

N° 385

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 juillet 2007

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission spéciale (1) chargée d'examiner le projet de loi sur le **dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs (urgence déclarée)**,*

Par Mme Catherine PROCACCIA,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Charles Revet, président ; MM. Yves Krattinger, Claude Biwer, Michel Billout, François Fortassin, vice-présidents ; MM. Pierre Hérisson, Hugues Portelli, Mme Christiane Demontès, secrétaires ; Mme Catherine Procaccia, rapporteur ; MM. Philippe Arnaud, Gilbert Barbier, René Beaumont, Paul Blanc, Mme Nicole Bricq, M. Christian Cambon, Mme Annie David, MM. Jean Desessard, Claude Domeizel, Daniel Dubois, Jacques Gillot, Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mme Adeline Gousseau, M. Georges Gruillot, Mme Marie-Thérèse Hermange, MM. Alain Lambert, André Lardeux, Dominique Leclerc, Gérard Longuet, Philippe Nogrix, Mme Gisèle Printz, MM. Daniel Reiner, Bruno Retailleau, Roland Ries, Mme Janine Rozier, MM. Louis Souvet, Michel Teston.

Voir le numéro :

Sénat : 363 (2006-2007)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
I. PRÉVENIR PLUS EFFICACEMENT LES CONFLITS DANS LES ENTREPRISES DE TRANSPORT PAR LE DÉVELOPPEMENT DU DIALOGUE SOCIAL	9
A. DES SYSTÈMES D'« ALARME SOCIALE » INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉS	9
1. <i>Un dialogue social encouragé par la loi</i>	9
2. <i>Des pratiques prometteuses mais encore insuffisantes</i>	10
B. LE DIALOGUE SOCIAL COMME OUTIL DE PRÉVENTION DES CONFLITS	12
1. <i>Généraliser les procédures d'« alarme sociale » dans le secteur des transports publics d'ici le 1^{er} janvier 2008</i>	12
2. <i>Systématiser la négociation préalable au dépôt d'un préavis de grève</i>	12
3. <i>Interdire les « préavis glissants »</i>	13
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE	13
1. <i>Mieux identifier les parties à la négociation préalable</i>	13
2. <i>Inciter plus fortement les partenaires sociaux à négocier des accords de branche</i>	13
3. <i>Garantir une application de la loi à toutes les entreprises de transport public au plus tard le 1^{er} janvier 2009</i>	14
II. GARANTIR UN SERVICE RÉDUIT MAIS CONNU PAR AVANCE DES USAGERS ET RÉPONDANT À LEURS BESOINS ESSENTIELS	15
A. UN DROIT DE GRÈVE ENCADRÉ PAR LA LOI	15
1. <i>Un dispositif législatif incomplet</i>	15
2. <i>Des expériences étrangères instructives</i>	17
B. LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE ENTRE DIFFÉRENTS PRINCIPES DE MÊME VALEUR CONSTITUTIONNELLE	17
1. <i>Le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales</i>	18
2. <i>L'équilibre entre droit de grève et continuité du service public</i>	19
C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE	21
1. <i>Étendre le dispositif à l'ensemble des perturbations prévisibles</i>	21
2. <i>Garantir l'accès aux établissements d'enseignement les jours d'examens nationaux</i>	21
3. <i>Affirmer le droit à l'information des usagers</i>	22
4. <i>Améliorer le mécanisme de remboursement des usagers</i>	22
5. <i>Introduire un mécanisme de médiation</i>	22

EXAMEN DES ARTICLES	23
TITRE PREMIER - CHAMP D'APPLICATION	23
• <i>Article premier</i> Champ d'application de la loi	23
TITRE II - DIALOGUE SOCIAL ET PRÉVENTION DES CONFLITS DANS LES ENTREPRISES DE TRANSPORT	27
• <i>Article 2</i> Accord de prévention des conflits	27
• <i>Article 3</i> Interdiction des « préavis glissants »	31
TITRE III - ORGANISATION DE LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC EN CAS DE GRÈVE OU AUTRE PERTURBATION PRÉVISIBLE DU TRAFIC	34
• <i>Article 4</i> Plan de transport adapté et plan d'information des usagers	34
• <i>Article 5</i> Prévisibilité du service en cas de grève	38
• <i>Article 6</i> Consultation des salariés sur la poursuite de la grève	40
• <i>Article 7</i> Droit de l'usager à l'information	42
• <i>Article 8</i> Indemnisation des usagers	43
• <i>Article 9</i> Non-paiement des jours de grève	47
• <i>Article additionnel après l'article 9</i> Evaluation de la loi	48
ANNEXE - LE DROIT DE GRÈVE DANS LES TRANSPORTS PUBLICS EN ITALIE, AU ROYAUME-UNI ET EN ALLEMAGNE	51
1. <i>Le droit de grève dans les transports publics en Italie</i>	51
2. <i>Le droit de grève dans les transports publics au Royaume-Uni</i>	52
3. <i>Le droit de grève dans les transports publics en Allemagne</i>	53
TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL INTERCOMMISSIONS SUR LE DIALOGUE SOCIAL ET LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC DE TRANSPORT	55
• TABLE RONDE réunissant les représentants des syndicats de salariés	55
• Audition de M. Pierre MONGIN , président-directeur général de la RATP	65
• Audition de MM. Yves KRATTINGER , sénateur, président de la commission aménagement du territoire, transport et infrastructures, et Gérard BAILLY , sénateur, membre du bureau de l'assemblée des départements de France (ADF)	69
• Audition de Mme Anne-Marie IDRAC , présidente de la SNCF, accompagnée de M. Guillaume PEPY , directeur général exécutif, M. François NOGUÉ , directeur des ressources humaines, et Mmes Laurence EYMIEU , directrice des relations institutionnelles, et Marielle ABRIC , chargée des relations avec le Parlement	72
• Audition de MM. Michel BLEITRACH , président de Keolis, vice-président de l'union des transports publics et ferroviaires (UTP), Eric ASSELIN , directeur des ressources humaines, Jean-Michel FERRARIS , directeur général adjoint région ouest, et Jean GHEDIRA , directeur de la communication de Keolis	78
• Audition de MM. Serge NOSSOVITCH , secrétaire général, et Gérard PERRE , président de la commission sociale de la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV)	81
• Audition de MM. Philippe SEGRETAIN , président-directeur général de Transdev, vice-président de l'union des transports publics et ferroviaires (UTP), et Jean-Pierre GOUTEYRON , secrétaire général et directeur des ressources humaines de Transdev, président de la commission des affaires sociales de l'UTP	83
• Audition de Mme Elisabeth DUPONT-KERLAN , déléguée aux transports, à l'environnement et à l'énergie, de l'Association des régions de France (ARF)	87

- Audition de MM. Jacques CREYSSEL, directeur général du Medef, Michel CORNIL, président et Bruno GAZEAU, délégué général de l'UTP, et Guillaume RESSOT, directeur-adjoint aux affaires publiques du Medef..... 89

TRAVAUX DE LA COMMISSION SPÉCIALE SUR LE DIALOGUE SOCIAL ET LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC DANS LES TRANSPORTS

TERRESTRES RÉGULIERS DE VOYAGEURS	93
• Audition de M. Xavier BERTRAND, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité.....	93
• Audition de Mmes Chantal DUCHÈNE, directrice générale, et Catherine DELAVAUD, juriste, du groupement des autorités responsables de transport (Gart).....	99
• Audition de M. Jean-Claude DELARUE, président de la fédération des usagers des transports et des services publics (FUT-SP).....	103
• Audition de M. Jean SIVARDIÈRE, président de la fédération nationale des associations d'usagers des transports (Fnaut).....	106
• Audition de MM. Jean-François ROUBAUD, président, Jean-François VEYSSET, vice-président chargé des affaires sociales, Georges TISSIÉ, directeur des affaires sociales, et Mme Sandrine BOURGOGNE, adjointe au secrétaire général, de la CGPME	110
• Audition de MM. Cyrille du PELOUX, directeur général, Olivier BROUSSE, directeur général France, Francis GRASS, directeur régional Ile-de-France de Veolia Transport, et Mme Marie-Thérèse SUART-FIORAVANTE, directrice des relations institutionnelles, de Veolia Environnement	113
• Audition de M. Jean-Paul HUCHON, président, Mme Sophie MOUGARD, directrice générale, et M. Thierry GUIMBAUD, directeur de l'exploitation, du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF)	117
EXAMEN DU RAPPORT	121
TABLEAU COMPARATIF	131

Mesdames, Messieurs,

Traduction d'un engagement fort du Président de la République au cours de la campagne électorale, le présent projet de loi poursuit deux objectifs : d'une part, il vise à prévenir plus efficacement les conflits dans les entreprises de transports terrestres et ferroviaires par le développement du dialogue social, d'autre part, il tente de garantir, en cas de grève ou de perturbation prévisible du trafic, un service réduit mais connu par avance de la population et répondant à ses besoins prioritaires.

En répondant ainsi aux attentes des Français, il consacre l'aboutissement d'un long travail de réflexion sur le dialogue social et le service minimum, marqué notamment par l'adoption par le Sénat, le 11 février 1999, d'une proposition de loi de notre collègue Philippe Arnaud et par les conclusions du rapport Mandelkern publié à l'été 2004. Il complète un dispositif législatif relativement fragmentaire, dans le plein respect du Préambule de la Constitution de 1946 qui dispose que « *le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ».

Dans le domaine du dialogue social, le projet de loi renforce et étend à toutes les entreprises de transport les mécanismes d'« alarme sociale » expérimentés avec succès à la RATP et à la SNCF.

En matière de continuité du service public de transport, il vise à accroître la prévisibilité du trafic en cas de grève et la satisfaction des besoins essentiels de la population qu'auront définis les autorités organisatrices de transport.

Aussi, loin de remettre en cause le droit de grève, le projet de loi l'aménage pour améliorer la qualité du service rendu aux usagers en période de perturbation du trafic.

Cette évolution est d'autant plus souhaitable que les pouvoirs publics encouragent depuis de nombreuses années le développement des transports collectifs, notamment par souci de préserver l'environnement. Aussi, en contrepartie, il apparaît légitime de répondre aux exigences et attentes renforcées des usagers en termes de qualité de service.

C'est pourquoi votre commission approuve l'économie générale de ce projet de loi. Elle le considère comme une première étape vers l'instauration d'un service minimum dans tous les modes de transports et, pourquoi pas, dans d'autres services publics.

I. PRÉVENIR PLUS EFFICACEMENT LES CONFLITS DANS LES ENTREPRISES DE TRANSPORT PAR LE DÉVELOPPEMENT DU DIALOGUE SOCIAL

Le présent projet de loi poursuit l'objectif d'un « dialogue social maximum » pour éviter d'avoir à organiser « un service minimum » en cas de grève. Autrement dit, comme le souligne le rapport Mandelkern de 2004¹, « *la bonne grève est celle qui n'a pas lieu parce que le dialogue l'a prévenue* ». Le rapport invite donc le législateur à privilégier la négociation et la prévention des conflits sociaux.

A. DES SYSTÈMES D'« ALARME SOCIALE » INSUFFISAMMENT DÉVELOPPÉS

1. Un dialogue social encouragé par la loi

Le législateur a déjà tenté d'instituer le dialogue social comme mécanisme privilégié de prévention des conflits collectifs. C'est ainsi que la loi n° 82-889 du 19 octobre 1982 relative aux retenues pour absence de service fait par les personnels de l'Etat, des collectivités locales et des services publics a obligé les parties intéressées à **négocier pendant la durée du préavis** (article L. 521-3 du code du travail).

Au cours de la précédente législature, deux lois ont contribué à renforcer le dialogue social :

- la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation tout au long de la vie et au dialogue social. Sur la base de la position commune conclue en juillet 2001 par les partenaires sociaux, ce texte favorise le développement de la négociation collective à tous les niveaux (interprofessionnel, branches et entreprises) ;
- la loi n° 2007-130 du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social qui systématise la concertation préalable à l'adoption des réformes en droit du travail.

¹ Rapport de M. Dieudonné Mandelkern sur la continuité du service public dans les transports terrestres de voyageurs, remis le 21 juillet 2004 à M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.

2. Des pratiques prometteuses mais encore insuffisantes

• Le principe de l'« *alarme sociale* »

C'est à la RATP qu'a été mis en place en premier un mécanisme dit d'« *alarme sociale* », inscrit dans un protocole d'accord sur le droit syndical et l'amélioration du dialogue social, signé le 11 juin 1996 par la direction et l'ensemble des organisations syndicales¹.

L'accord comprend deux parties :

- la première porte sur le **droit syndical et l'exercice des fonctions syndicales** : il comprend des dispositions sur le nombre et le rôle des délégués et permanents syndicaux, les heures de délégation, les règles d'affichage, les locaux mis à disposition des organisations syndicales, la liberté de circulation des délégués syndicaux, la distribution des publications et les congés de formation ;

- la deuxième partie, dénommée « code de déontologie pour améliorer le dialogue social et assurer un service public de qualité », institue une procédure dite d'« *alarme sociale* », c'est-à-dire de prévention des conflits par **une négociation préalable avant tout dépôt de préavis de grève**. Il s'agit d'une procédure de détection et de règlement précoces des conflits sociaux afin de favoriser la pacification des relations sociales. Cette partie stipule notamment :

« L'amélioration du dialogue social, indispensable pour offrir aux Franciliens un service public de qualité, passe par une méthode de travail entre l'ensemble des partenaires à tous les niveaux : direction, syndicats, encadrement, agents. Afin d'assurer la qualité du service rendu aux voyageurs et de renforcer l'efficacité du dialogue social dans l'entreprise, les parties sont tenues de rechercher d'abord des solutions non conflictuelles aux problèmes qui seraient susceptibles de surgir entre elles, et d'instituer, avant le déclenchement d'une grève, une procédure de prévenance dite d'alarme sociale. »

Il est indiqué en outre que « *les organisations syndicales conviennent de privilégier les formes d'appel à la grève capables de concilier la volonté des agents de manifester leur désaccord avec le souci de respecter les voyageurs et les valeurs fondamentales du service public* ».

L'initiative du déclenchement de l'« *alarme sociale* » appartient tant aux **organisations syndicales qu'aux directions** lorsqu'elles identifient une situation susceptible de générer un conflit. Dans les **cinq jours** ouvrables qui suivent l'activation de la procédure - et avant les cinq jours de préavis légal -, les parties se réunissent pour négocier. Deux hypothèses peuvent se présenter

¹ *Cet accord fait suite aux nombreuses tentatives de la RATP, à partir de 1989, de résoudre les conflits en amont des préavis. A l'initiative de son président d'alors, M. Christian Blanc, une instance de conciliation présidée par Mme Simone Rozès, ancien premier président de la Cour de cassation, avait ainsi été mise en place en octobre 1992.*

à l'issue de cette négociation : soit elle débouche sur un accord en bonne et due forme, soit les parties signent un constat de désaccord qui doit en formaliser les termes. Ces **relevés** - d'accord ou de désaccord - sont diffusés au sein de l'entreprise et, éventuellement, suivis du dépôt du préavis ou de la renonciation à celui-ci. Il arrive que la négociation, infructueuse, mais ayant progressé, se poursuive durant le délai légal, débouche sur un accord, et entraîne la renonciation au préavis.

Ce dispositif permet de faire émerger les « **problèmes de terrain** » - les négociations devant débiter au niveau où la demande a été déposée : local, régional ou généralisé à l'ensemble de l'entreprise - et de leur donner une « reconnaissance officielle » afin qu'ils soient pris en compte par la hiérarchie et résolus au niveau le plus pertinent, mettant ainsi en œuvre un véritable principe de **subsidiarité**.

- **L'extension de l'alarme sociale à la SNCF en 2004**

La procédure mise en place à la RATP pour pacifier les relations sociales a été également mise en œuvre à la SNCF où un accord a été signé le 28 octobre 2004. Le mécanisme qu'il prévoit, dénommé « **demande de concertation immédiate** », est assorti d'un certain nombre de clauses pour permettre une meilleure prévisibilité du trafic.

- **Des résultats encourageants**

Les personnes entendues par votre commission ont souligné le **recul de la conflictualité** dans les services publics de transport depuis une dizaine d'années, notamment au sein de la RATP et de la SNCF.

Au cours de son audition, M. Pierre Mongin, président-directeur général de la RATP, a parlé d'« *entreprise aujourd'hui apaisée* », faisant valoir un taux de conflictualité de seulement 0,4 jour de grève par agent et par an, à rapprocher d'une moyenne nationale dans le secteur de 0,8. Il a ajouté que le nombre de préavis de grève était passé de 800 par an dans les années quatre-vingt à environ 160 par an en 2006, et déclaré que la mise en place de l'« alarme sociale », conjuguée à une politique conventionnelle ambitieuse (trente accords majoritaires ont été signés avec les organisations syndicales ces dernières années¹), avait puissamment contribué à la pacification sociale au sein de cette entreprise.

Mme Anne-Marie Idrac, présidente de la SNCF, a également fait état de statistiques satisfaisantes depuis la mise en place de la procédure de « demande de concertation immédiate », soulignant que 88 % de ces demandes ont abouti à un accord en 2006.

¹ M. Pierre Mongin a cité l'exemple de la mise en place récente d'un service d'une heure supplémentaire, le samedi soir, qui a nécessité la plus importante modification du tableau de service de la RATP depuis 1948.

Toutefois, si l'« alarme sociale » est efficace, elle n'est pas obligatoire et n'apparaît pas aujourd'hui suffisamment mise en œuvre. Ainsi, à la RATP, 70 % des préavis de grève ne sont pas précédés de l'« alarme sociale ». Ce chiffre est même de 84 % à la SNCF.

La situation n'est donc pas pleinement satisfaisante, notamment au regard des **exigences croissantes des usagers** et de la volonté des pouvoirs publics de **développer les transports collectifs**.

Il paraît donc nécessaire de renforcer les pratiques d'« alarme sociale » et de les étendre à toutes les entreprises de transport.

B. LE DIALOGUE SOCIAL COMME OUTIL DE PRÉVENTION DES CONFLITS

Le projet de loi repose sur l'idée qu'en renforçant le dialogue social dans les entreprises de transport, **les grèves pourront être, pour une large part, évitées**. En effet, la grève apparaît encore trop souvent dans certaines des entreprises du secteur comme un préalable à la négociation et non comme un ultime recours après l'échec des négociations et l'épuisement des tentatives de conciliation. Les raisons peuvent sans doute en être recherchées dans la vigueur des mouvements sociaux du XIX^e siècle qui ont forgé une « culture de conflit » entre partenaires sociaux plus qu'une culture du dialogue et de la négociation.

1. Généraliser les procédures d'« alarme sociale » dans le secteur des transports publics d'ici le 1^{er} janvier 2008

Le projet de loi propose d'**étendre les procédures d'« alarme sociale »** à toutes les entreprises de transport public. A cet effet, il pose le principe d'une négociation obligatoire dans les entreprises de transport public, qui doit aboutir à la signature d'**un accord-cadre** de prévention des conflits avant le 1^{er} janvier 2008. Il est précisé que les accords de branche éventuellement conclus s'appliqueront dans les entreprises où aucun accord-cadre n'a pu être signé. Par ailleurs, un décret en Conseil d'Etat interviendra, après le 1^{er} janvier 2008, pour traiter le cas des entreprises où les négociations collectives auront échoué.

2. Systématiser la négociation préalable au dépôt d'un préavis de grève

Le projet de loi innove en créant une obligation de négocier avant le dépôt d'un préavis de grève. A la RATP comme à la SNCF, la négociation préalable n'est qu'une simple faculté.

Or, seule la loi peut imposer une telle obligation, un accord collectif ne pouvant avoir pour effet de limiter le droit de grève reconnu aux salariés (cf. Cass. Soc. 7 juin 1995).

C'est précisément ce que fait le présent texte en rendant impérative la négociation préalable au dépôt d'un préavis de grève.

