

Hartman, P.T., *Collective Bargaining and Productivity: The Longshore Mechanization Agreement*, Berkeley: University of California Press, 1969.

Hoyle, B., « Port Concentration, Inter-Port Competition and Revitalization: The Case of Mombasa, Kenya », in: *Maritime Policy & Management*, 26(2): 161-74, 1999.

Inoue, S., « Towards the New Framework of Port Industry for the 21st Century », 2005, disponible à l'adresse www.iaphworldports.org/trade/inoue.htm.

Ircha, M.C., « Port Strategic Planning: Canadian Port Reform », in: *Maritime Policy & Management*, 28(2): 125-40, 2001.

ISC, *Waterfront Strategy – Initial Report*, Canberra: Australian Government Publishing Service, 1987.

Ishikawa, J., *Key Features of National Social Dialogue: A Social Dialogue Resource Book*, Genève: OIT, 2003.

ITF, *Port Worker*, Londres, 2000.

Lord Shaw, *Report Concerning Transport Workers' Wages*, Cd. 936-7 (Londres, 1920.

Marges, K. et Iglesias, J., « Fact Finding Mission to Central America », 7 avril 1999, Londres: ITF, 1999.

Marges, K., « Effects of Privatisation of Seaports on Workers' Interests », Organisation des États américains, première réunion de la commission interaméricaine des ports, Guatemala, 1999, disponible auprès de l'ITF.

OIT, *Effets sociaux et de travail des ajustements structurels dans l'industrie portuaire de divers pays de l'Asie et du Pacifique*, rapport du séminaire régional de l'OIT, Pattaya, Thaïlande, 15-21 mars 1995, Genève, 1995.

OIT, *Étude d'ensemble des rapports concernant la Convention (n° 137) et la Recommandation (n° 145) sur le travail dans les ports, 1973*, Genève, 2002.

OIT, *Promoting National Social Dialogue: An ILO Training Manual*, Genève, 2004.

OIT, Réunion tripartite sur les problèmes sociaux et de travail provoqués par les ajustements structurels dans l'industrie portuaire: note sur la réunion, Genève, 1996.

OIT, *Un travail décent*, rapport du Directeur général, Genève, 1999.

Patterson, M.; West, M.; Lawthorn, R. et Nickell, S., *Impact of People Management Practices on Business Performance*, Londres: Institute of Personnel and Development, 1997.

Pérez-Díaz, V. et Rodríguez, J.C., « Inertial Choices: An Overview of Spanish Human Resources, Practices and Policies », in: R. Locke, T. Kochan et M. Piore (éd.), *Employment Relations in a Changing World Economy*, Cambridge, MA: MIT Press, 1995.

Pfeffer J., *The Human Equation: Building Profits by Putting People First*, Boston, MA: Harvard University Press, 1998.

Pfeffer, J., « Pitfalls on the Road to Measurement: The Dangerous Liaison of Human Resources with the Ideas of Accounting and Finance », in: *Human Resource Management*, 36(3): 357-65, 1997.

Phillips, G. et Whiteside, N., *Casual Labour: The Unemployment Question in the Port Transport Industry 1880-1970*, Oxford: Clarendon Press, 1985.

Pieda plc–MDS Transmodal, *The Abolition of the Dock Labour Scheme*, Research Series No. 14, Londres: ministère de l'Emploi/HMSO, 1993.

PMA, *Analysis of Work Stoppages in the Pacific Coast Maritime Industry 1957*, San Francisco, CA, 1958.

Robinson, R., « Ports as Elements in Value-Driven Chain Systems: The New Paradigm », in: *Maritime Policy & Management*, 29(3): 241-55, 2002

Saundry, R. et Turnbull, P., « Private Profit, Public Loss: The Financial and Economic Performance of UK Ports », in: *Maritime Policy & Management*, 24(4): 1-16, 1997.

Saundry, R., « Contractual (In)Security, Labour Regulation and Competitive

Performance in the Port Transport Industry: A Contextualised Comparison of Britain and Spain », in: *British Journal of Industrial Relations*, 37(2): 273-96, 1999.

Sisson, K., *Direct Participation and the Modernisation of Work Organisation*, Dublin: Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, 2000.

Suykens, F., « Administration and Management at the Port of Antwerp », in: *Maritime Policy & Management*, 12(3): 181-94, 1985.

Todd, P. et Peetz, D., « Malaysian Industrial Relations at Century's Turn », in: *International Journal of Human Resource Management*, 12(8): 1365-82, 2001.

Tull, M. et Reveley, J., « Privatisation of Ports – An Evaluation of the Malaysian Experience », in: *Economic Papers*, 21(4): 63-80, 2002.

Turnbull, P. et Sapsford, D., « Hitting the Bricks: An International Comparative Study of Conflict on the Waterfront », in: *Industrial Relations*, 40(2): 231-57, 2001.

Turnbull, P. et Wass, V., *Reform and Structural Adjustment in the World's Ports: The Future for Labour and the Unions*, Londres: ITF, 1995.

Turnbull, P., « Accounting for the Costs and Benefits of Port Transport Deregulation and the Dock Labour Compensation Scheme », in: *Public Administration*, 73(4): 513-34, 1995.

Turnbull, P., « Contesting Globalization on the Waterfront », in: *Politics & Society*, 28(3): 273-97, 2000.

Turnbull, P., « The War on Europe's Waterfront – Repertoires of Power in the Port Transport Industry », in: *British Journal of Industrial Relations* (à venir), 2005.

Turnbull, P., *Port Workers and Privatisation*, non publié, Université de Leeds, 1996.

Turnbull, P., *Port Workers' Unions Response to Structural Adjustment in the Asia/Pacific Region: The Results of the ITF Survey*, Londres: ITF, 1995.

Turnbull, P., « Dockers and Deregulation in the International Port Transport Industry », in: J. McConville (éd.), *Transport Regulation Matters*, Londres: Cassell, 1997.

Turnbull, P., *Defending Dock Workers – Globalization and Labor Relations in the World's Ports*, non publié, Université de Cardiff, 2005.

Ulrich, D., « Measuring Human Resources: An Overview of Practice and a Prescription for Results », in: *Human Resource Management*, 36(3): 303-20, 1997.

Visser, J., « Industrial Relations and Social Dialogue », in: P. Auer (éd.), *Changing Labour Markets in Europe: The Role of Institutions and Policies*, Genève: OIT, 2001.

Visser, J., « Societal Support for Social Dialogue: Europe's Trade Unions and Employers' Associations », in: G. Huemer, M. Mesch et F. Traxler (éd.), *The Role of Employer Associations and Labour Unions in the EMU: Institutional Requirements for European Economic Policies*, Aldershot: Ashgate, 1999.

Walton, R.E.; Cutcher-Gershenfeld, J.E. et McKersie, R.B., *Strategic Negotiations: A Theory of Change in Labor-Management Relations*, Boston, MA: Harvard University Press, 1994.

Wilson, D.F., *Dockers: The Impact of Industrial Change*, Londres: Fontana-Collins, 1972.

WIRA, *Final Report,* Sydney, 1992.

WIRA, *Fourth Six Month Report*, Sydney, 1991.