3. Interdire les « préavis glissants »

Enfin, le texte proposé prévoit que lorsqu'un préavis de grève a été déposé, le dépôt d'un autre préavis ne peut intervenir avant l'échéance du préavis en cours. De la sorte, la pratique dite des « **préavis glissants** », qui empêche toute possibilité de trafic, ne sera plus susceptible d'être utilisée dans les entreprises de transport public.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

Afin de renforcer l'efficacité du dialogue social comme moyen privilégié de prévention des conflits, votre commission propose de modifier le dispositif du projet de loi sur plusieurs points.

1. Mieux identifier les parties à la négociation préalable

Dans sa rédaction actuelle, le projet de loi impose de faire participer à la négociation préalable tous les syndicats représentatifs dans l'entreprise. Cette exigence paraît excessive à votre commission, dans la mesure où elle risque de ralentir et de compliquer le processus de négociation et pourrait donner lieu, parfois, à des surenchères entre organisations syndicales. Il existe, en outre, dans les entreprises de transport public, des syndicats professionnels (syndicat des conducteurs de train à la SNCF par exemple) qui ne sont pas nécessairement concernés par les revendications présentées à la direction.

Votre commission propose donc de prévoir que seuls les syndicats qui envisagent de déposer un préavis participent à la négociation préalable, ce qui correspond aux pratiques en vigueur à la SNCF et à la RATP. Cette précision, qui lui paraît conforme à la logique du dispositif, devrait contribuer à en améliorer l'efficacité.

2. Inciter plus fortement les partenaires sociaux à négocier des accords de branche

A cette fin, votre commission propose de fixer un délai, le 1^{er} janvier 2008, pour la conclusion d'accords de branche tendant à la prévention des conflits et au développement du dialogue social.

Elle estime en effet fondé l'attachement des partenaires sociaux à la négociation de branche et considère qu'un accord de branche permet d'égaliser les conditions de concurrence entre les entreprises du secteur. Elle relève en outre que seul un accord de branche pourra permettre l'application du projet de loi dans les petites entreprises et faciliter, en tout état de cause, la négociation ultérieure d'accords d'entreprise.

3. Garantir une application de la loi à toutes les entreprises de transport public au plus tard le 1^{er} janvier 2009

Le projet de loi autorise les entreprises qui se sont déjà dotées d'un accord de prévention des conflits, et donc en particulier la RATP et la SNCF, à le conserver après la promulgation du texte. Elles ne seront tenues de respecter les nouvelles dispositions légales qu'à compter du renouvellement de ces conventions.

Afin d'éviter que des entreprises ne demeurent trop longtemps en dehors du champ d'application de la loi, votre commission propose de préciser qu'elles devront s'y conformer, au plus tard, le 1^{er} janvier 2009.

II. GARANTIR UN SERVICE RÉDUIT MAIS CONNU PAR AVANCE DES USAGERS ET RÉPONDANT À LEURS BESOINS ESSENTIELS

A. UN DROIT DE GRÈVE ENCADRÉ PAR LA LOI

1. Un dispositif législatif incomplet

Comme l'indique le rapport Mandelkern, « *les points d'ancrage constitutionnel sont nombreux et particulièrement fermes pour assurer la compétence du législateur dans le domaine du droit de grève* ».

D'une part, **l'article 34 de la Constitution** range explicitement dans le champ de l'action législative les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ainsi que les principes fondamentaux du droit du travail et du droit syndical.

D'autre part, le septième alinéa du **Préambule de la Constitution de 1946** dispose que le droit de grève « *s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ». Ainsi, l'intervention du législateur est non seulement possible en matière de droit de grève mais encore nécessaire à son exercice.

Dans son arrêt Dehaene de 1950, le Conseil d'Etat constate qu'en l'absence de législation, « *il appartient au Gouvernement, responsable du bon fonctionnement des services publics, de fixer lui-même, sous le contrôle du juge, en ce qui concerne ses services la nature et l'étendue des limitations qui doivent être apportées à ce droit en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public* ».

Telle n'est pas la position du Conseil constitutionnel qui, rappelant les termes du Préambule de 1946, insiste sur le **rôle du législateur** pour tracer les limites du droit de grève (*décision du 25 juillet 1979, grève à la radio et à la télévision françaises*). Il ne peut d'ailleurs déléguer sa propre compétence au pouvoir réglementaire, ni l'abandonner de fait en laissant non réglées des questions qui relèvent du domaine de la loi, au risque de commettre une « *incompétence négative* », contraire à la Constitution¹.

C'est sur ces fondements qu'a été adoptée la loi n° 63-777 du 31 juillet 1963 qui, bien que ne constituant pas à elle seule l'encadrement législatif prévu dans le Préambule de 1946 (*cf. CE 4 février 1966, syndicat national des fonctionnaires et agents du groupement des contrôles radioélectriques*), fixe quelques grands principes gouvernant les modalités de la grève dans les services publics. Sont notamment prohibées les grèves tournantes et les grèves surprises (articles L. 521-3 et L. 521-4 du code du

¹ Voir notamment, a contrario, la décision 80-117 DC du 22 juillet 1980 (*Loi sur la protection et le contrôle des matières nucléaires*), où le Conseil ne déclare la loi conforme à la Constitution que parce qu'elle « *ne comporte aucune délégation au profit du Gouvernement, de l'administration ou des exploitants du soin de réglementer l'exercice du droit de grève* ».

travail) : la grève ne peut ainsi intervenir que dans un délai de cinq jours francs à compter du **dépôt d'un préavis** fixant le lieu, la date, l'heure et la durée, limitée ou non de la grève envisagée.

En dehors de cette loi de 1963, le législateur n'est intervenu que ponctuellement pour aménager ou interdire le droit de grève à certaines catégories de personnel.

C'est ainsi qu'à titre exceptionnel, **certains fonctionnaires sont privés du droit de grève**. Tel est le cas pour :

- les fonctionnaires des compagnies républicaines de sécurité (loi n° 47-2384 du 27 décembre 1947) ;

- les personnels de police (loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948) ;

- les services extérieurs de l'administration pénitentiaire (loi n° 58-696 du 6 août 1958) ;

- les magistrats de l'ordre judiciaire (ordonnance n° 58-1270 du 29 décembre 1958) ;

- les services des transmissions du ministère de l'intérieur (loi de finances rectificative n° 68-695 du 31 juillet 1968, article 14) ;

- les ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (loi n° 71-458 du 17 juin 1971).

D'autres catégories d'emploi intervenant dans des secteurs stratégiques pour l'ordre public et la sécurité des personnes supportent des **restrictions particulières** visant à instaurer un **service minimum**. Tel est le cas dans :

- les établissements et organismes de radiodiffusion et de télévision (lois n° 79-634 du 26 juillet 1979 et 86-1067 du 30 septembre 1986) ;

- les établissements qui détiennent des matières nucléaires (loi n° 80-572 du 25 juillet 1980) ;

- le domaine de la navigation aérienne (loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 et décret n° 85-1332 du 17 décembre 1985) ;

- le service public hospitalier où le droit de grève doit être concilié avec le principe de continuité du service public hospitalier (article L. 6112-2 du code de la santé publique). Cette règle impose la mise en place d'un service minimum afin d'assurer les besoins essentiels, tels que les soins urgents. Elle permet aux directeurs d'établissement, sur la base de la jurisprudence Dehaene précitée, de désigner par voie **d'assignation** les agents qui devront maintenir leur activité pendant la grève. Le nombre d'agents assignés ne doit cependant pas excéder, au titre de la jurisprudence, l'effectif nécessaire à assurer la sécurité des malades. Des règles similaires s'appliquent pour les établissements privés de santé assurant une mission de service public (articles L. 6161-6 et L. 6161-9 du code de la santé publique). En cas de carence des directeurs d'établissement, les préfets peuvent exercer leur

pouvoir général de réquisition. Enfin, les médecins ont pour obligation, en application du code de déontologie médicale, de participer au service de garde de jour et de nuit. En outre, ils sont tenus de déférer aux **réquisitions** de l'autorité publique sous peine d'amende, qu'ils exercent leur activité à titre libéral ou en tant que médecin hospitalier (article L. 4163-7 du code de la santé publique).

2. Des expériences étrangères instructives

Plusieurs études parlementaires ([étude de législation comparée du Sénat](#), publiée en 1999, [rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne](#), publié en 2003), ont souligné la **place singulière occupée par la France en Europe** dans le domaine de la continuité des services publics. Il apparaît en effet que la moitié des Etats membres de l'Union européenne ont mis en place un service minimum pour les services publics essentiels et que l'autre moitié n'est pas, en général, confrontée à des conflits sociaux importants, soit parce que le droit de grève est strictement encadré, soit parce le dialogue social y est particulièrement efficace.

L'étude du Sénat relève notamment que la notion de « *services publics essentiels* » est soit définie par la **loi** (Italie, Portugal), soit par la **jurisprudence** (Espagne, Allemagne) et l'organisation d'un service minimum négociée avec les partenaires sociaux (Allemagne, Italie).

Le cas de l'**Italie** mérite que l'on s'y arrête. Ce pays, dont les traditions sociales et syndicales sont relativement proches des nôtres, a en effet recherché la conciliation entre le droit de grève et les droits de la personne constitutionnellement garantis. Elle a ainsi adopté les 12 juin 1990 et 11 avril 2000, deux lois qui ont permis d'imposer un **service minimum** pour assurer la satisfaction des besoins essentiels de la population en matière de transport ainsi qu'une **information précise et préalable** des usagers¹.

B. LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE ENTRE DIFFÉRENTS PRINCIPES DE MÊME VALEUR CONSTITUTIONNELLE

Pour assurer le respect des différents droits fondamentaux, le Conseil constitutionnel fait peser sur les pouvoirs publics une exigence de **rationalité et de proportionnalité** dans le choix des moyens qu'ils se donnent pour parvenir aux fins qu'ils s'assignent. Les limitations apportées à un droit doivent donc être **strictement nécessaires** pour assurer le respect d'un autre droit.

A cet égard, la jurisprudence du Conseil constitutionnel, mais aussi celle des cours européennes et des juridictions administratives et judiciaires françaises, fait aujourd'hui une large place à cette exigence de

¹ Voir l'annexe sur le droit de grève dans les transports publics en Italie, au Royaume-Uni et en Allemagne.

proportionnalité. La recherche d'une conciliation entre le droit de grève et les droits des usagers doit ainsi se concevoir dans un souci constant d'équilibre et de concessions mutuelles.

1. Le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales

L'intervention du législateur est indispensable pour déterminer les règles applicables au droit de grève, mais celui-ci n'en doit pas moins respecter le principe de **libre administration des collectivités territoriales**.

Si l'Etat est propriétaire de la SNCF et de la RATP, et également autorité organisatrice des transports sur les grandes lignes, les collectivités territoriales jouent un rôle très important depuis les lois de décentralisation, et en particulier la loi n° 82-1153 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 31 décembre 1982¹.

La région est ainsi autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional, le département autorité organisatrice des transports scolaires, la commune et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) autorités organisatrices des transports d'intérêt local.

L'édiction, par le pouvoir législatif national, de mesures d'organisation détaillées des services publics locaux de transport aboutirait donc à une atteinte à la libre administration des collectivités territoriales posée à l'article 72 de la Constitution.

Toutefois, parce que la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources, il lui est tout à fait loisible de statuer sur une question relevant de l'échelon local dès lors qu'il se borne à définir les grands principes gouvernant l'organisation du service dans les transports en cas de grève, à charge pour les collectivités territoriales de les mettre en œuvre.

En l'occurrence, le projet de loi respecte cette distinction : il fixe un **cadre d'action** aux collectivités territoriales sans empiéter sur leur libre administration constitutionnellement garantie.

En effet, la loi ne fixe pas de **définition horaire du service minimum** et laisse aux autorités organisatrices de transport le soin de définir elles-mêmes les dessertes prioritaires, en fonction des réalités locales et des besoins propres des populations.

¹ L'article 7-II de la loi dispose : « L'État et, dans la limite de leurs compétences, les collectivités territoriales ou leurs groupements organisent les transports publics réguliers de personnes et peuvent organiser des services de transport à la demande. »

Exemple de plan de transport adapté Convention entre la région Alsace et la SNCF

En concertation avec la région Alsace, la SNCF a élaboré quatre niveaux de dessertes de substitution qui constituent des cadres de référence, désignés A, B, C et D.

Les quatre niveaux de dessertes proposés sont gradués entre le niveau A désignant le niveau le moins élevé de desserte et le niveau D représentant le niveau de service de substitution le plus élevé de dessertes :

- le niveau de dessertes A vise à assurer l'acheminement, le matin et le soir, des migrants « domicile-travail » et « domicile-études » de ou vers les trois grandes métropoles alsaciennes (Strasbourg, Colmar et Mulhouse), ainsi que de ou vers les principales villes moyennes sièges d'établissements scolaires ;

- le niveau de dessertes B vise à assurer les mêmes priorités de dessertes que le niveau de dessertes A, avec en sus des possibilités de déplacements, en milieu de journée, afin de traiter plus spécifiquement les besoins des scolaires, notamment les mercredis et samedis, ou de certains migrants « domicile-travail » ;

- le niveau de dessertes C intègre le niveau de dessertes B, avec en sus des possibilités de déplacements en dehors des périodes de pointe du matin, de la mi-journée et du soir, à destination plus particulièrement des voyageurs « occasionnels » ;

- le niveau de dessertes D, niveau de dessertes le plus élevé, propose en plus du niveau de dessertes C un service quasi normal pour le TER 200.

Hors le cas d'une grève affectant les entreprises de transport routier de voyageurs, les circulations routières existantes sont maintenues dans les quatre cas de figure.

2. L'équilibre entre droit de grève et continuité du service public

Jusqu'au XIX^{ème} siècle, la grève était interdite et constituait, en outre, un délit pénalement sanctionné. Ce n'est que le 25 mai 1864 qu'une loi met fin à la **pénalisation de la grève**, mais maintient que la grève constitue une rupture du contrat de travail pouvant justifier non seulement le licenciement du salarié gréviste mais en plus une intervention de la force armée.

De surcroît, s'agissant des agents publics, le principe de **continuité des services publics** a longtemps fait obstacle à la reconnaissance du droit de grève, le commissaire du gouvernement Tardieu affirmant dans ses conclusions à l'arrêt du Conseil d'Etat Winkell de 1909, que « *la continuité est l'essence même du service public* » et qu'on ne pouvait admettre un « *Etat à éclipses* » fonctionnant par saccade ou intermittence. Même non réprimée pénalement, la grève était alors un acte illicite susceptible de conduire à la révocation immédiate de l'intéressé. De même, un peu plus tard, Louis Rolland n'hésita pas à qualifier le principe de continuité de « loi » du service public, au même titre que l'égalité et la mutabilité, loi dont la violation constituait « plus qu'une faute, un crime ».

Après la Seconde Guerre mondiale, ce principe se trouve néanmoins limité par le droit de grève, consacré par le Préambule de la Constitution de 1946. La nécessaire conciliation entre continuité et droit de grève apparaît alors tant dans la jurisprudence du Conseil d'Etat que dans celle du Conseil constitutionnel. Ce dernier fait de la continuité des services publics un **principe à valeur constitutionnelle** (décision précitée de 1979). Il précise ainsi que lorsque le droit de grève porte atteinte à la **continuité du service public**, il peut être limité par le législateur : « *la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit des limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public* ».

Par ailleurs, lorsqu'il compromet la satisfaction **des besoins essentiels du pays**, le droit de grève peut même être interdit par le législateur : « *Les limitations peuvent aller jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays* ».

Au cours de leur audition devant votre commission, certaines organisations syndicales ont estimé que l'expression « besoins essentiels du pays » ne concernait que des besoins relatifs à la santé et à la sécurité des personnes et excluait ainsi le secteur des transports. M. Pierre Mongin, président-directeur général de la RATP a parlé, lui, de « services essentiels à la population ».

Pour sa part, votre commission estime qu'en l'absence de définition précise sur le sens à donner à cette expression, il est permis de penser que le législateur dispose d'un **pouvoir d'appréciation assez large** sur ce point, comme le relevait justement en 1984 notre collègue Jean Arthuis dans son rapport sur le projet de loi relatif au droit de grève dans les services de navigation aérienne.

Le projet de loi tente d'assurer la conciliation des principes ainsi définis.

En effet, ainsi que l'ont reconnu les organisations syndicales entendues par votre commission, **le texte ne remet pas en cause fondamentalement le droit de grève** puisqu'il ne prévoit pas de réquisition des grévistes et ne fixe pas de plage horaire précise à assurer impérativement en cas de grève. Le projet se borne à aménager le droit de grève en vue d'améliorer le droit d'information des usagers et la prévisibilité du trafic.

De même, certaines personnes auditionnées par votre commission ont jugé la **déclaration individuelle** de l'intention de faire grève, prévue à l'article 5 du projet de loi, comme attentatoire au droit de grève. Votre commission constate qu'elle figurait parmi les recommandations du rapport Mandelkern précité. En permettant une meilleure information des usagers et une meilleure prévisibilité du trafic, elle contribue à améliorer la continuité indispensable du service public des transports.

De même, certaines organisations syndicales ont critiqué la faculté, ouverte par l'article 6 du projet de loi, d'organiser, au bout de huit jours de conflit, une **consultation des salariés** sur la poursuite de la grève. Votre commission estime que ce vote, à bulletin secret, constitue une indication intéressante du climat social de l'entreprise. Entendu par votre commission, M. Pierre Mongin, président-directeur général de la RATP, a parlé de « *simple photographie des rapports de forces* » **ne remettant pas en cause le droit des salariés à poursuivre le mouvement**. Votre commission considère donc que la consultation ainsi prévue n'est nullement attentatoire au droit de grève qui, de toute façon, en France, est un droit individuel et non collectif.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE

1. Étendre le dispositif à l'ensemble des perturbations prévisibles

Votre commission partage naturellement la volonté du Gouvernement d'améliorer la qualité du service aux usagers en matière de transports collectifs terrestres et de renforcer l'information dont ils disposent en cas de perturbations.

Il lui apparaît cependant nécessaire d'**étendre le champ du dispositif**, afin qu'il permette de **répondre à l'ensemble des perturbations** qui affectent le trafic, dès lors qu'elles sont prévisibles ou qu'elles ont une incidence durable sur le service. Pour cela, votre commission vous propose d'apporter une définition à la notion de « perturbation prévisible », ce qui permet de préciser la portée concrète des articles 4 et 5 du projet de loi.

2. Garantir l'accès aux établissements d'enseignement les jours d'examens nationaux

Votre commission a porté une attention particulière aux conditions d'accès au service public d'enseignement. Elle a estimé, dans ce cadre, que le dispositif devait être complété :

- pour affirmer que le **bon fonctionnement des transports scolaires** faisait partie des droits auxquels il ne doit pas être porté une atteinte disproportionnée ;

- pour répondre avec **une exigence particulière** au cas spécifique du fonctionnement du service public de transport **les jours d'examens nationaux**. En effet, il est difficilement acceptable que des élèves puissent ne pas participer à un examen de l'importance du baccalauréat parce qu'ils en ont été empêchés par une interruption ou de graves perturbations du trafic. Dans ces conditions, votre commission vous propose de réglementer l'exercice du droit de grève les jours du brevet national des collèges et du baccalauréat.

3. Affirmer le droit à l'information des usagers

Votre commission vous propose de **clarifier le dispositif relatif au droit des usagers** à une information précise et fiable. Les modifications qu'elle vous propose confortent le plan d'information des usagers dont le projet de loi prévoit la création avant le 1^{er} janvier 2008.

4. Améliorer le mécanisme de remboursement des usagers

Votre commission salue la création d'un droit au remboursement des usagers en cas de non-respect par les entreprises de transport de leurs obligations légales.

Néanmoins, le remboursement des usagers ne doit pas être une simple faculté laissée à l'appréciation de l'autorité de transport mais une obligation pour l'entreprise. Votre commission estime par ailleurs que ce remboursement doit être total et fonction de la durée d'inexécution du plan de transport adapté ou du plan d'information des usagers.

Pour résoudre les difficultés pratiques du remboursement tant sur les modalités concrètes que sur le périmètre des usagers bénéficiaires, votre commission préconise que les autorités organisatrices déterminent contractuellement avec l'entreprise de transport ces différents éléments, en tenant compte des spécificités propres à chaque réseau.

5. Introduire un mécanisme de médiation

Votre commission propose d'introduire dans le texte la notion de médiation : la nomination d'un tiers dès le début du conflit peut en effet faciliter grandement la recherche d'une solution négociée.

La consultation des salariés envisagée après huit jours de grève pourrait dès lors être décidée soit par le chef d'entreprise, soit par un syndicat représentatif, soit par le médiateur.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER

CHAMP D'APPLICATION

Article premier

Champ d'application de la loi

Objet : Cet article définit le champ d'application de la loi en précisant deux définitions : celle de l'entreprise de transport d'une part, celle de l'autorité organisatrice de transport, d'autre part.

I - Le dispositif proposé

L'article premier dispose tout d'abord que la loi est applicable aux services publics de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique.

Puis il propose deux définitions concernant :

- **l'entreprise de transport**, définie comme toute entreprise ou toute régie chargée d'une mission de service public de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique ;

- **l'autorité organisatrice de transport (AOT)**, soit une collectivité publique, un groupement de collectivités ou un établissement public, compétent, directement ou par délégation, pour l'institution et l'organisation d'un service public de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique.

II - Les propositions de la commission

Conformément à l'intitulé du projet de loi « *sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs* », ce texte est donc uniquement applicable aux transports urbains, interurbains et ferroviaires de voyageurs à vocation non touristique. L'article

premier exclut ainsi du champ de la loi, les autres modes de transport, c'est-à-dire maritime et aérien.

Ce choix traduit la volonté du Gouvernement de faire du service public des transports, utilisé quotidiennement par nos concitoyens, une priorité. Le ministre, Xavier Bertrand, l'a confirmé devant votre commission : **il s'agit d'améliorer la vie quotidienne des usagers dans les transports publics**. Les transports maritime ou aérien n'étant pas considérés comme des transports publics réguliers utilisés par les usagers dans leurs déplacements quotidiens, ils n'ont donc pas été soumis aux dispositions de la présente loi.

Votre rapporteur partage ce choix, la priorité étant d'éviter la paralysie des transports publics, utilisés au quotidien par les salariés et l'ensemble des usagers, lors des perturbations du trafic, notamment les grèves.

Toutefois, si le bilan de la mise en œuvre de ce projet de loi, qui devra être rapidement effectué, s'avère positif, votre rapporteur estime qu'il faudra **étendre le dispositif du service minimum** ainsi prévu à d'autres types de transports (maritime, aérien, fret) voire, en l'adaptant, à l'ensemble des services publics (service postal, éducation nationale). Il s'agit là d'une revendication, légitime, partagée par la majorité de nos concitoyens.

Au cours des auditions, des interrogations ont également été émises sur le **périmètre des entreprises concernées** par les obligations contenues dans ce projet de loi, notamment les très petites entreprises pour lesquelles la mise en place d'un plan de transport adapté peut apparaître délicate. La volonté du Gouvernement est toutefois de ne pas restreindre le champ d'application de la loi et de ne pas exclure certains acteurs du transport public de ces dispositions novatrices. Votre rapporteur salue cette approche équilibrée, puisque ce sont les AOT qui organiseront la continuité du service public en fonction des spécificités propres à chaque réseau et en tenant compte, dans leurs arbitrages, des situations locales.

- La définition de l'entreprise de transport

Les entreprises exploitantes des réseaux de transport assurent la gestion du service public de transport, lorsque l'AOT leur a confié cette mission, dans le cadre d'une convention qui précise les responsabilités de chacun et fixe des objectifs d'offre, de fréquentation et de recettes, régulièrement évalués et révisés.

La loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 portant loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) consacre en effet les transports publics de voyageurs comme un **service public relevant de la compétence exclusive des collectivités publiques** et permet aux autorités organisatrices de choisir le mode de gestion de leur service, le législateur n'ayant pas entendu soumettre l'exécution de ce service à une forme contractuelle prédéterminée.

L'AOT dispose ainsi d'une liberté de choix entre, d'une part, assumer le service de transport public en régie directe, d'autre part, procéder à la conclusion d'un marché public ou d'une délégation de service public, la gestion du réseau étant alors confiée à une entreprise exploitante par contrat. Dans la pratique, les services de transport public sont principalement gérés¹ par convention de délégation de service.

Dans le cadre de cette délégation, l'AOT dispose d'une grande liberté pour définir le niveau de ses attentes et les missions qu'elle entend confier à son prestataire. Elle doit néanmoins vérifier l'aptitude de l'exploitant à assurer la continuité du service public. Concrètement, il s'agit pour l'AOT de s'assurer que l'opérateur dispose des moyens en personnel et des capacités financières qui lui permettront d'assurer ses missions.

Dans le cas de la gestion privée, il convient de distinguer les sociétés dont le capital social est totalement privé et les sociétés d'économie mixte (SEM) qui, bien qu'ayant un statut privé, sont contrôlées majoritairement par les collectivités locales ou leurs groupements. La gestion directe concerne plutôt les petits réseaux. Pour la région Ile-de-France, le Syndicat des transports d'Ile-de-France² (STIF) a confié l'exécution des services de transports urbains à de nombreuses entreprises dont la SNCF et la RATP qui assurent l'essentiel du trafic.

- La définition de l'autorité organisatrice de transport

L'expression « autorité organisatrice de transport » recouvre les différentes collectivités publiques compétentes pour organiser les services publics réguliers de transport de personnes : communes, départements, régions, syndicats mixtes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Elle peut donc prendre des formes juridiques variées.

Depuis la LOTI qui leur a confié la responsabilité des transports publics urbains, le rôle des AOT a été renforcé successivement par la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation de l'énergie, puis par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Les missions de l'AOT sont centrées autour de la définition de la politique des transports publics, notamment urbains. A ce titre, elle élabore les plans de déplacements urbains ; elle définit l'offre de transport (nombre de lignes, nombre de véhicules, fréquences et amplitude horaire, tarification, etc.) ; elle finance le développement des réseaux, notamment les infrastructures et les équipements affectés au transport ; elle régleme les activités de transport et en assure le contrôle.

¹ Dans 89 % des cas, les AOT ont confié ce service à une entreprise de statut privé.

² La LOTI ne s'applique pas en Ile-de-France, l'organisation des transports étant fondée principalement sur le décret de 1949 relatif à la coordination et l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers, et sur une ordonnance de janvier 1959. L'autorité organisatrice est le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) réunissant l'Etat, les départements et la région Ile-de-France.

Dans le cas spécifique du transport ferroviaire régional de voyageurs et des services routiers effectués en substitution de ces services ferroviaires, c'est la région, autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional, qui est chargée depuis le 1^{er} janvier 2002 de son organisation. Les relations entre les régions et la SNCF sont fixées dans le cadre de conventions passées entre chacune des régions et la SNCF pour l'exploitation et le financement des services régionaux de voyageurs. Malgré une trame commune, ces conventions diffèrent assez sensiblement les unes des autres, en raison notamment de la variété des situations locales.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE II

DIALOGUE SOCIAL ET PRÉVENTION DES CONFLITS DANS LES ENTREPRISES DE TRANSPORT

Article 2

Accord de prévention des conflits

Objet : Cet article impose aux entreprises de transport public de se doter d'un accord-cadre de prévention des conflits avant le 1^{er} janvier 2008.

I - Le dispositif proposé

Le **paragraphe I** prévoit que, dans les entreprises de transport visées à l'article premier, l'employeur et les syndicats représentatifs doivent négocier, avant le 1^{er} janvier 2008, un accord-cadre organisant une procédure de prévention des conflits et tendant à développer le dialogue social.

Cette disposition vise à généraliser à toutes les entreprises de transport public les bonnes pratiques en vigueur à la RATP et à la SNCF.

L'exemple des accords en vigueur à la RATP et à la SNCF

• **A la RATP, un dispositif « d'alarme sociale »** est défini à l'article 15 de l'accord du 23 octobre 2001, relatif au droit syndical et à l'amélioration du dialogue social, qui fait suite à un précédent accord signé le 30 mai 1996. Il permet à un groupe de syndicats d'obtenir de la direction concernée la tenue d'une réunion, dans un délai de cinq jours, pour examiner toute question susceptible de devenir conflictuelle. Une direction qui repère une situation pré-conflictuelle peut également réunir les syndicats représentatifs dans le même délai. La réunion aboutit à un constat d'accord ou de désaccord, dont tous les syndicats sont informés.

Cette « alarme sociale », qui a été utilisée 580 fois en 2006, a permis de réduire le nombre de conflits sociaux à la RATP. L'entreprise a enregistré, l'an passé, le dépôt de seulement 173 préavis de grève, soit le plus bas niveau observé depuis 1990. Et le nombre de jours de grève par an et par agent s'établit à 0,4, à comparer avec la moyenne du secteur, soit 0,8.

• La SNCF a signé, le 28 octobre 2004, un protocole d'accord relatif à l'amélioration du dialogue social et à la prévention des conflits dans l'entreprise, qui a remplacé un précédent accord, approuvé par des syndicats minoritaires en septembre 2003. Son chapitre 4 institue une **procédure de « concertation immédiate »**, qui permet aux syndicats de saisir la direction concernée d'un différend, c'est-à-dire d'un problème clairement identifié, unique et susceptible de provoquer un conflit. La direction peut également prendre l'initiative de déclencher cette procédure pour aborder les sujets qu'elle considère potentiellement conflictuels.

Le déclenchement de la procédure impose de tenir une première réunion de concertation dans un délai de trois jours ouvrables après la réception de la demande. Elle peut être suivie d'autres réunions, pendant une période de dix jours ouvrables, afin de trouver une solution au problème soulevé. Au terme de cette période, un relevé de conclusions concerté, mettant en exergue les points d'accord et de désaccord, est rédigé et diffusé à l'ensemble du personnel.

La procédure de « concertation immédiate » a permis d'obtenir une baisse de la conflictualité à la SNCF, même si une marge de progression existe encore. En 2006, la SNCF a recensé le dépôt d'environ 700 préavis, contre 1 200 dix ans plus tôt et a dénombré 0,8 jour de grève par agent.

La « concertation immédiate » permet, dans 90 % des cas, de résoudre le problème posé et d'éviter le dépôt d'un préavis de grève. En 2006, la procédure a été utilisée 927 fois et n'a été suivie que dans 114 cas du dépôt d'un préavis. Cependant, elle n'est pas obligatoire avant le dépôt d'un préavis et 84 % des préavis déposés l'an passé n'ont pas été précédés d'une concertation.

Le projet de loi prévoit que le dépôt d'un préavis de grève ne pourra intervenir, désormais, qu'après **une phase de négociation préalable** entre l'employeur et les organisations syndicales. Cette obligation de négocier doit permettre de traiter les conflits en amont et éviter ainsi le déclenchement de la grève.

Les conditions dans lesquelles se déroule cette négociation préalable seront définies par l'accord-cadre. A défaut d'accord, elles pourront être définies par les partenaires sociaux au niveau de la branche. Le deuxième alinéa du I prévoit, en effet, qu'une négociation pourra être engagée au niveau de la branche pour organiser une procédure tendant au développement du dialogue social et à la prévention des conflits. Trois branches professionnelles sont susceptibles d'être concernées par cette négociation : la branche des transports urbains, celle des transports interurbains et la branche du transport ferroviaire.

Les accords de branche qui définissent les conditions de la négociation préalable prévue avant le dépôt d'un préavis s'appliqueront de plein droit dans les entreprises où aucun accord-cadre n'aura pu être signé ; ils cesseront de s'appliquer dès que l'entreprise se sera dotée d'un accord-cadre. L'accord de branche présente donc un caractère supplétif par rapport à l'accord d'entreprise.

Le troisième alinéa vise le cas des entreprises où, à la date du 1^{er} janvier 2008, aucun accord-cadre n'aura été signé et qui ne seront pas non plus couvertes par un accord de branche. Dans ce cas, c'est un décret en Conseil d'Etat qui fixera les règles d'organisation et de déroulement de la négociation préalable.

Le décret en Conseil d'Etat présente lui aussi un caractère supplétif : il cessera de s'appliquer dès qu'un accord sera signé, que ce soit au niveau de la branche ou de l'entreprise.

Le **paragraphe II** précise ensuite **les dispositions qui devront obligatoirement figurer dans l'accord-cadre** :

- l'accord-cadre détermine les conditions dans lesquelles un syndicat représentatif notifie à l'employeur les motifs pour lesquels il envisage de déposer un préavis de grève ;

- il fixe le délai, qui ne peut dépasser trois jours à compter de la notification, dans lequel l'employeur est tenu de réunir les syndicats représentatifs ;

- il fixe la durée, qui ne peut excéder huit jours à compter de la notification, dont l'employeur et les syndicats disposent pour conduire la négociation préalable ;

- il précise les informations qui doivent être fournies par l'employeur aux syndicats représentatifs, en vue de favoriser le succès de la négociation, et le délai dans lequel ces informations sont fournies ;

- il définit les conditions dans lesquelles la négociation se déroule ;

- il détermine les modalités d'élaboration du relevé de conclusions de la négociation, ainsi que les informations qui y figurent ;

- enfin, il définit les conditions dans lesquelles les salariés sont informés des motifs du conflit et des positions respectives de l'employeur et des syndicats représentatifs et les conditions dans lesquelles ils reçoivent communication du relevé de conclusions de la négociation préalable.

En contenant l'ensemble de ces dispositions, l'accord-cadre offrira aux salariés la garantie que la négociation préalable se déroulera de manière loyale et efficace.

Le **paragraphe III** a pour objet d'éviter que l'adoption du projet de loi ne remette en cause les accords de prévention des conflits déjà en vigueur dans un certain nombre d'entreprises de transport public.

Sont visés les accords cadres signés à la RATP le 30 mai 1996 et le 23 octobre 2001, à la SNCF le 28 octobre 2004, ainsi que les accords qui ont pu être signés dans d'autres entreprises de transport avant le 1^{er} juillet 2007. Ces accords demeurent applicables jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par de nouveaux accords, qui devront être conformes aux dispositions du présent article.

II - Les propositions de la commission

Votre commission se félicite de l'accent mis par cet article sur la prévention des conflits par le dialogue social. La véritable « culture du conflit » qui prévaut dans certaines entreprises de transport public rend nécessaire la mise en place de nouvelles procédures favorisant la négociation, la création du préavis de grève, en 1963, n'ayant, à l'évidence, pas atteint ses objectifs en la matière.

Cet article s'inspire des expériences mises en œuvre, avec un certain succès, à la SNCF et, plus encore à la RATP, tout en innovant sur un point essentiel : **il rend obligatoire une négociation préalable avant le dépôt d'un préavis de grève**. Juridiquement, seule la loi peut imposer une telle obligation, un accord collectif ne pouvant pas apporter de restriction au droit de grève garanti par notre Constitution, ainsi que la chambre sociale de la Cour de cassation l'a rappelé dans un arrêt rendu le 7 juin 1995.

Les auditions auxquelles a procédé votre commission ont révélé l'attachement des partenaires sociaux à la négociation de branche. La conclusion d'un accord de branche facilite la négociation ultérieure d'accords d'entreprise et permet d'égaliser les conditions de concurrence entre les entreprises du secteur.

Votre commission s'étonne, dès lors, que le projet de loi se contente d'inviter les partenaires sociaux à négocier un accord de branche, alors que l'obligation de négocier un accord d'entreprise est exprimée de manière beaucoup plus impérative. Elle vous propose de préciser que **les partenaires sociaux devront engager, au niveau de la branche comme de l'entreprise, des négociations en vue de la signature, avant le 1^{er} janvier 2008, d'un accord de prévention des conflits**.

A la SNCF comme à la RATP, le déclenchement de la procédure « d'alarme sociale » ou de « concertation immédiate » est suivi d'une concertation avec les seules organisations syndicales qui ont décidé de déclencher la procédure. Il n'est pas jugé indispensable d'associer à la concertation les autres syndicats, qui ne soutiennent pas nécessairement les revendications exprimées par les organisations à l'origine de la procédure. La convocation de toutes les organisations syndicales pourrait même favoriser les surenchères et ralentir la résolution du différend.

Or, votre commission observe que le projet de loi prévoit que la notification d'un grief à l'employeur lui imposera de négocier avec l'ensemble des organisations syndicales représentatives présentes dans l'entreprise. Afin d'alléger cette procédure, elle vous propose de prévoir que **prendront part à la négociation préalable la ou les organisations syndicales ayant notifié un grief à l'employeur**. Naturellement, si tous les syndicats représentatifs présents dans l'entreprise expriment une revendication commune, tous seront associés à la négociation préalable.

Votre commission souhaite enfin que la RATP, la SNCF et les autres entreprises de transport dispensées d'appliquer immédiatement cet article, ne restent pas, pour une trop longue période, en dehors du cadre fixé par la loi. Elle observe d'ailleurs que si certains accords sont conclus pour une durée limitée - l'accord RATP arrive à expiration en 2011 - d'autres - comme l'accord SNCF - sont conclus pour une durée indéterminée, ce qui ne permet pas de savoir précisément à quelle date ces entreprises seront soumises au droit commun.

C'est pourquoi votre commission vous propose de prévoir que **ces entreprises devront avoir conclu un nouvel accord de prévention des conflits au plus tard le 1^{er} janvier 2009**. A défaut, elles seront régies par les dispositions de l'accord de branche, s'il existe, ou par celles définies par décret en Conseil d'Etat. Cette disposition permettra d'éviter que certaines entreprises ne demeurent indéfiniment en dehors du droit commun, sans les obliger à remettre en cause, dans l'immédiat, des accords qui peuvent leur donner satisfaction.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 3

Interdiction des « préavis glissants »

Objet : Cet article vise à mettre un terme à la pratique des « préavis glissants », qui consiste à déposer plusieurs préavis successifs afin que l'employeur ne puisse déterminer le moment du déclenchement de la grève.

I - Le dispositif proposé

L'article L. 521-3 du code du travail, introduit par la loi n° 63-777 du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les transports publics, subordonne l'exercice du droit de grève par les personnels des services publics au dépôt d'un préavis par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives. Le préavis doit parvenir à la direction cinq jours francs avant le déclenchement de la grève. Il en précise le lieu, la date, l'heure du début, ainsi que la durée, qui peut être illimitée.

Le dépôt du préavis doit, en principe, aider l'employeur à assurer la continuité du service public, en empêchant le déclenchement d'une « grève surprise », et faciliter l'information des usagers.

Certains syndicats ont cependant trouvé le moyen de contourner cette obligation légale : le dépôt répété de préavis de grève (un tous les jours de la semaine par exemple) ne permet pas à l'employeur de savoir quand le conflit

débutera véritablement et interdit toute prévisibilité pour les usagers des transports.

La jurisprudence fournit des exemples de cette pratique. Le 17 juin 1997, le tribunal de grande instance de Paris a statué sur une demande de la RATP qui contestait le dépôt par la CGT-Métro de cinquante-six préavis en deux mois, pour les six mêmes motifs tournants. Le 20 septembre 2003, il s'est prononcé sur une affaire, opposant les mêmes parties, dans laquelle était contesté le dépôt de trente-cinq préavis au cours de l'hiver 2001.

Les « préavis glissants », bien qu'ils soient contraires aux intentions du législateur, ne sont pas systématiquement sanctionnés par les tribunaux. Le tribunal de grande instance de Paris a ainsi retenu des solutions opposées dans les deux affaires qui viennent d'être citées. En 1997, il a déclaré illicites les préavis déposés par la CGT, considérant que cette pratique, contraire à la loyauté qui doit présider aux rapports de travail, conduisait à instaurer un préavis permanent rendant la grève possible à tout moment, ce qui est prohibé par les textes. En 2003, en revanche, le tribunal a estimé que la pratique reprochée à la CGT n'était pas abusive et fait valoir que le juge n'avait pas qualité, ni compétence, pour apprécier le bien-fondé des revendications d'ordre professionnel présentées par l'une ou l'autre des parties au conflit.

Le 7 juin 2006, la Cour de cassation a eu l'occasion de se pencher sur la question des « préavis glissants », dans le cadre de l'examen d'un pourvoi formé contre une décision rendue en référé. Elle a jugé que cette pratique ne constitue pas un « trouble manifestement illicite », dès lors qu'aucune disposition légale n'interdit l'envoi de préavis de grève successifs (comme c'est le cas pour l'audiovisuel avec l'article 57 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication) et qu'aucun manquement à l'obligation de négocier n'est imputable au syndicat. Cependant, si la Cour de cassation a, par cette décision, contribué à préciser les pouvoirs du juge des référés, juge de l'urgence qui ne statue pas sur le fond des dossiers, elle n'a pas encore tranché de manière définitive la question de la licéité des « préavis glissants ».

Comme il est rappelé dans cet arrêt, le législateur est déjà intervenu pour tenter de mettre un terme à la pratique des « préavis glissants » dans le secteur de l'audiovisuel. Ainsi, l'article 57 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication dispose qu'un *« nouveau préavis ne peut être déposé par la même organisation syndicale qu'à l'issue du délai de préavis initial et, éventuellement, de la grève qui a suivi ce dernier »*.

L'article 3 du présent projet de loi poursuit le même objectif pour les entreprises de transport public entrant dans son champ d'application. Il indique que, lorsqu'un préavis a été déposé par un ou plusieurs syndicats représentatifs, un nouveau préavis ne peut être déposé par la ou les mêmes organisations, et pour les mêmes motifs, avant l'échéance du préavis en cours et avant que la procédure prévue à l'article 2 n'ait été mise en œuvre.

L'échéance du préavis correspond au moment où la grève peut être régulièrement déclenchée. La procédure visée à l'article 2 correspond à la phase de négociation préalable qui doit avoir lieu avant le dépôt du préavis.

II - Les propositions de la commission

Votre commission approuve cette mesure, qui vise à **limiter les abus parfois observés en matière de préavis**. On peut cependant regretter que les tribunaux ne les aient pas sanctionnés de manière plus ferme et systématique, sur la base de l'abus de droit ou de la fraude à la loi, ce qui aurait rendu inutile une nouvelle intervention du législateur.

Votre commission observe que la rédaction proposée par le Gouvernement n'interdit pas le dépôt de préavis de grève successifs s'ils émanent de syndicats différents. Un syndicat n'est ainsi pas lié par le préavis déposé par une autre organisation. Même s'il y a là un risque de contournement de l'interdiction des « préavis glissants », votre commission ne souhaite pas remettre en cause cet aspect du dispositif, qui présente l'avantage de respecter le principe du pluralisme syndical dans notre pays.

Le texte du projet de loi ne fait pas non plus obstacle à ce que des préavis successifs soient déposés par un même syndicat, s'ils sont justifiés par des motifs différents. On ne peut exclure que cette faculté laissée aux syndicats soit source d'abus, mais votre commission espère que l'obligation de négocier avant le début d'un préavis suscitera un changement d'état d'esprit de la part des syndicats comme des directions d'entreprise, qui permettra d'éviter, plus sûrement qu'un encadrement législatif trop rigoureux, les excès parfois observés par le passé.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE III

ORGANISATION DE LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC EN CAS DE GRÈVE OU AUTRE PERTURBATION PRÉVISIBLE DU TRAFIC

Votre commission vous propose de modifier par amendement l'intitulé de cette division. En effet, conformément aux orientations qu'elle a retenues et qui sont présentées dans l'exposé général du présent rapport, il convient de **centrer le dispositif sur les perturbations prévisibles du trafic**. La grève n'étant qu'un cas particulier de cette catégorie générale, il ne paraît pas logique de la faire figurer dans l'intitulé du titre III.

Votre commission vous demande d'adopter l'intitulé de cette division ainsi amendé.

Article 4

Plan de transport adapté et plan d'information des usagers

Objet : Cet article prévoit la définition de dessertes prioritaires et l'élaboration d'un plan de transport adapté pour assurer ces dessertes en cas de perturbations prévisibles du trafic. Il prévoit également un plan d'information des usagers.

I - Le dispositif proposé

Le **paragraphe I** de cet article prévoit la définition par l'autorité organisatrice de transport (AOT) de dessertes prioritaires.

Le premier alinéa dispose que l'AOT définit des dessertes prioritaires pour permettre les déplacements quotidiens de la population. Il est prévu que cette définition se fasse après consultation des représentants des usagers, expression assez imprécise et dont on peut comprendre qu'elle dépasse les seules associations d'usagers. Le Gouvernement a notamment évoqué l'idée que cette représentation puisse être assurée par le Conseil économique et social régional (CESR). Certaines personnes auditionnées par votre commission ont fait valoir que cette représentation des usagers pourrait en tout état de cause être assurée par les associations agréées de consommateurs.

Ce premier alinéa évoque également la notion non définie de « *perturbation prévisible du trafic* » tout en inscrivant explicitement **la grève dans cette catégorie générale des perturbations prévisibles du trafic**.

Le deuxième alinéa renvoie à une sous-catégorie de dessertes prioritaires correspondant à « un besoin essentiel de la population ». Là encore, il appartiendrait à l'AOT d'estimer ce que sont, localement, les besoins essentiels de la population¹ et les dessertes qui doivent y être associées, et de définir les conditions dans lesquelles ces dessertes sont assurées et en particulier à quelles fréquences et selon quelles plages horaires.

Les troisième à sixième alinéas précisent les droits et libertés dont l'exercice doit être préservé par les conditions dans lesquelles sont assurées les dessertes essentielles. Là encore, la rédaction du projet de loi est très générale, ce qui s'explique par la nécessité de concilier le droit de grève, qui a une valeur constitutionnelle, avec d'autres droits et libertés de même valeur juridique.

Enfin, le dernier alinéa dispose que les priorités arrêtées par l'AOT sont rendues publiques.

Le **paragraphe II** comporte trois alinéas. Le premier impose aux entreprises de transport d'élaborer un plan de transport adapté (PTA) destiné à répondre aux priorités de dessertes préalablement définies par l'AOT, ainsi qu'un plan d'information à destination des usagers (PIU). Ces plans sont soumis pour approbation à l'AOT.

Le deuxième alinéa dispose que le PTA doit indiquer les niveaux de service à assurer, avec le détail des horaires et des fréquences, ce qui renvoie au deuxième alinéa du I.

Le troisième alinéa prévoit l'approbation du PTA par l'AOT, en redondance avec le premier alinéa.

Le **paragraphe III** dispose que les conventions d'exploitation qui lient les AOT et les entreprises de transport doivent comporter le PTA et le plan d'information des usagers. Un délai est fixé au 1^{er} janvier 2008 pour l'intégration de ces éléments dans les conventions d'exploitation en cours.

¹ La distinction entre « dessertes prioritaires » et « dessertes prioritaires correspondant à un besoin essentiel de la population » peut être comprise en se référant à l'exemple de la convention liant la région Alsace à la SNCF. Cette convention prévoit, en effet, quatre niveaux de service en cas de perturbation, le niveau le plus dégradé établissant des dessertes minimales pour les seules villes de Strasbourg, Colmar et Mulhouse ce qui correspondrait, dans l'esprit du présent projet de loi, à un besoin essentiel de la population. Cf. supra l'encadré relatif à cette convention dans l'exposé général.

Le **paragraphe IV** confère au préfet la faculté d'arrêter les priorités de desserte à la place de l'AOT, en cas de carence de cette dernière. Le moment de la constatation de la carence n'étant pas précisé, on peut déduire que celle-ci est révélée par le défaut d'intégration des plans dans une convention en cours¹, au 1^{er} janvier 2008. Le fait qu'il ne s'agisse là que d'une faculté du préfet soulève une interrogation quant au statut d'une convention viciée de l'absence de PTA, mais pour laquelle le préfet ne se serait pas substitué à l'AOT.

Ainsi, les différentes étapes du processus définies par cet article sont :

- étape 1 : l'AOT définit des priorités de desserte ;
- étape 2 : au vu de ces priorités et des conditions de desserte arrêtées par l'AOT, l'entreprise de transport établit un PTA. Elle établit par ailleurs un PIU ;
- étape 3 : l'entreprise consulte les institutions représentatives du personnel sur le PTA et le PIU ;
- étape 4 : l'entreprise soumet les deux plans à l'approbation de l'AOT ;
- étape 5 : après approbation par l'AOT, ces plans sont intégrés dans la convention d'exploitation. Pour les conventions en cours, l'ensemble de ce processus doit être achevé au plus tard le 1^{er} janvier 2008 ;
- étape 6 : en cas de carence de l'AOT, le préfet lui adresse une mise en demeure. Votre rapporteur observe que, quoique la rédaction actuelle du projet de loi ne vise que l'étape 1, la carence pourrait également survenir aux étapes 4 ou 5 ;
- étape 7 : si la mise en demeure du préfet est restée infructueuse, il peut arrêter lui-même les priorités de desserte. Le processus reprend alors à l'étape 2, ce qui repose la question d'un éventuel blocage aux étapes 4 et 5.

II - Les propositions de la commission

Cet article comporte plusieurs éléments majeurs du projet de loi : la définition de dessertes prioritaires et de différents niveaux de service, en fonction des perturbations, par les AOT, et le plan d'information des usagers.

Votre commission estime qu'il importe de **simplifier ce dispositif** et d'y apporter **plusieurs précisions indispensables**. A cette fin, elle vous propose un amendement portant une **nouvelle rédaction de cet article** :

- **en premier lieu**, il est nécessaire de **définir la notion très vague de « perturbation prévisible »**, car cet élément est central dans le reste du

¹ Les conventions conclues après l'entrée en vigueur de la présente loi ne sont pas concernées, dans la mesure où l'absence de PTA consécutive à la carence de l'AOT les entache automatiquement d'illégalité.

dispositif. Dans le souci d'améliorer la qualité du service et de l'information aux usagers, votre commission vous propose de considérer que sont réputées prévisibles les perturbations qui résultent :

a) de grèves ;

b) d'incidents techniques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis leur survenance ;

c) d'aléas climatiques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis le déclenchement d'une alerte météorologique. En effet, quoique l'entreprise ne maîtrise pas les aléas climatiques, elle doit être en mesure d'anticiper les difficultés et d'en informer les usagers, au vu des prévisions météorologiques ;

d) plus généralement, de tout événement dont l'existence a été portée à la connaissance de l'entreprise de transport par les services de l'Etat, par l'AOT ou par le gestionnaire de l'infrastructure depuis trente-six heures¹ ;

- **en second lieu**, l'amendement remplace la notion assez floue de « *desserte prioritaire correspondant à un besoin essentiel de la population* », par une précision sur **la définition, par les AOT, de niveaux de service minimaux en fonction de l'importance de la perturbation**. Il semble que c'était bien là l'intention du Gouvernement, et la rédaction proposée tâche d'atteindre cet objectif plus simplement et plus clairement ;

- **en troisième lieu**, l'amendement ajoute à la liste des droits auxquels il ne doit pas être porté une atteinte disproportionnée, la nécessité de **garantir l'accès au service public d'enseignement les jours d'examens nationaux**, c'est-à-dire du brevet national du collège d'une part, du baccalauréat, d'autre part. Cet ajout entraîne inévitablement une restriction des conditions d'exercice du droit de grève ces jours-là. Mais cette limitation² de l'exercice du droit de grève, proportionnée aux exigences de l'intérêt général est, aux yeux de votre commission, conforme à la Constitution et en particulier aux dispositions du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, aux termes desquelles « *le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ».

Considérant qu'il ne paraît pas admissible qu'un élève puisse ne pas participer et échouer à un examen national en raison d'une grève du service public de transport, votre commission entend réglementer sur ce point précis l'exercice du droit de grève conformément à l'intérêt général ;

¹ Ce délai de trente-six heures est à comparer avec le délai de quarante-huit heures prévu en cas de grève. L'information devant être délivrée à l'usager vingt-quatre heures à l'avance, le dispositif laisse ainsi à l'entreprise vingt-quatre heures pour s'organiser en cas de grève, et douze heures dans les autres cas, où elle dispose de tous ses effectifs pour faire face à la perturbation.

² D'après les informations dont dispose votre rapporteur, ces examens s'étendent sur vingt à vingt-cinq jours par an.

- **en quatrième lieu**, l'amendement prévoit **l'information du préfet aux différents stades du processus** ;

- **enfin**, il vous est proposé que **le préfet se substitue à l'AOT** en cas de carence, **non seulement pour définir les dessertes prioritaires**, comme le prévoit déjà la texte, **mais aussi pour approuver les propositions de l'entreprise de transport**. En outre, il ne s'agirait plus là d'une simple faculté, car on ne saurait concevoir que le préfet favorise, par son abstention, le maintien d'une convention illégale car en contravention avec les dispositions de la présente loi.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 5

Prévisibilité du service en cas de grève

Objet : Cet article prévoit la négociation, dans les entreprises de transport, d'un accord collectif de prévisibilité du service, permettant de respecter au mieux, en cas de grève, le plan de transport adapté et le plan d'information des usagers. Dans ce cadre, les salariés doivent déclarer leur intention de participer ou non à la grève quarante-huit heures avant son début.

I - Le dispositif proposé

Le premier alinéa du **paragraphe I** de cet article prévoit la négociation et la conclusion, avant le 1^{er} janvier 2008, et dans toutes les entreprises de transport, d'un **accord collectif de prévisibilité du service** en cas de grève ou d'autre perturbation prévisible.

Le deuxième alinéa précise que l'accord de prévisibilité recense de façon exhaustive les moyens humains et matériels « *indispensables à l'exécution, conformément aux règles de sécurité en vigueur, du niveau de service prévu dans le PTA* ».

Le troisième alinéa dispose que l'accord :

- précise dans quelles conditions les informations nécessaires à l'exécution du PTA sont portées à la connaissance de l'employeur ;

- fixe les conditions dans lesquelles l'organisation du travail est révisée en cas de grève, ce qui implique la possibilité de réaffecter les personnels non grévistes.

Le dernier alinéa prévoit qu'en cas d'échec de la négociation sociale, la direction de l'entreprise définit unilatéralement un plan de prévisibilité. Enfin, l'entreprise doit notifier l'accord ou le plan au préfet et à l'AOT.

Le premier alinéa du **paragraphe II** impose aux salariés, indispensables à l'exécution du niveau de service prévu au PTA et « *dont la présence détermine directement l'offre de service* », critères qui semblent largement se recouper, d'informer la direction de l'entreprise de leur intention de participer à la grève au plus tard quarante-huit heures avant son début. Il est précisé que les informations tirées de ces déclarations ne peuvent être utilisées que pour permettre à l'entreprise de se réorganiser pendant la grève afin d'atteindre les objectifs du PTA et qu'elles sont couvertes par le secret professionnel.

Le non-respect des dispositions limitant l'utilisation et la communication de ces données est passible d'un an de prison et de 15 000 euros d'amende¹.

Le second alinéa du paragraphe II prévoit que le fait, pour un salarié, de ne pas informer son employeur quarante-huit heures avant le début de la grève de son intention d'y participer l'expose à des **sanctions disciplinaires**.

II - Les propositions de la commission

L'article 5 du projet de loi comporte une ambiguïté, puisque le premier alinéa vise toutes les perturbations prévisibles, alors que le reste de l'article ne trouve à s'appliquer qu'au cas spécifique de la grève. Votre commission vous propose donc de distinguer clairement, dans la rédaction de cet article, le cadre général du cas spécifique. A cette fin, elle vous présente **quatre amendements** :

- le **premier** supprime la référence inutile à la grève au premier alinéa du I de l'article ;

- le **deuxième** apporte, au deuxième alinéa du I de l'article, une clarification rédactionnelle et une mise en cohérence avec la nouvelle rédaction de l'article 4 ;

- le **troisième** propose une nouvelle rédaction du troisième alinéa du I pour que le PTA couvre bien l'ensemble des perturbations prévisibles, et non la seule grève. A cette fin, il importe en particulier que l'entreprise puisse adapter son organisation et réaffecter ses salariés dans tous les cas où elle a à faire face à une perturbation prévisible. Votre commission est convaincue que cette disposition est de nature à améliorer sensiblement la qualité du service rendu aux usagers. Elle devrait donc recueillir un large assentiment au sein de votre Haute Assemblée ;

¹ Aux termes de l'article 226-13 du code pénal visé par cet article, « la révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ».

- enfin, le **quatrième** tend à écarter du dispositif du II ses éléments redondants ou qui n'ont pas de portée normative et n'ont donc pas à figurer dans le texte de la loi. En outre, et de façon plus fondamentale, la rédaction portée par l'amendement précise que la déclaration d'intention de grève doit être faite quarante-huit heures avant le moment mentionné dans le préavis pour le début de la grève, ce qui pouvait certes se déduire de la rédaction initiale, mais qui pouvait utilement, selon votre commission, être exprimé plus explicitement.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 6

Consultation des salariés sur la poursuite de la grève

Objet : Cet article permet au chef d'entreprise d'organiser, au-delà de huit jours de grève, une consultation des salariés sur la poursuite de la grève.

I - Le dispositif proposé

Cet article permet à l'employeur d'organiser une consultation des salariés sur la poursuite de la grève.

La consultation peut être organisée si la grève dure depuis plus de huit jours, à l'initiative de l'employeur ou à la demande d'une organisation syndicale représentative.

Les salariés autorisés à prendre part à la consultation sont ceux concernés par les motifs mentionnés dans le préavis de grève déposé en application de l'article L. 521-3 du code du travail. L'objet de la consultation est de déterminer si les salariés souhaitent la poursuite de la grève.

L'entreprise définit les conditions du vote, dans un délai de vingt-quatre heures après avoir pris la décision d'organiser la consultation, et en informe l'inspecteur du travail. Les conditions dans lesquelles est organisée la consultation doivent garantir le secret du vote.

Il est enfin précisé que le résultat du scrutin n'affecte pas l'exercice du droit de grève. En droit français, l'exercice du droit de grève est en effet individuel et ne saurait donc être subordonné à l'approbation d'une majorité de salariés. Le résultat du scrutin a donc une simple valeur indicative.

II - Les propositions de la commission

Cet article répond à un engagement pris par le Président de la République durant la campagne électorale. Il a sans doute été inspiré par une disposition existant en Grande-Bretagne qui impose aux syndicats d'organiser un vote à bulletin secret et d'obtenir l'approbation de la majorité de leurs adhérents, avant de déclencher une grève. Cependant, alors que la grève est un droit collectif en Grande-Bretagne, elle est un droit individuel dans notre pays, ce qui explique que la consultation proposée par cet article soit dépourvue de portée juridique.

Néanmoins, cette consultation peut constituer une forme nouvelle d'expression démocratique, permettant d'apprécier dans quelles mesures les revendications à l'origine du conflit sont soutenues par les salariés de l'entreprise. Elle est sans doute de nature à inciter une minorité de salariés grévistes à cesser le conflit, s'il apparaît qu'une large majorité de leurs collègues désapprouve le mouvement. Le résultat de la consultation ne saurait, cependant, être invoqué devant les tribunaux pour contester la décision d'un salarié d'exercer le droit de grève qui lui est constitutionnellement reconnu.

Votre commission souhaite préciser le dispositif proposé sur un point : l'organisation de la **consultation doit être de droit lorsqu'elle est demandée par un syndicat représentatif dans l'entreprise**. La rédaction actuelle du texte semble indiquer que la décision d'organiser la consultation est laissée à la discrétion du chef d'entreprise.

Elle souhaite également compléter cet article pour **favoriser la médiation en cas de conflit**.

Les articles L. 524-1 et R. 524-1 du code du travail prévoient déjà la possibilité de nommer un médiateur, mais confient au ministre du travail ou au préfet, selon l'incidence géographique du conflit, le pouvoir d'apprécier si cette nomination est opportune, même si la demande de médiation est formulée conjointement par les parties au conflit.

Le médiateur devrait pouvoir être nommé, sans délai, par les parties au conflit pour explorer les voies d'un règlement amiable de leur différend. Il pourrait prendre l'initiative de consulter les salariés, dans les conditions prévues au présent article, et veillerait à la loyauté et à la sincérité du scrutin.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 7

Droit de l'utilisateur à l'information

Objet : Cet article affirme un droit de l'utilisateur du service public de transport terrestre à une information précise et fiable sur le service assuré.

I - Le dispositif proposé

Le **premier alinéa** de cet article pose tout d'abord un droit général de l'utilisateur à l'information sur le service assuré en cas de perturbation. Il s'agit là d'une affirmation importante, même si elle peut être considérée comme une déclinaison du droit au transport affirmé par la LOTI. Le texte inscrit ce droit « *dans les conditions prévues par le plan d'information des usagers prévu à l'article 4* », formule assez énigmatique car l'article 4 n'apporte pas de précisions sur ce point.

Cet alinéa dispose par ailleurs que lorsque la perturbation est prévisible ou résulte d'une grève, l'information doit être accessible à l'utilisateur au moins vingt-quatre heures à l'avance.

Le **second alinéa** précise que c'est à l'entreprise de transport de garantir l'effectivité de ce droit, par tout moyen, ce qui semble quelque peu contradictoire avec l'affirmation, à l'alinéa précédent, que c'est le plan d'information qui est le cadre d'exercice du droit à l'information.

II - Les propositions de la commission

Votre commission salue la volonté du Gouvernement d'affirmer le **droit des usagers du service public de transport à une bonne information**. Toutefois, dans un souci de clarté et d'efficacité, elle vous présente un **amendement portant nouvelle rédaction** de cet article avec deux objets :

- améliorer la clarté et la cohérence du texte, en particulier au travers d'une modification de la référence à l'article 4 et de la mise en valeur de la distinction entre les perturbations prévisibles et celles qui ne le sont pas ;

- prévoir que l'entreprise de transport est tenue d'informer immédiatement l'AOT de toute perturbation menaçant ou affectant le trafic qu'elle est chargée d'assurer. Votre commission juge qu'il est en effet légitime et nécessaire que l'AOT soit la première informée des difficultés.

Votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 8

Indemnisation des usagers

Objet : Cet article permet aux autorités organisatrices de transport d'imposer aux entreprises de transport d'indemniser leurs usagers lorsqu'elles ne respectent pas leurs obligations légales.

I - Le dispositif proposé

Cet article donne aux autorités organisatrices de transport (AOT) le pouvoir d'imposer aux entreprises de transport le remboursement des titres de transport aux usagers victimes du défaut d'exécution du plan de transport adapté (PTA) et du plan d'information des usagers (PIU).

Il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer les conditions de ce remboursement, sans toutefois préciser le délai dans lequel ce décret doit intervenir, ni les grandes lignes de son contenu.

Par ailleurs, **seul le non-respect des obligations de mise en œuvre du PTA et du PIU prévus à l'article 4 peut donner lieu au remboursement des usagers**, l'article 8 ne créant pas de droit général à remboursement en cas de grève ou de perturbation du trafic. Votre rapporteur relève, sur ce point, une certaine ambiguïté dans la formulation de l'article puisque le texte semble conditionner le remboursement des usagers au non-respect par l'entreprise de deux éléments cumulatifs : le PTA, d'une part, et le PIU, d'autre part. Or, il serait plus cohérent, dans un souci de protection des usagers, de conditionner ce remboursement au non-respect d'un seul de ces plans.

Il est également prévu que **le remboursement des titres de transport à l'utilisateur peut être total ou partiel**. Or, cela n'apparaît pas satisfaisant au regard des droits des usagers. Votre rapporteur souligne en effet qu'il serait plus conforme à l'esprit général de cette loi de prévoir un remboursement total du titre de transport à l'utilisateur en cas de défaut dans la mise en œuvre du PTA ou du PIU.

La décision d'organiser le remboursement des titres de transport à l'utilisateur est, enfin, une simple faculté pour l'AOT qui est seule juge de l'opportunité de l'imposer ou non à l'entreprise de transport. Si votre commission se félicite du respect du principe de libre administration des collectivités territoriales organisatrices de transport, elle tient néanmoins à souligner que cela constitue une faille dans la protection des usagers, alors même que la loi entend promouvoir leurs droits.

II - Les propositions de la commission

Votre commission relève des imprécisions sur plusieurs points qui, de ce fait, nécessitent une nouvelle rédaction de l'article.

Cet article fait du droit à remboursement des usagers une simple faculté exercée par les AOT.

Il renvoie en effet aux AOT la responsabilité de choisir si elles entendent imposer ou non aux entreprises de transport le remboursement des usagers. Votre rapporteur suggère que la loi prévoie directement que les exploitants soient tenus de rembourser les usagers sous le contrôle des AOT et qu'il ne s'agisse pas d'une simple faculté.

Il vous est également proposé que le remboursement des titres de transport soit total dès lors qu'il est constaté un défaut d'exécution dans la mise en œuvre du PTA et du PIU, étant entendu qu'un tel remboursement doit être directement fonction de la durée d'inexécution de ces plans.

Mais, en contrepartie du principe du remboursement systématique des usagers, l'entreprise qui n'est pas directement responsable du défaut d'exécution de ces plans n'aura pas à supporter la charge du remboursement des usagers. Ainsi en sera-t-il, par exemple, dans les cas de dépôts bloqués ou de violences urbaines. Votre rapporteur propose donc de ne pas imputer aux entreprises de transport la charge du remboursement des titres aux usagers dans les cas de force majeure.

Par ailleurs, votre rapporteur suggère de conditionner le remboursement au non-respect d'un seul des deux plans, PTA ou PIU.

Cet article ne circonscrit pas le périmètre des usagers visés par le remboursement des titres de transport.

L'identification de l'utilisateur pouvant prétendre au remboursement de son titre de transport pose de nombreuses difficultés pratiques. Du point de vue logistique et financier, il sera difficile de faire bénéficier l'ensemble des usagers d'un réseau du mécanisme de remboursement des titres de transport en cas de défaut d'exécution dans la mise en œuvre du PTA ou du PIU. Votre commission s'interroge notamment sur les conditions de l'indemnisation des usagers dont les titres de transport sont pris en charge par les conseils généraux (transports scolaires assurés gratuitement ou contre une faible participation des familles, bénéficiaires de tarifs sociaux, etc.). Le dispositif envisagé par l'article 8 trouve ainsi des limites si la notion d'utilisateur n'est pas mieux définie. Il vous est donc proposé que la loi prévoie le principe du remboursement aux seuls usagers qui auront été contractuellement déterminés par les AOT et les entreprises de transport.

La loi crée un dispositif novateur dans la protection des usagers des transports publics mais aurait pu aller plus loin.

Sur cette question, votre commission ne peut que se féliciter de l'instauration d'un principe de dédommagement pour l'utilisateur victime d'un défaut d'exécution dans la mise en œuvre du PTA ou du PIU. Il correspond aux exigences nouvelles des consommateurs qui souhaitent un service irréprochable et sans défaillance.

Votre commission regrette néanmoins que ce dispositif de remboursement ait un champ d'application particulièrement restreint puisqu'il ne pourra être utilisé qu'en cas de défaut d'exécution dans la mise en œuvre du PTA ou du PIU. La loi ne crée donc aucun droit à remboursement de l'utilisateur pour les grèves en général. Or, lorsqu'un client a payé une prestation et que celle-ci n'a pas été réalisée, il est logique qu'il soit au moins remboursé. Votre rapporteur tient en effet à souligner que si dans de nombreux domaines le consommateur peut changer de prestataire quand le service n'est pas à la hauteur de ce qu'il attend, dans le cas des transports publics quotidiens, il n'a pas ou peu le choix.

Le principe du remboursement des usagers est certes posé, mais il reste une opération très complexe à mettre en œuvre.

L'article 8 ne crée pas de droit à réparation des dommages subis par les usagers mais une faculté de remboursement strictement délimitée. De fait, le remboursement des titres de transport n'équivaut pas à la compensation intégrale du préjudice subi par l'utilisateur qu'il serait d'ailleurs particulièrement difficile à évaluer : perte d'une journée de travail, remboursement d'un autre mode de transport, échec d'un contrat, impossibilité de se présenter à un concours, examen ou entretien d'embauche, etc. Mais il serait financièrement difficile de compenser intégralement tous les préjudices sans causer la faillite des entreprises de transport.

Votre commission estime donc que le remboursement du titre de transport apparaît comme la solution la plus adaptée. En revanche, elle s'interroge sur ses modalités concrètes. Pour la SNCF, le remboursement du billet de train payé mais non utilisé ne pose pas de problème technique. Par contre, pour un ticket de métro, d'autobus ou de tramway, le mécanisme est beaucoup plus complexe, surtout lorsque les réseaux sont intégrés et que l'utilisateur a utilisé plusieurs de ces réseaux. Il est alors extrêmement difficile d'évaluer le périmètre des usagers à rembourser. Votre rapporteur suggère donc que les conventions conclues entre les AOT et les opérateurs déterminent les modalités pratiques (prolongation d'abonnement...) du remboursement afin de prendre en compte les spécificités de chaque réseau.

Votre rapporteur tient néanmoins à attirer l'attention de votre commission sur les coûts de gestion très lourds que pourra impliquer le remboursement des usagers, les répercussions financières risquant ainsi de dépasser très largement le simple coût du remboursement.

L'article 8 ne tranche pas clairement la question de l'imputation de la charge du remboursement des usagers.

C'est un décret en Conseil d'Etat qui doit définir les conditions dans lesquelles l'AOT peut imposer à l'entreprise ou mettre à sa charge le remboursement des usagers. Sans une idée précise du contenu de ce décret, dont le délai limite d'adoption n'est d'ailleurs pas mentionné, il est impossible de savoir dans quelle mesure cette disposition pourrait influencer sur les conventions entre les autorités organisatrices et les entreprises de transport.

Au cours des auditions menées par votre commission, plusieurs représentants des entreprises de transport ont évoqué la charge excessive que ferait peser sur elles le remboursement des usagers si elles devaient être les seules contributrices. Les conventions passées entre les AOT et les entreprises de transport prévoient en outre déjà des pénalités contractuelles à la charge des opérateurs en cas de non-réalisation du service public. Enfin, il faut aussi mentionner le coût financier d'une grève pour l'entreprise. Aussi, sans clarification de l'imputation de la charge qu'implique le remboursement des usagers, l'article 8, tel qu'il est rédigé, aboutit à créer une sorte de « double peine » financière pour les opérateurs de transport.

Dès 2005, la RATP et la SNCF ont signé des avenants aux contrats qui les lient au Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) pour des engagements de service en cas d'arrêt de travail ayant fait l'objet d'un préavis. La SNCF s'est ainsi engagée à maintenir aux heures de pointe un niveau de service supérieur ou égal à 50 %, ou 33 % du service normal aux heures creuses. En cas de non-respect, ces entreprises doivent **payer une pénalité forfaitaire au STIF**. Le respect du programme et des engagements à plus ou moins 20 % s'accompagne d'un système de bonus-malus. Un accord de ce type a également été signé entre la SNCF et le conseil régional d'Alsace.

Aussi, il convient de ne pas occulter les conséquences que l'article 8 pourrait avoir sur les conventions en cours entre les AOT et les entreprises de transport. Ces dernières voudront en effet renégocier les contrats afin d'intégrer le coût du remboursement des usagers, ce qui risque de se traduire par des avenants financiers coûteux pour les collectivités territoriales.

Or, il ne serait pas satisfaisant qu'à terme ce soit les contribuables qui, à travers les collectivités, financent l'indemnisation des usagers. Cela reviendrait à leur reprendre en tant que contribuable, ce qu'on leur aura versé en tant qu'usagers lésés. Dans ce cas c'est l'autorité organisatrice qui serait victime d'une « double peine » : le service public ne serait pas assuré, et *in fine* elle assumerait la charge du remboursement des usagers. Votre commission propose donc que ce soit sur l'entreprise que porte la charge du remboursement des usagers. En contrepartie, les pénalités versées à l'AOT par l'opérateur en cas de non-réalisation du plan de transport adapté pourront être consacrées au remboursement des usagers si l'AOT le décide.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 9

Non-paiement des jours de grève

Objet : Cet article rappelle le principe selon lequel les périodes de grève ne sont pas rémunérées.

I - Le dispositif proposé

Cet article indique qu'un salarié gréviste voit sa rémunération réduite en fonction de la durée non travaillée en raison de sa participation à la grève.

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, cet article n'entend pas poser une règle nouvelle, mais procéder à un simple « rappel ». En effet, l'article L. 521-6 du code du travail, applicable aux salariés des entreprises chargées de la gestion d'un service public, prévoit déjà que l'absence de service fait, par suite de cessation concertée du travail, entraîne une retenue sur salaire.

Les modalités de cette retenue, définies à l'article 2 de la loi n° 82-559 du 19 octobre 1982 relative aux retenues pour absence de service fait par les personnels de l'Etat, des collectivités locales et des services publics, sont assez complexes. Si la grève n'excède pas une heure, la retenue est égale à un cent soixantième du salaire mensuel ; si elle dépasse une heure sans excéder une demi-journée, la retenue est de un cinquantième du salaire mensuel ; enfin, si elle dépasse une demi-journée sans excéder une journée, la retenue est égale à un trentième du traitement mensuel. Pour les grèves de plus longue durée, le décompte doit continuer à se faire dans un cadre quotidien.

Ces dispositions n'interdisent cependant pas de prévoir le paiement des périodes de grève dans un accord de fin de conflit (Cass.soc., 29 mars 1987, n° 84-17.174).

II - Les propositions de la commission

Lors des auditions auxquelles a procédé votre commission, les organisations syndicales se sont montrées hostiles à cet article, qu'elles ont jugé inutilement provocateur, dans la mesure où il accrédirait auprès de l'opinion publique l'idée fautive selon laquelle les périodes de grève des agents des services publics seraient rémunérées.

Votre commission préfère cependant y voir un élément de clarification, qui met un terme aux idées erronées qui sont parfois véhiculées.

Elle souhaite d'ailleurs **conforter le principe de non-paiement des jours de grève** réaffirmé par cet article en précisant qu'un accord de fin de conflit ne peut prévoir le paiement de tout ou partie des jours de grève. Cet ajout n'interdit pas d'étaler dans le temps les retenues sur salaire ni d'imputer

tout ou partie des jours de grève sur les congés payés ou sur les jours de repos accordés au titre de la réduction du temps de travail.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article additionnel après l'article 9
Evaluation de la loi

Objet : Cet article vise à prévoir la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation de la loi, au plus tard le 1^{er} octobre 2008.

Ce rapport devra notamment comporter le bilan :

- des accords-cadre et accords de branche signés avant le 1^{er} janvier 2008 ;
- des procédures de dialogue social mises en œuvre au regard de l'objectif de prévention des conflits ;
- des actions de substitution du représentant de l'Etat, en application du IV de l'article 4 du projet de loi ;
- des plans de transport adapté et des plans d'information des usagers élaborés par les entreprises de transport ;
- des accords collectifs de prévisibilité mis en place par ces entreprises ;
- du remboursement des titres de transport aux usagers, tel que prévu à l'article 8 du projet de loi.

Sur la base de ce rapport, le Parlement devra être en mesure d'évaluer si la loi a contribué au renouveau du dialogue social et, partant, à une **prévention plus efficace des conflits**.

Il devra pouvoir vérifier que le plan d'information des usagers, conjugué au délai de prévenance de quarante-huit heures, aura bien permis une **amélioration effective de l'information** délivrée aux usagers en cas de perturbation prévisible du trafic ainsi qu'une meilleure organisation du service, notamment grâce à la réaffectation du personnel non gréviste.

Enfin, le Parlement devra s'assurer que le remboursement aux usagers de leurs titres de transport n'aura pas conduit à leur **renchérissement**, ni à un **surcoût** de la prestation facturée à l'autorité organisatrice de transport.

L'ensemble de ces éléments devra permettre une réflexion sur l'opportunité ou non **d'étendre le champ de la loi à d'autres modes de transport**, notamment maritime, aérien ou de fret.

La question de la mise en œuvre d'un dispositif de service minimum dans d'autres services publics tels que La Poste ou l'enseignement pourra également bénéficier des conclusions du rapport ainsi prévu.

Votre commission vous demande d'adopter le présent article additionnel.

ANNEXE

LE DROIT DE GRÈVE DANS LES TRANSPORTS PUBLICS EN ITALIE, AU ROYAUME-UNI ET EN ALLEMAGNE

1. Le droit de grève dans les transports publics en Italie

L'Italie a adopté les 12 juin 1990 et 11 avril 2000 deux lois qui **imposent un service minimum dans les services publics de transport.**

Ces lois définissent les **services publics essentiels** comme ceux « *ayant pour objet de garantir la jouissance des droits de la personne protégés par la Constitution : droits à la vie, à la santé, à la liberté et à la sécurité, à la liberté de circulation, à l'assistance et à la prévoyance sociale, à l'éducation et à la liberté de communication* ».

Elles énumèrent les services concernés par chacun des droits susmentionnés. Les réseaux de transports publics urbains et extra-urbains de même que les chemins de fer comptent ainsi parmi les services nécessaires à la sauvegarde de la **liberté de circulation.**

En conséquence, le droit italien impose un **service minimum** pour assurer la satisfaction des besoins essentiels de la population en matière de transport (1°) ainsi qu'une **information précise et préalable** des usagers (2°).

1. Un service minimum garanti pour satisfaire les besoins essentiels de la population

Plusieurs dispositions contraignantes ont été édictées par le législateur italien :

- pendant chaque journée de grève, les transports locaux garantissent un **service complet pendant six heures**, subdivisées en deux tranches horaires correspondant aux heures de pointe (le plus souvent 6 heures-9 heures et 18 heures - 21 heures) ;

- les transports ferroviaires assurent les **déplacements dans les banlieues** ainsi que la plupart des liaisons sur **longue distance** ;

- sont prohibées les grèves pendant les périodes où les déplacements sont les plus importants (vacances d'été, Noël, Pâques et consultations électorales). Les périodes suivantes sont généralement retenues :

- du 10 au 20 août ;
- du 23 décembre au 7 janvier ;
- les cinq jours qui précèdent Pâques et les trois qui suivent ;
- les cinq jours qui précèdent les consultations électorales, quelles qu'elles soient, et les cinq jours qui les suivent.

2. Une information précise et préalable des usagers

Les entreprises de transport doivent respecter un préavis d'au moins **dix jours**, déterminer par avance la **durée de la grève** (ce qui constitue une interdiction des grèves à durée illimitée), et communiquer aux usagers, au moins cinq jours avant le début de la grève, les principales caractéristiques du service minimum (modalités et horaires) ainsi que les mesures permettant la reprise normale du service, dès la fin de l'arrêt du travail. Le service public de la radio et de la télévision est tenu de donner des informations complètes sur *« le début de la grève, sa durée, son déroulement et les mesures de remplacement dans tous les journaux radiodiffusés et télédiffusés »*. Les journaux, stations de radio et chaînes de télévision qui bénéficient d'aides financières de l'Etat doivent également fournir ces renseignements.

2. Le droit de grève dans les transports publics au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, il n'existe pas de **service minimum** imposé dans le secteur des transports. Toutefois, **la limitation légale générale du recours à la grève** (1°), alliée à **la menace d'un recours à la réquisition** quasi systématique, limite considérablement en pratique les grèves dans le domaine des transports (2°).

1. Le droit de grève est **strictement encadré**. En effet, à la suite des longs conflits sociaux qui se sont produits dans les années soixante-dix, le gouvernement de Margaret Thatcher en a encadré l'exercice, notamment au travers de **l'Employment Act de 1982**. Le déclenchement de la grève est soumis à plusieurs conditions : les syndicats doivent envoyer au domicile des salariés un bulletin de vote financé par eux ; la décision de faire grève doit être adoptée à la majorité par un vote par correspondance et à bulletin secret¹ ; le conflit ne peut concerner que des matières limitativement énumérées, telles que les conditions d'emploi, l'embauche, le licenciement, la répartition du travail, l'affiliation syndicale, les règles de discipline ou les procédures de consultation des salariés. En outre, les grèves de solidarité sont illégales² et un

¹ *Le droit de grève est ainsi un droit collectif et non un droit individuel, à la différence de la conception française.*

² *Les grèves de solidarité consistent en une interruption de travail pour soutenir une revendication professionnelle ou économique concernant des groupes différents de ceux qui sont en grève.*

maximum de sept personnes est exigé sur les piquets de grève afin de respecter le droit au travail des non-grévistes.

Cela explique en grande partie la **diminution considérable du nombre de grèves** enregistré dans ce pays, qui a été divisé par dix par rapport à celui des années soixante-dix, ce d'autant qu'au titre d'un principe adopté par le Congrès des syndicats (TUC) à la fin des années soixante-dix, on ne peut déclencher de grève susceptible de mettre en danger la sécurité ou la santé de quiconque.

2. En outre, la **réquisition** peut permettre d'assurer la continuité du service public dans certaines circonstances. Une loi de 2004 sur l'état d'urgence, abrogeant l'Emergency Powers Act de 1920¹, permet désormais à l'exécutif de prendre « *toute mesure adaptée aux circonstances en situation de crise* », c'est-à-dire toute mesure susceptible de prévenir, de contrôler ou de limiter la crise, à condition qu'elle respecte le principe de proportionnalité. Ces mesures deviennent caduques si elles ne sont pas approuvées par le Parlement dans les sept jours.

La mise en œuvre de cette loi requiert une **situation de crise**, constatée ou imminente, susceptible de porter atteinte à :

- la sécurité du royaume ;
- l'environnement, le cas échéant seulement dans une partie du pays ;
- le bien-être public, le cas échéant seulement dans une partie du pays.

La loi considère que le bien-être public est notamment menacé lorsque la situation est telle qu'elle risque d'entraîner des perturbations **dans le fonctionnement des moyens de transport**.

Il convient d'observer également que **les services publics sont assumés au Royaume-Uni en grande partie par des entreprises privées**. Il en est notamment ainsi des entreprises de transport : opérateurs ferroviaires de passagers - représentés par onze sociétés différentes -, compagnies ferroviaires de fret ou entreprises d'autobus. La multiplicité des entreprises privées limite, selon les analyses généralement effectuées, les possibilités de grève d'envergure nationale.

3. Le droit de grève dans les transports publics en Allemagne

Le régime allemand rend difficile le déclenchement de conflits collectifs.

La première restriction résulte du fait que les fonctionnaires n'ont pas le droit de grève. L'article 33 de la Constitution dispose, en effet, que

¹ Ce dispositif avait été utilisé douze fois depuis 1920, dans les cas de menace de grève de portée nationale (la dernière s'étant produite en 1974).

« l'exercice de la puissance publique doit être confié à titre permanent à des membres de la fonction publique placés dans un rapport de service et de fidélité de droit public ».

Par ailleurs, la mise en œuvre d'une grève est soumise à **plusieurs conditions** :

- l'appel à la grève doit d'abord être approuvé par une forte majorité qualifiée des salariés syndiqués, qui est en général de l'ordre de 75 % ;

- deuxièmement, ne sont autorisées que les grèves portant sur la négociation de conventions collectives (salaires, conditions de travail, formation...). Cela implique, d'une part, l'interdiction des grèves pour d'autres motifs, telles que les grèves politiques, de solidarité ou préventives, et, d'autre part, l'obligation d'attendre l'expiration de ces conventions - dont le délai est généralement de deux ans - au nom de la « paix sociale » ;

- seuls les salariés syndiqués depuis au moins trois mois ont le droit de grève ;

- les grèves doivent impérativement être précédées de négociations, dont la tenue exige généralement plusieurs semaines. Pendant cette période, seules des interruptions de travail dites « d'avertissement » (« Warnstreik »), limitées à quelques heures et, la plupart du temps, à une zone régionale déterminée, peuvent avoir lieu. En cas d'échec des négociations, les parties doivent en outre se soumettre à une procédure de médiation avant de recourir, le cas échéant, à une grève ;

- enfin, les syndicats sont tenus de payer à leurs membres grévistes une indemnité représentant environ les deux tiers des salaires retenus par les employeurs. Cette disposition les incite naturellement à éviter la grève, et dans le cas où elle devient inévitable, à en limiter au maximum la durée et la portée.

En conséquence, **les grèves dans les services publics en Allemagne sont relativement rares**. Dans les transports urbains par exemple, le plus grand conflit rencontré depuis 1992 a été la grève nationale de mars 2003, à la Deutsche Bahn qui s'est limitée à une interruption totale du trafic pendant quarante-cinq minutes !

Aussi, selon la mission économique de l'Ambassade de France à Berlin, *« aucun souvenir de grève nationale paralysante n'est resté ancré dans les mémoires et n'a pu conduire le citoyen ou les élus à poser la question de la nécessité de garantir par la loi un service minimum dans les secteurs des transports collectifs, de l'énergie ou du service postal (...) ».*

TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL INTERCOMMISSIONS SUR LE DIALOGUE SOCIAL ET LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC DE TRANSPORT

TABLE RONDE réunissant les représentants des syndicats de salariés

Réunie le mardi 3 juillet 2007 sous la présidence de M. Charles Revet, président, le groupe de travail intercommissions sur le dialogue social et la continuité du service public de transport a tenu une table ronde réunissant les représentants des syndicats de salariés : MM. Gérard Apruzzese, secrétaire général de la fédération transports et Romain Didierlaurent, secrétaire fédéral de la fédération cheminots de Force ouvrière (FO), M. Jean-Philippe Catanzaro, trésorier-adjoint et secrétaire général de la fédération générale des transports de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), MM. Jean-Pierre Charenton, administrateur au conseil d'administration de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), et Philippe Mommejac, vice-président du syndicat national de la CFE-CGC de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), de la fédération transports de la confédération française de l'encadrement - confédération générale des cadres (CFE-CGC), Mme Frédérique Dupont, secrétaire confédérale, MM. Daniel Geneste et Gérard Le Bœuf, conseillers confédéraux de la confédération générale du travail (CGT), MM. Stéphane Leblanc, membre du bureau fédéral, et Hervé Brière, secrétaire national « transports urbains » de l'union syndicale solidaires transports, MM. Joël Le Coq, secrétaire général de la fédération générale des transports et de l'équipement (FGTE), et Edgar Stemer, secrétaire général adjoint de l'union fédérale des cheminots et activités complémentaires (UFCAC), de la confédération française démocratique du travail (CFDT), et M. Eric Tourneboeuf, secrétaire général de la fédération transports et de la fédération cheminots de l'union nationale des syndicats autonomes (Unsa).

Après avoir indiqué que le groupe de travail se transformerait en commission spéciale dès le dépôt du projet de loi sur le dialogue social et la continuité du service public de transport sur le bureau du Sénat, M. Charles

Revet, président, a invité les représentants des organisations syndicales à donner leur sentiment sur l'ensemble du texte.

M. Eric Tourneboeuf, secrétaire général de la fédération transports et de la fédération cheminots de l'Unsa, a d'abord regretté que les organisations syndicales soient auditionnées au cours d'une table ronde, et non lors d'auditions séparées.

Il a ensuite souligné que son organisation, favorable à une meilleure prévention des conflits afin de préserver la continuité du service public, avait signé les accords conclus, à cette fin, à la RATP et à la SNCF. Il a dit craindre que l'équilibre du texte ne soit remis en cause lors des débats parlementaires et indiqué que son organisation veillerait à ce que le projet de loi ne porte pas atteinte au droit constitutionnel de grève.

Il s'est également déclaré choqué par l'article 9 du projet de loi, qui pose le principe du non-paiement des jours de grève, dans la mesure où cette disposition ne modifie en rien le droit existant, mais accrédite auprès de l'opinion l'idée fautive selon laquelle les salariés grévistes des transports publics seraient rémunérés. Il a également critiqué la faculté ouverte par le texte d'organiser, au bout de huit jours de conflit, une consultation des salariés sur la poursuite de la grève. Ce vote, sans incidence sur la légalité de la grève ni sur le droit des salariés à poursuivre le mouvement, risque de durcir les positions des parties en présence et d'être, en définitive, contre-productif. Il a également jugé que l'obligation imposée aux salariés de déclarer, quarante-huit heures à l'avance, leur intention de participer à un conflit, serait difficile à mettre en œuvre.

M. Stéphane Leblanc, membre du bureau fédéral de l'union syndicale solidaires transports, a estimé qu'il serait plus judicieux de travailler à l'amélioration du service public en temps normal, plutôt que de réfléchir au problème, finalement assez secondaire, du service à maintenir en temps de grève. Jugeant le texte très politique, il a indiqué que l'obligation de déclarer son intention de participer à un conflit quarante huit heures avant son déclenchement constituait une atteinte directe au droit de grève, qui incitera les organisations syndicales à appeler tous les salariés à effectuer cette déclaration, même s'ils ne participent pas au mouvement par la suite. La désorganisation de l'entreprise qui en résultera ne permettra de maintenir qu'un très faible niveau de service. De même, la consultation éventuellement organisée après huit jours de grève est de nature à attiser les tensions entre salariés et direction, ainsi qu'entre grévistes et non-grévistes.

M. Stéphane Leblanc a également dénoncé l'article 3 du projet de loi, qui remet en cause le droit des syndicats à déposer un préavis de grève, et l'article 9, qui laisse penser de manière démagogique, que les jours de grève étaient jusqu'ici rémunérés. Il a souhaité que la voie de l'amélioration du dialogue social dans les entreprises soit privilégiée pour réduire le nombre de conflits.

Après avoir regretté que les organisations syndicales ne soient pas auditionnées séparément, **Mme Frédérique Dupont, secrétaire confédérale de la CGT**, a estimé qu'une nouvelle réglementation du droit de grève, déjà très encadré, n'était pas utile et a souhaité qu'une réflexion soit plutôt menée sur les moyens d'améliorer le service public des transports. Elle a imputé la responsabilité de nombreux conflits aux employeurs, qui ne respectent pas toujours leurs obligations de négocier, notamment après le dépôt d'un préavis, et a appelé de ses vœux l'édiction de nouvelles règles en matière de représentativité syndicale et de validité des accords collectifs, qui devraient être signés par des organisations syndicales majoritaires.

Elle a ensuite critiqué l'obligation faite aux salariés de déclarer quarante huit heures à l'avance leur intention de participer à un conflit, la jugeant porteuse d'effets pervers et contraire aux principes dégagés par la jurisprudence de la Cour de cassation. Elle a également jugé inutile la possibilité d'organiser une consultation après huit jours de conflit, dans la mesure où elle risque de diviser les salariés et de détériorer le climat social dans l'entreprise. Elle a enfin considéré l'article 9 comme provocateur et attentatoire à la dignité des salariés.

Au total, ce projet de loi, qui égrène des contraintes nouvelles pour les salariés et risque de remettre en cause l'équilibre trouvé à la RATP et à la SNCF, pourrait même être contraire à certaines conventions signées par la France dans le cadre de l'organisation internationale du travail (OIT).

M. Joël Le Coq, secrétaire général de la fédération générale des transports et de l'équipement (FGTE), de la CFDT, a d'abord souligné que le projet de loi aurait pour effet d'étendre les dispositifs « d'alarme sociale » conclus à la RATP, puis à la SNCF, aux entreprises de transport qui opèrent dans les réseaux urbains et interurbains. Il a rappelé, à cet égard, que la négociation d'un accord de branche poursuivant cet objectif a déjà été tentée, mais que l'opposition de l'union des transporteurs publics (UTP), organisation patronale du secteur, a empêché sa conclusion.

S'agissant de l'obligation de déclarer quarante-huit heures à l'avance son intention de participer à un conflit, il a estimé qu'elle risquait de donner lieu à de fortes pressions patronales sur les salariés grévistes dans les petites entreprises et d'avoir des effets pervers dans les plus grandes structures. L'idée de consulter les salariés après huit jours de conflit n'est pas non plus pertinente : cette consultation, qui vise sans doute à exercer une pression sur les grévistes, n'est pas de nature à apaiser les tensions et devrait être remplacée par une procédure de médiation. Enfin, il convient de garder à l'esprit les conditions rigoureuses qui doivent être réunies pour garantir la sécurité du transport ferroviaire, ce qui rend dès lors difficile la réorganisation du service en cas de grève.

M. Joël Le Coq a ajouté que le texte risquait d'aboutir à une mise sous tutelle des régions, puisque le préfet se voit reconnaître le pouvoir de définir les priorités de desserte à leur place en cas de carence de leur part. Il

a enfin dénoncé le caractère démagogique de l'article 9, qui ne fait que confirmer le droit en vigueur.

M. Jean-Pierre Charenton, administrateur au conseil d'administration de la RATP, de la fédération transports de la CFE-CGC, a d'abord rappelé l'importance de l'objectif de satisfaction des usagers et noté que, pour les organisations syndicales, la grève était l'arme ultime en cas de conflit. Il a ensuite souligné que le personnel d'encadrement était celui dont la position était la plus inconfortable pendant une grève. Il a estimé que le projet de loi consacrait le caractère exemplaire des accords de prévention des conflits conclus à la RATP et à la SNCF, mais négligeait les usagers des transports publics qui souhaitent des transports de qualité au quotidien ; or, retards et incidents se multiplient à cause d'un sous-investissement chronique.

M. Jean-Pierre Charenton s'est félicité de ce que le texte ne prévoit pas la possibilité de réquisitionner les salariés et a fait observer qu'il ne permettrait pas de résoudre les conflits dont la cause est extérieure à l'entreprise, notamment en cas de grève nationale interprofessionnelle.

M. Romain Didierlaurent, secrétaire fédéral de la fédération cheminots de FO, a estimé que le projet de loi se trompait d'objectif : il vaudrait mieux construire un service public de qualité, plutôt que d'imposer des restrictions supplémentaires au droit de grève. Le texte est, de surcroît, en contradiction avec les principes dégagés par la jurisprudence. En imposant la généralisation d'une procédure de prévention des conflits dans chaque entreprise, il allonge, de fait, la durée du préavis imposé avant le déclenchement d'un conflit. L'article 3, qui entend interdire la pratique des « préavis glissants », c'est-à-dire le dépôt de préavis successifs permettant de déclencher un conflit à tout instant, vise à étouffer la contestation sociale, et notamment la participation des salariés des entreprises de transport à une grève interprofessionnelle. Le non-paiement des jours de grève est déjà affirmé dans les lois de 1963 et 1982, de sorte que l'article 9 est sans portée. Enfin, l'organisation d'une consultation après huit jours de grève constitue une atteinte au caractère individuel du droit de grève.

M. Jean-Philippe Catanzaro, trésorier-adjoint et secrétaire général de la fédération générale des transports de la CFTC, a d'abord déploré que le projet de loi ne prévoit pas de procédure de médiation. Il a ensuite approuvé le principe d'une généralisation de la procédure « d'alarme sociale », mais souhaité que les entreprises de moins de cinquante salariés soient couvertes par un accord-cadre négocié au niveau de la branche. Il a estimé indispensable qu'un bilan des accords existants, ainsi que de la future loi, soit effectué. S'agissant du délai de préavis de quarante-huit heures et de la consultation après huit jours de grève, **M. Jean-Philippe Catanzaro** a indiqué que son organisation avait la même position que les autres confédérations.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a d'abord fait valoir que les syndicats auditionnés lors de l'examen du projet de loi de modernisation du

dialogue social avaient apprécié d'être entendus dans le cadre d'une table ronde, dans la mesure où cela avait permis des échanges plus riches et une meilleure compréhension du point de vue de chaque organisation. Elle a proposé de ne pas revenir sur l'article 9 du projet de loi, déjà maintes fois évoqué, et a fait part de son intérêt pour l'idée d'une médiation. Elle a ensuite demandé s'il était possible de généraliser la procédure « d'alarme sociale » dans le délai imparti par le texte, soit avant le 1er janvier 2008.

M. Gérard Apruzzese, secrétaire général de la fédération transports de FO, a répondu qu'il existait 180 réseaux et 15 000 entreprises de transport dans le pays et s'est interrogé sur l'opportunité d'imposer partout le même dispositif. Il a suggéré de privilégier la voie de la négociation de branche et de laisser chaque entreprise décider de se doter ou non d'un dispositif de prévention des conflits.

M. Daniel Geneste, conseiller confédéral de la CGT, a considéré que le projet de loi, s'il ne remet pas en cause frontalement le droit de grève, limitait néanmoins son exercice. Il a dit redouter que la loi n'aboutisse à inclure dans les cahiers des charges des entreprises de transport des obligations si contraignantes qu'elles conduisent à exercer un véritable chantage sur les salariés. Concernant la généralisation des dispositifs « d'alarme sociale », il s'est interrogé sur la façon dont l'UTP et les directions des entreprises pourraient être amenées à négocier.

M. Jean-Pierre Charenton a estimé que la procédure « d'alarme sociale » en vigueur dans son entreprise permettait de mettre en relief les points de divergence et les points d'accord avec la direction. Elle suppose d'engager des discussions à tous les niveaux de l'entreprise avec des négociateurs formés.

M. Joël Le Coq a souligné que le principal intérêt des accords de prévention des conflits mis en place à la RATP et à la SNCF résidait dans leur impact sur l'organisation interne de ces entreprises, qui ont été amenées à responsabiliser davantage leurs cadres intermédiaires. De ce point de vue, l'avis favorable de l'UTP au vote d'une loi résulte du fait qu'elle imposera des contraintes supplémentaires aux salariés, sans entraîner de changement dans l'organisation interne des sociétés de transport.

M. Eric Tourneboeuf a souhaité que la généralisation de procédures « d'alarme sociale » relève d'une démarche contractuelle, et non d'une contrainte législative. Il a douté que les négociations puissent aboutir dans le délai imparti et fait observer que le projet de loi prévoyait d'ores et déjà la publication d'un décret en cas d'échec.

M. Philippe Mommejac, vice-président du syndicat national de la CFE-CGC de la SNCF, de la fédération transports de la CFE-CGC, a souligné que la négociation engagée en 2005 avec l'UTP sur ce sujet, qui ne visait pourtant que les entreprises de plus de 200 salariés, avait échoué et qu'il était dès lors improbable que les négociations prévues par le texte aboutissent dans le délai prescrit.

M. Jean-Philippe Catanzaro a suggéré que l'on procède à une analyse des causes de la conflictualité dans les entreprises de transport, avant de dresser un bilan des accords existants.

M. Hervé Brière, secrétaire national « transports urbains » de l'union syndicale solidaires transports, a indiqué que son employeur, une entreprise de transport de 600 salariés, a conclu un accord de dialogue social après six mois de négociation. Toutes les entreprises de transport ne partagent cependant pas cette volonté de négocier et la grève, que les salariés ne décident jamais à la légère, sanctionne souvent un refus de négocier de la part de l'employeur.

M. Romain Didierlaurent a souligné que le projet de loi allongeait, de fait, la durée du préavis de grève, puisqu'il impose une phase de négociation obligatoire avant le dépôt d'un préavis. Il a indiqué que son organisation avait approuvé l'accord conclu à la RATP, mais pas celui négocié à la SNCF, considérant qu'il n'apportait pas des contreparties suffisantes aux salariés.

M. Gérard Apruzzese a ajouté que le projet de loi rendait la procédure « d'alarme sociale » impérative avant le dépôt d'un préavis, ce qui n'était pas le cas dans les accords existants.

M. Stéphane Leblanc a estimé que les entreprises préféreraient souvent attendre le déclenchement du conflit pour apprécier le rapport de force avec les salariés avant de commencer à négocier.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, après avoir souligné que les usagers souhaitaient pouvoir se rendre sur leur lieu de travail en toutes circonstances, a demandé s'il était envisageable de prévoir le maintien d'un service normal aux heures de pointe, même en période de grève. Elle a ensuite rappelé que l'obligation de faire connaître son intention de faire grève quarante-huit heures à l'avance visait à améliorer l'information des usagers et a souhaité savoir si un délai différent pourrait rencontrer l'approbation des syndicats.

M. Stéphane Leblanc s'est déclaré surpris par les questions du rapporteur, qui laissent penser que les syndicats ne se préoccupent pas, au premier chef, de la satisfaction des besoins des usagers. Il a affirmé que le nombre de jours de grève dans les transports était aujourd'hui très faible.

M. Joël Le Coq, secrétaire général de la fédération générale des transports et de l'équipement (FGTE), de la CFDT, a rappelé que le rapport Mandelkern avait conclu, en 2004, que la mise en place d'une obligation de service normal aux heures de pointe risquait de se heurter à un problème de constitutionnalité. De surcroît, elle poserait des difficultés pour assurer la sécurité des passagers. En tout état de cause, les perturbations du trafic proviennent principalement de défaillances matérielles, et non de conflits sociaux.

M. Daniel Geneste a déclaré partager cette analyse, corroborée, selon lui, par les expériences menées à l'étranger. S'agissant de la déclaration préalable, le problème ne réside pas dans sa durée, mais dans son principe même, qui porte atteinte à l'exercice individuel du droit de grève.

M. Philippe Mommejac a fait observer que les dispositifs en vigueur à la SNCF et à la RATP permettaient de diffuser les informations nécessaires au public vingt quatre heures à l'avance. Sur l'idée d'imposer un service normal aux heures de pointe, il a estimé qu'elle ne pourrait être mise en œuvre que par la voie de la réquisition ou en affectant le personnel d'encadrement à des tâches d'exécution, ce qui susciterait, dans les deux cas, de fortes tensions dans les entreprises.

M. Eric Tourneboeuf a lui aussi considéré que l'obligation d'assurer un service normal aux heures de pointe porterait atteinte au droit de grève. Concernant l'information des usagers, il a posé la question du coût des dispositifs à mettre en œuvre et de la fiabilité des informations diffusées, qu'il a jugée plus aléatoire dans les petits réseaux.

M. Philippe Mommejac a ajouté que l'obligation de déclaration préalable quarante-huit heures avant le déclenchement d'un conflit impliquerait d'interrompre les négociations pendant ce laps de temps, sans quoi les salariés seraient dans l'impossibilité de se prononcer sur leur participation à la grève en toute connaissance de cause. A défaut, il est à craindre que la totalité du personnel déclare avoir l'intention de faire grève, pour parer à toute éventualité.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a demandé aux représentants des organisations syndicales quelles étaient leurs propositions pour améliorer la continuité du service public des transports.

M. Philippe Mommejac a recommandé de généraliser les bonnes pratiques mises en œuvre dans certaines entreprises, après en avoir réalisé un bilan objectif, et de développer la médiation.

M. Gérard Apruzzese a rappelé que la suppression des conséquences des conflits ne permettait pas de traiter leurs causes. Il convient donc de résoudre les problèmes qui se posent dans les entreprises de transport par le dialogue social. Or, facteur de conflit, le projet de loi va déresponsabiliser les employeurs, qui ne seront pas incités à négocier de bonne foi.

M. Joël Le Coq a rappelé que les partenaires sociaux travaillent sur le sujet depuis plus de dix ans, comme en témoigne la conclusion de l'accord RATP en 1996. Les syndicats souhaitent poursuivre le travail engagé et faire aboutir les négociations de branche pour régler les problèmes qui se posent dans les transports urbains et interurbains. Il a insisté sur son attachement à la médiation, préférable à la procédure de consultation prévue dans le texte.

M. Jean-Philippe Catanzaro a recommandé d'analyser les causes de la conflictualité et d'effectuer un bilan des accords existants et rappelé qu'un guide et une charte ont été élaborés en 2006 pour améliorer la prévisibilité des services de transport.

M. Jean-Pierre Charenton a regretté que le projet de loi décentralise la question de la continuité du service public en confiant aux collectivités territoriales le soin de définir le service minimum.

Mme Frédérique Dupont a demandé l'adoption d'une vraie loi sur le dialogue social et souhaité que les directions d'entreprise soient contraintes de négocier. Sur la médiation, elle a exprimé quelques réserves, considérant qu'un médiateur ne peut traiter la cause d'un conflit. Elle a souhaité la mise en œuvre d'un « plan Marshall » pour les transports publics ainsi que la suppression des dispositions relatives au délai de préavis de quarante-huit heures, à la consultation après huit jours de conflit et au non paiement des jours de grève.

M. Eric Tourneboeuf a estimé que le périmètre d'application du texte devrait être défini de manière pragmatique et jugé, en la matière, la contractualisation plus efficace que l'intervention de la loi. Il a demandé que le délai de négociation inscrit dans le texte soit plus réaliste.

M. Gérard Apruzzese a fait observer qu'un préavis de grève pouvait être déposé dans le cadre d'un conflit national interprofessionnel dont les causes sont extérieures à l'entreprise et que le respect d'une procédure de concertation préalable n'était alors pas justifié.

M. Daniel Geneste a demandé qu'une concertation puisse avoir lieu entre les autorités organisatrices des transports et les représentants des salariés, dans la mesure où les dispositions figurant dans les cahiers des charges peuvent avoir un impact sur les conditions de travail.

M. Roland Ries a souligné que les opérateurs de province étaient mis en concurrence dans le cadre d'appels d'offres, ce qui n'était pas le cas de la RATP, ni de la SNCF. Il a demandé si le cahier des charges rédigé par une autorité organisatrice des transports pourrait prévoir une limitation du nombre de jours de grève, ce qui fausserait les conditions de la concurrence.

M. Christian Cambon a demandé pourquoi certains services publics, comme EDF et GDF par exemple, parvenaient à gérer leurs conflits sociaux sans pénaliser les usagers, puis s'est interrogé sur l'existence d'éventuels abus dans l'exercice du droit de grève, citant les conflits minoritaires récents ayant durement affecté les liaisons maritimes avec la Corse, le fonctionnement du port de Marseille ou encore le trafic aérien. Il a également rappelé que les Français étaient, au vu des sondages, très favorables à la mise en place d'un service minimum.

Mme Annie David a demandé que soit posée, outre la question de l'amélioration des transports au quotidien, celle de l'amélioration des salaires et des conditions de travail des salariés des transports.

*Après avoir déclaré que la table ronde avait permis de mettre en évidence un large consensus syndical, **M. Daniel Reiner** a demandé qu'un délai complémentaire soit prévu pour le déroulement de la négociation des accords de prévention des conflits. Il a indiqué qu'un accord de branche serait souhaitable pour limiter les distorsions de concurrence entre transporteurs et mieux protéger les salariés des petites entreprises. Il s'est ensuite interrogé sur le sens de la notion de « desserte prioritaire » figurant dans le texte, craignant qu'il ne soit si large qu'il finisse par porter atteinte au droit de grève. Il a enfin estimé que le projet de loi affirmait la prééminence du principe de continuité du service public sur le droit de grève, alors qu'il s'agit de deux principes constitutionnels d'égale valeur.*

***M. Philippe Nogrix** a remarqué que si les discussions se poursuivaient depuis dix ans, il n'était sans doute pas irréaliste de prévoir que la négociation aboutisse d'ici à la fin de l'année. Relayant l'exaspération des usagers, il a demandé que leurs droits soient mieux conciliés avec le droit de grève.*

***M. Daniel Geneste** a d'abord rappelé que la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) avait confié à la SNCF et à la RATP la responsabilité des transports en Ile-de-France, avant de préciser que le droit communautaire ne remettait pas en cause ce monopole.*

En réponse à M. Roland Ries, il a dit craindre un phénomène de dumping social, les chefs d'entreprise pouvant être tentés de soumettre leurs salariés à de fortes pressions pour remporter un appel d'offres, et suggéré d'intégrer des exigences sociales et environnementales dans les cahiers des charges. Il a indiqué que l'absence d'accord de branche risquait de conduire à une inégalité entre salariés pour l'exercice du droit de grève et rappelé, en réponse à M. Philippe Nogrix, que des accords ont été conclus il y a déjà plusieurs années à la RATP et à la SNCF, ce qui démontre que les partenaires sociaux ne prolongent pas indéfiniment leurs discussions sans aboutir.

***M. Gérard Apruzzese** a d'abord estimé que le délai prévu par le projet de loi pour la négociation ne pourrait être tenu. Il a ensuite indiqué que la dernière grève revendicative, à ne pas confondre avec les grèves dont l'objet est défensif, avait eu lieu à la RATP en 1988, ce qui montre que les conflits sociaux provoqués par les syndicats sont, en réalité, devenus très rares. En réponse à M. Christian Cambon, il a déclaré que les grèves pénalisaient les usagers parce que les entreprises de transport ne produisent pas quelque chose de stockable. Il a assuré que les salariés des transports publics étaient parfaitement conscients des conséquences d'un conflit pour les usagers.*

***M. Jean-Philippe Catanzaro** a souligné que la paix sociale avait un coût, en termes de condition de travail ou de niveau des salaires, et qu'il était excessif de tirer, à partir des conclusions générales, quelques cas d'abus dans l'exercice du droit de grève. Il a proposé que les entreprises de moins de*

cinquante salariés soient régies par un accord de branche, jugeant qu'il n'était pas réaliste de leur imposer de négocier elles-mêmes un accord-cadre.

M. Edgar Stemer, secrétaire général adjoint de l'union fédérale des cheminots et activités complémentaires (UFCAC), de la CFDT, a souligné qu'un petit nombre de salariés pouvait assurer la continuité du service à EDF, ce qui n'était pas le cas dans une entreprise de transport. Il a reproché à MM. Christian Cambon et Philippe Nogrix de chercher à dresser les Français contre les entreprises de transport public et de vouloir asservir leurs salariés.

M. Eric Tourneboeuf a répondu à M. Christian Cambon que les entreprises de transport étaient des entreprises de main-d'œuvre et que leur offre de services était donc très sensible à un mouvement social. Il a dit partager les craintes exprimées par M. Daniel Reiner concernant le caractère très extensif de la notion de priorité de desserte et a souhaité que la défense du droit de grève soit mieux garantie dans le projet de loi.

M. Philippe Mommejac a rappelé que « l'alarme sociale » était en vigueur depuis dix ans à la RATP et qu'elle avait produit de bons résultats. Il a fait observer qu'aucun des exemples cités par M. Christian Cambon ne portait, en définitive, sur les transports terrestres, ce qui relativise l'importance alléguée des mouvements de grève dans ce secteur. Il a redouté que le projet de loi ne crée d'importantes disparités dans la définition du service minimum en différents points du territoire. Il a proposé que l'accord-cadre négocié au niveau de l'entreprise ne se substitue à l'accord de branche que s'il est plus favorable aux salariés et s'est interrogé sur la portée réelle de la consultation prévue après huit jours de grève.

M. Stéphane Leblanc s'est indigné des restrictions apportées au droit de grève par le texte et a demandé s'il était envisagé d'interdire les grèves minoritaires. Il a souligné que l'article 3 empêcherait de déposer plus de deux préavis en quinze jours et estimé que l'exaspération des usagers était avant tout liée à leurs conditions quotidiennes de transport.

Mme Frédérique Dupont a rappelé que le droit de grève était un droit individuel des salariés, et non une prérogative des organisations syndicales. Elle a estimé que l'exaspération des usagers résultait surtout des insuffisances des transports au quotidien, en termes de régularité, de coût ou de liaison de banlieue à banlieue.

M. Christian Cambon a approuvé ces propos, mais souligné que le projet de loi dont va être saisi le Sénat porte sur la continuité du service public des transports.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a indiqué que le projet de loi abordait également la question des perturbations du trafic qui ne résultent pas d'un conflit social.

**Audition de M. Pierre MONGIN,
président-directeur général de la RATP**

Réunie le mercredi 4 juillet 2007, sous la présidence de M. Charles Revet, président, le groupe de travail intercommissions a procédé à une série d'auditions sur le dialogue social et la continuité du service public de transport.

La commission a tout d'abord entendu M. Pierre Mongin, président-directeur général de la RATP.

Après avoir indiqué qu'il avait transmis à l'ensemble des organisations syndicales l'avant-projet de loi sur le dialogue social et la continuité du service public de transport afin de pouvoir réaliser un tour de table dans son entreprise, M. Pierre Mongin, président-directeur général de la RATP, a souligné que le sujet était bien connu à la RATP. La conflictualité y a baissé ces dernières années, la moyenne annuelle de jours de grève par agent, soit 0,4 jour, étant largement inférieure à la moyenne nationale de la profession, qui se situe à 0,8 jour de grève par an et par agent. Puis, reconnaissant que les entraves au droit d'aller et venir ou à la liberté du travail constituaient des atteintes graves pour nos concitoyens, il a souligné que la RATP s'était engagée dans la limitation de la conflictualité, avec la signature en 1996 et 2001 d'accords-cadre avec les organisations syndicales. Indiquant par ailleurs que la direction de la RATP avait fixé comme cap managérial la satisfaction de l'utilisateur, il a estimé que la grève dans le service public des transports constituait une nuisance non comparable avec la grève dans d'autres secteurs car elle interrompait un service essentiel pour les citoyens.

Après avoir rappelé que l'enjeu, tant pour le législateur que pour les acteurs du transport public terrestre de voyageurs, était de concilier des principes constitutionnels entre eux, à savoir la liberté du commerce et de l'industrie, la liberté d'aller et venir, la liberté du travail, l'accès aux services publics, ainsi que le droit de grève, M. Pierre Mongin a fait valoir que la grève est un échec du dialogue social. Ajoutant que pendant longtemps, il revenait à l'entreprise d'organiser, seule, ce dialogue social, il s'est félicité de l'intervention du législateur aujourd'hui. Il a rappelé que le dialogue social était très satisfaisant à la RATP, relevant que le dispositif d'alarme sociale avait été utilisé à 380 reprises l'année dernière.

Puis, **M. Pierre Mongin** a présenté les différents types de grèves auxquelles l'entreprise pouvait être confrontée. Tout d'abord, les grèves interprofessionnelles de solidarité. Ensuite, les grèves récurrentes sur l'organisation du travail, dont les revendications concernent le plus souvent les rémunérations ou les horaires. Il a à cet égard mentionné l'accord intervenu entre le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et la RATP pour prolonger la durée de service du métro le samedi jusqu'à deux heures du matin, qui a eu pour conséquence la modification du tableau de service et le renforcement des capacités en personnels après dix-neuf heures. Enfin, les grèves ponctuelles ou spontanées directement liées à des agressions de personnels ou à des actes de vandalisme sur les matériels. Plaidant pour le renforcement de la continuité du service public de transport, **M. Pierre Mongin** a précisé que la RATP avait connu une nouvelle étape de l'amélioration du service aux usagers avec l'engagement, négocié avec le STIF, d'assurer 50 % de l'offre de transport sur une durée de vingt-quatre heures.

Il a ensuite indiqué que le volume des préavis de grève déposés en 2006, soit 173, était le plus bas depuis 1990, soulignant que cette baisse de la conflictualité était le résultat d'une politique contractuelle de prévention des conflits sociaux en amont, du développement des accords d'intéressement et de la négociation d'accords de méthode sur le plan d'entreprise. Il a néanmoins observé que seuls 30 % des préavis étaient déposés dans le cadre du dispositif d'alarme sociale.

Puis **M. Pierre Mongin** a mis en évidence les principales différences entre l'avant-projet de loi et les accords-cadre actuellement en vigueur à la RATP. Il a d'abord remarqué que dans l'avant-projet de loi l'intention de déposer un préavis déclenchait le dispositif d'alarme sociale alors qu'à la RATP les deux ne sont pas nécessairement liés. Il a ensuite observé que la négociation était ouverte à l'ensemble des syndicats, alors qu'à la RATP la négociation ne concernait que les signataires de l'alarme sociale. Puis il a relevé que la durée prévue pour la procédure de prévention était plus longue, avant de s'interroger finalement sur la validité des accords-cadre de la RATP après le vote éventuel de la loi.

M. Pierre Mongin a ensuite exposé certaines difficultés pratiques auxquelles son entreprise était confrontée. Saluant l'établissement de priorités de desserte par l'autorité organisatrice de transport, il a néanmoins fait remarquer que les salariés étaient difficilement interchangeables en cas de réaffectation. Il a ensuite abordé la question des pénalités contractuelles infligées par le STIF en cas de non réalisation de l'obligation d'assurer 50 % de l'offre de transport, à savoir 60 000 euros par jour, estimant que les dispositions de l'article 8 de l'avant-projet de loi qui prévoient le remboursement à l'usager de ses titres de transport, avaient pour effet d'infliger une double peine à l'entreprise, à laquelle il convient d'ajouter le coût financier d'une grève, estimé à quatre millions d'euros par jour à la RATP. En ce sens, il a plaidé pour un partage plus équitable des charges de la

grève avec les autorités organisatrices de transport, surtout dans le cas des grèves de solidarité dont la dimension politique exonère la responsabilité de l'entreprise qui ne devrait pas être pénalisée. A cet égard il a estimé que seuls les cas dans lesquels l'entreprise disposait d'une capacité d'action directe sur les revendications des salariés devraient donner lieu à mise en cause de sa responsabilité financière en cas de grève du personnel.

Puis, après avoir indiqué que les entreprises de transport étaient entrées dans une nouvelle ère en ce qui concerne leurs relations avec les usagers, il s'est félicité des dispositions de la loi tendant à renforcer l'information des usagers, mais a rappelé que la condition même du droit d'information anticipé de ceux-ci était bien la prévisibilité en matière de présence du personnel et donc la déclaration préalable d'intention des salariés de participer ou non à la grève.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a souhaité savoir si le texte du projet de loi était de nature à inciter la RATP à améliorer son service de transport, notamment en diminuant les perturbations récurrentes dont sont victimes les usagers hors des périodes de grève.

M. Pierre Mongin a assuré qu'il s'agissait là d'une question examinée quotidiennement par la direction et qu'il fallait tenir compte, dans la mise en évidence des incidents techniques réguliers, de la complexité et de la densité du réseau RATP et des nombreux aléas qui en résultent, tels que les cas de suicides, soit 150 par an, les intrusions sur les voies, le vandalisme, ou encore la maintenance du matériel obsolète. Il a rappelé qu'un million de personnes par jour circulaient sur la seule ligne A du RER, ce qui en faisait la ligne la plus dense au monde. Puis après avoir observé que l'intérêt d'avoir un réseau intégré était de pouvoir opérer un basculement des usagers d'un mode de transport à l'autre en cas de difficultés, **M. Pierre Mongin** a réaffirmé l'importance de la formation du personnel afin de renforcer sa polyvalence et faciliter ainsi les réaffectations dans l'intérêt de la continuité du service.

A **Mme Catherine Procaccia, rapporteur**, qui lui demandait quels étaient les dispositifs qui paraissaient les plus pertinents techniquement pour indemniser les usagers, **M. Pierre Mongin** a précisé que, juridiquement, c'était le STIF qui possédait tous les pouvoirs tarifaires et que la RATP n'avait aucune latitude en la matière. Il a néanmoins estimé que le transporteur ne devait pas être le seul à supporter les coûts de la grève, réitérant son appel à un partage des charges.

Mme Nicole Bricq s'est ensuite interrogée, d'une part, sur la conformité de l'accord-cadre signé à la RATP avec le projet de loi, d'autre part, sur la conciliation entre une politique contractuelle censée diminuer la conflictualité dans l'entreprise et les dispositifs de caractère impératif contenus dans la loi. Puis elle a demandé des précisions sur l'obligation pour la RATP d'assurer 50 % de son offre de transport, s'inquiétant en particulier

du respect de cette obligation dans la petite et la grande couronne en Ile-de-France.

M. Pierre Mongin a indiqué que la politique contractuelle permettait de mettre en place une logique « gagnant-gagnant » pour les usagers, qui bénéficient des adaptations constantes du service à leurs besoins, mais aussi pour les salariés, en évitant l'unilatéralisme grâce à des accords négociés. Il a souligné que la RATP privilégiait toujours la négociation. Il a jugé que le projet de loi n'était pas incompatible avec ces dispositifs contractuels, se félicitant notamment de la probable inscription dans la loi d'exigences fortes pour les usagers.

S'agissant de l'égalité de traitement entre les Franciliens, il a réaffirmé que l'ensemble des territoires devait pouvoir bénéficier d'une offre de transport et qu'en ce sens, des rééquilibrages géographiques de moyens ou de personnels pouvaient être envisagés. Il a insisté sur la nécessaire polyvalence des salariés, particulièrement en temps de grève.

M. Jean-Pierre Godefroy a demandé quelles seraient les conséquences du projet de loi sur les accords conclus à la RATP, en particulier les conséquences de l'obligation de déclaration préalable de l'intention de faire grève, de l'interdiction des préavis glissants et de la possibilité de consulter les salariés à bulletin secret au bout de huit jours de grève.

M. Pierre Mongin a estimé que l'obligation de déclarer son intention de faire grève était absolument nécessaire à la prévisibilité du service, puis jugé que l'interdiction des préavis glissants était de bon sens. Il a considéré que la consultation, à titre informatif, des salariés, ne portait pas atteinte au caractère individuel du droit de grève.

Observant qu'à la RATP la plupart des avancées sociales ont été conclues sous la forme conventionnelle, **M. Michel Teston** s'est interrogé sur la pertinence du recours à la loi dans ce domaine.

M. Daniel Reiner a souhaité savoir comment les entreprises de transport effectuent actuellement la quantification du trafic prévisible en cas de grève, notamment à la RATP.

M. Pierre Mongin a expliqué que la méthode d'évaluation était plutôt artisanale, basée sur des consultations individuelles avec une extrapolation sur les intentions de participation globales à la grève, soulignant qu'en définitive, l'entreprise était seulement capable d'apprécier le niveau général d'un mouvement social.

M. Alain Vasselle a estimé nécessaire de démontrer juridiquement pour quelles raisons, dans le cadre d'une société fondée sur des principes démocratiques, la grève ne saurait être décidée selon le fait majoritaire. **M. Pierre Mongin** a fait valoir que la grève restait, en France, un droit individuel, et non collectif.

Audition de MM. Yves KRATTINGER, sénateur, président de la commission aménagement du territoire, transport et infrastructures, et Gérard BAILLY, sénateur, membre du bureau de l'assemblée des départements de France (ADF)

Puis le groupe de travail a procédé à l'audition de MM. Yves Krattinger, sénateur, président de la commission aménagement du territoire, transport et infrastructures, et Gérard Bailly, sénateur, membre du bureau de l'assemblée des départements de France (ADF).

M. Yves Krattinger, sénateur, président de la commission aménagement du territoire, transport et infrastructures, a indiqué que l'ADF s'est notamment penchée sur la question du dialogue social et du service minimum dans les transports à l'occasion de l'élaboration du rapport Mandelkern en 2004. Après avoir relevé la très faible conflictualité dans les entreprises de transport départemental, il a mis l'accent sur l'importance du dialogue social, comme instrument de prévention des conflits.

Il a rappelé que les départements géraient les services de transport public départementaux essentiellement par convention de délégation de service public et qu'il ne leur appartenait pas de s'immiscer dans les conditions d'organisation du dialogue social au sein de l'entreprise. Il s'est déclaré très satisfait des dispositions de l'avant-projet de loi tendant à étendre la procédure d'alarme sociale à toutes les entreprises de transport. Toutefois, citant l'exemple de son département, la Haute-Saône, qui compte quatre-vingts contrats de transports signés avec trente-cinq entreprises différentes, il s'est montré sceptique quant à la possibilité de conclure des accords d'entreprise, marquant sa préférence pour un accord de branche. En effet, le délai butoir envisagé pour signer ces accords, à savoir le 1^{er} janvier 2008, lui a paru difficile à respecter. Il en sera de même pour les départements qui devront définir en quelques mois les dessertes prioritaires, après consultation des usagers, et approuver un plan de transport adapté ainsi qu'un plan d'information des usagers.

M. Yves Krattinger a exprimé la crainte que le texte ne vienne paradoxalement dégrader le climat social au sein des entreprises de transport, aujourd'hui satisfaisant, citant l'exemple de l'interdiction des préavis glissants ou celui de la déclaration préalable d'intention des salariés quarante-huit heures avant la grève. Cette dernière mesure pourrait générer des effets pervers en conduisant de nombreux salariés à se déclarer grévistes

pour faire pression sur l'employeur, ce qui rendrait encore plus malaisé l'établissement de prévisions de perturbations de trafic.

Rappelant que 80 % du transport dans les départements concernait le transport scolaire, par définition essentiel en toutes circonstances, il s'est interrogé sur les critères susceptibles de conduire un conseil général à identifier, en ce domaine, des dessertes prioritaires à assurer en cas de grève. Il a dès lors regretté que l'avant-projet de loi ne délimite pas mieux le périmètre du service minimum.

Observant que la plupart des départements prévoient dans leur cahier des charges des pénalités applicables à l'entreprise de transport en cas de grève, il s'est interrogé sur l'articulation entre les dispositions législatives et les contrats en cours avec les entreprises.

M. Yves Krattinger s'est également montré perplexe sur le remboursement des titres de transport à l'usager en cas de grève alors que vingt-cinq départements pratiquent aujourd'hui la gratuité totale des transports scolaires.

Rejoignant l'analyse de M. Yves Krattinger, M. Gérard Bailly, sénateur, membre du bureau de l'ADF, a mis en exergue l'importance du dialogue social et souligné les difficultés probables d'application du projet de loi concernant l'indemnisation des usagers et la définition des priorités de desserte. Il a par ailleurs appelé de ses vœux une information précoce des usagers en cas de grève, estimant que le délai prévu de quarante-huit heures pouvait être trop court pour leur permettre de s'organiser efficacement. Il a souhaité que le dispositif législatif puisse faire l'objet d'une évaluation un an après son entrée en vigueur. Enfin, il s'est interrogé sur l'application du texte aux services publics de transport organisés en régions départementales.

A une question de Mme Catherine Procaccia, rapporteur, sur l'applicabilité du projet de loi aux entreprises de moins de cinquante salariés, M. Yves Krattinger a répondu en distinguant entre le volet social, susceptible de s'appliquer opportunément à toutes les entreprises, et le volet service minimum, plus difficile à mettre en œuvre. En tout état de cause, il paraît difficile de retenir le critère de la taille de l'entreprise - qui créerait une rupture d'égalité entre entreprises - ou celui de la taille du département, en raison de la diversité des situations locales.

M. Georges Gruillot a suggéré d'exclure du champ d'application de la loi les transports spéciaux organisés pour le ramassage scolaire.

M. Michel Teston a estimé qu'il était inopportun de légiférer en matière de service minimum, marquant sa préférence pour le dialogue social et la conclusion d'accords de branche.

M. Yves Krattinger a insisté sur le fait que la loi permettrait d'institutionnaliser le dialogue social et, partant, de mieux identifier les interlocuteurs à même de représenter les salariés dans les négociations.

M. Alain Vasselle s'est déclaré hostile à l'exclusion des services de ramassage scolaire du champ d'application de la loi, redoutant que cette mesure n'aboutisse en fait à supprimer tout service minimum dans ce secteur. Il a souhaité savoir si les départements étaient indemnisés en cas de grève.

M. Yves Krattinger a expliqué que, conformément aux conventions de délégation de service public, les départements ne rémunéraient les entreprises de transport qu'après service fait.

M. Hugues Portelli a souhaité recentrer les débats sur le milieu urbain où vivent 80 % des Français et relevé que les entreprises de transport scolaire assuraient également des liaisons vers les gares. A l'inverse du mécanisme proposé, il a suggéré d'adopter immédiatement les mesures réglementaires provisoires auxquelles les accords collectifs signés dans les prochains mois auraient vocation à se substituer.

M. Yves Krattinger s'est interrogé sur la validité juridique d'un tel dispositif.

Mme Nicole Bricq a rappelé les préoccupations exprimées par la RATP au sujet de la délicate articulation entre les accords existants et les dispositions législatives envisagées.

**Audition de Mme Anne-Marie IDRAC, présidente de la SNCF,
accompagnée de M. Guillaume PEPY, directeur général exécutif,
M. François NOGUÉ, directeur des ressources humaines,
et Mmes Laurence EYMIEU, directrice des relations institutionnelles,
et Marielle ABRIC, chargée des relations avec le Parlement**

Le groupe de travail a ensuite entendu Mme Anne-Marie Idrac, présidente de la SNCF, accompagnée de M. Guillaume Pepy, directeur général exécutif, M. François Nogué, directeur des ressources humaines, et Mmes Laurence Eymieu, directrice des relations institutionnelles, et Marielle Abric, chargée des relations avec le Parlement.

Se déclarant très favorable au projet de loi, Mme Anne-Marie Idrac, présidente de la SNCF, a estimé qu'il comportait des avancées d'un point de vue éthique, commercial - la continuité du service public étant une exigence des clients - « managérial » - les managers pouvant, sur cette base, améliorer le service client - et, enfin, du point de vue de la méthode, le texte organisant un système de négociations avec les partenaires sociaux et les autorités organisatrices de transport de nature à moderniser le dialogue social. Elle a ensuite indiqué que la SNCF, qui regroupe 160 000 salariés dans 250 établissements, connaît une baisse du nombre de préavis de grève, qui sont passés en dix ans d'environ 1 200 à 700. Elle a ajouté qu'en 2006, le nombre de journées perdues par agent avait été inférieur à 0,8, ce nombre étant très dépendant des grèves nationales motivées par des sujets « extérieurs » à l'entreprise, tels que la réforme des retraites en 2003 ou l'instauration du contrat première embauche en 2005.

Abordant le volet « prévention des conflits » du projet de loi, Mme Anne Marie Idrac a jugé très utile la disposition rendant la négociation obligatoire avant le dépôt d'un préavis de grève. A ce sujet, elle a rappelé la signature par toutes les organisations syndicales, en 2004, d'un accord sur la prévention des conflits et le dialogue social instituant une procédure de demande de concertation immédiate (DCI) par laquelle les syndicats peuvent aviser la direction, par écrit, de tout différend. Une période de concertation de dix jours s'ouvre alors afin de permettre aux parties de trouver un accord et s'achève par la remise au personnel d'un relevé de conclusions concerté et écrit. Cette procédure a débouché sur une solution dans 90 % des cas puisqu'en 2006, sur 927 DCI, 114 seulement ont abouti au dépôt d'un préavis. Elle reste en revanche peu utilisée puisque 84 % des préavis déposés en 2006 n'ont pas été précédés d'une demande de concertation. Mme Anne-Marie

Idrac a ensuite estimé que les modalités du système de prévention prévu par le projet de loi pourraient être améliorées sur deux points : mettre en œuvre la procédure de prévention avec la ou les organisations ayant initialement soulevé le problème et substituer à la notion de « négociation » celle de « concertation ».

Abordant ensuite la question des autorités organisatrices de transport, elle a rappelé qu'elles avaient la responsabilité, depuis la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, de définir le service public du transport, les autorités compétentes pour la SNCF étant les régions. Après s'être félicitée du respect par le projet de loi de l'autonomie de ces autorités, elle a indiqué qu'un certain nombre de conventions passées avec celles-ci prévoyaient déjà des dispositions relatives à la continuité du service. Ainsi, le contrat conclu avec le STIF pour 2004-2007 engage la SNCF à donner une information de qualité aux voyageurs et à maintenir aux heures de pointe un service supérieur ou égal à un tiers ou à la moitié du service normal, en fonction du degré de conflictualité. Il prévoit également des pénalités pouvant aller jusqu'à 290 000 euros par jour. Le contrat avec la région Alsace fixe quant à lui quatre niveaux de desserte, en fonction de l'impact estimé du mouvement social, ainsi qu'un système de bonus/malus. Enfin, la convention passée avec la région Rhône-Alpes établit trois niveaux de desserte (30, 50 et 70 %), l'organisation tenant compte, en concertation avec la région, de l'ampleur de la contestation.

Mme Anne-Marie Idrac a ensuite souligné que la prévisibilité du service et le droit à l'information correspondaient à une attente majeure des clients. Après avoir indiqué que la SNCF mettait l'accent sur l'amélioration de l'utilisation des nombreux moyens techniques à sa disposition (affichages, cartographies, SMS, fiches-horaires, presse, etc.), elle s'est félicitée des avancées que le projet de loi permettrait de réaliser grâce à une meilleure connaissance des capacités de service, avec l'identification des personnels non grévistes et la possibilité de les réaffecter. Elle a précisé que dans la perspective de la mise en œuvre du projet de loi, la SNCF travaillait à l'élaboration de grilles de desserte ligne par ligne tenant compte des besoins prioritaires définis par l'autorité organisatrice, à des protocoles d'identification des personnels présents, à l'affectation des agents et à l'amélioration des relations avec les médias afin de communiquer en temps réel. Elle a estimé que le texte trouvait un point d'équilibre entre le droit de grève constitutionnellement garanti et la continuité du service public, entre les dispositions relevant de la loi-cadre et celles relevant de la négociation, entre le rôle des autorités organisatrices et celui de l'entreprise et, enfin, entre la prévention des conflits et la gestion du service en temps de grève. Elle a insisté, en conclusion, sur les priorités que viserait la SNCF après l'adoption du texte : l'amélioration, en interne, de la prévention des conflits, la poursuite de la modernisation du dialogue social, la mise en place de plans de transport adaptés et le lancement d'un programme d'amélioration de la qualité du service offert aux voyageurs.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a souhaité savoir quelles seraient les modalités d'organisation des négociations entre les autorités organisatrices de transport et la SNCF, celles-ci devant intervenir avant le 31 décembre 2007. Elle a également demandé s'il était possible d'assurer une desserte à la moitié plutôt qu'à un tiers. Enfin, elle s'est interrogée sur la manière dont la SNCF concevait l'indemnisation des usagers prévue par le texte et sur l'impact prévisible sur le nombre de grévistes de l'instauration d'un délai de 48 heures avant le début d'une grève.

En réponse, **Mme Anne-Marie Idrac** a précisé les points suivants :

- une clause sur le service de transport adapté, conforme au projet de loi, pourra être ajoutée par avenant aux conventions déjà existantes et sera intégrée directement dans celles qui sont en cours de négociation ;

- si le STIF le souhaite, le niveau actuel de desserte prévu par la convention pourra être modifié, ce niveau variant déjà selon les régions ;

- un décret fixera les modalités de l'indemnisation prévue par le texte, qui pourraient s'avérer complexes s'agissant des usagers abonnés ; celle-ci sera à la charge de l'entreprise ;

- l'esprit de responsabilité des salariés et des syndicats devrait permettre que le délai de 48 heures n'entraîne pas mécaniquement une hausse du nombre de grévistes.

Puis **Mme Anne-Marie Idrac** a indiqué que le maintien d'un service normal n'était pas compatible avec l'exercice individuel du droit de grève. Elle a toutefois précisé que récemment, lors des périodes d'examen, là où des préavis avaient été déposés, la mobilisation des non grévistes avait permis d'assurer la continuité du service.

M. Yves Krattinger a demandé si la renégociation des contrats entre la SNCF et les autorités organisatrices pouvait avoir des conséquences financières pour ces dernières. Relevant que de nombreux retards étaient dus à d'autres facteurs que les conflits sociaux, par exemple à des pannes de matériel, il a estimé que le texte n'agissait pas sur les causes du mécontentement quotidien des usagers.

M. Daniel Reiner a tout d'abord relevé que l'ensemble des organisations syndicales étaient opposées au projet de loi et s'est interrogé sur l'impact de cette situation sur le dialogue social au sein de la SNCF. Il a ensuite demandé à Mme Anne Marie Idrac s'il était possible d'évaluer l'incidence du texte sur l'ensemble des difficultés que rencontre le fonctionnement du réseau ferroviaire et s'est interrogé notamment sur l'utilité de la procédure de prévention en cas de grève « émotionnelle ». Il a enfin demandé selon quelles modalités était actuellement établie la « prévisibilité » du trafic et si les conventions passées avec les autorités organisatrices conduisaient à instituer un service minimum ou simplement à prévoir des niveaux variables de service et à améliorer l'information.

Mme Gisèle Printz a fortement déploré l'insuffisance du nombre de TGV-Est et a demandé si celui-ci était victime de son succès.

Après s'être félicité de la diminution du nombre de conflits sociaux depuis plusieurs années, **M. Hugues Portelli** a relevé que les problèmes provenaient aujourd'hui davantage d'incidents techniques ou d'agression d'agents. Il a déploré l'insuffisance du nombre de wagons, particulièrement sensible en cas de réduction du nombre de trains circulant, et a estimé que le respect des usagers impliquait, dans ces cas-là, un nombre minimum de wagons. S'agissant du STIF, il a indiqué que l'institution de pénalités en cas de retard des trains pouvait conduire les conducteurs à ne plus s'arrêter dans certaines gares. Enfin, revenant sur l'incident survenu récemment à la Plaine-Saint-Denis, il a rappelé que le bidonville concerné existait depuis des années et s'est interrogé sur l'inertie de la SNCF et des pouvoirs publics face à cette situation.

En réponse, **Mme Anne-Marie Idrac** a précisé les éléments suivants :

- le TGV-Est connaît des taux de remplissage de 100 %, ce qui devrait impliquer à terme un doublement des rames ;

- le texte ne devrait pas conduire les autorités organisatrices à payer davantage, un système de bonus/malus étant déjà en place ;

- la ligne 4 Paris-Bâle rencontre des difficultés particulières du fait de l'installation de moteurs neufs qui connaissent de nombreux problèmes de rodage ;

- la suppression des 3,2 % de trains express régionaux (TER) relève, dans deux tiers des cas, de conflits sociaux, le tiers restant s'expliquant par des pannes de matériel ou des facteurs « externes » ;

- parallèlement à la mise en œuvre du projet de loi, la SNCF va lancer un plan relatif à la qualité du service pour les transports de la vie quotidienne, qui sera inscrit dans le prochain plan stratégique et prévoira des objectifs et des moyens précis ;

- s'agissant de la prévisibilité, les méthodes sont actuellement relativement « artisanales » et s'appuient essentiellement sur une estimation du nombre de grévistes à partir de laquelle est élaborée une hypothèse de niveau de service, volontairement fixée assez bas ;

- les interruptions de service sans préavis concernent principalement les contrôleurs et touchent spécifiquement l'Ile-de-France ; la SNCF s'est engagée sur un renforcement de la sûreté, motif le plus fréquent de ces interruptions de service, afin de les limiter ;

- les trafics ont été assurés, lors des conflits 2005, à hauteur d'environ 50 % en Ile de France et entre 33 et 50 % pour les TER, le facteur le plus déterminant étant le niveau de grève des personnels roulants et des contrôleurs ; en novembre 2006, la SNCF a réussi, avec 55 % de conducteurs grévistes, à assurer 45 % du service ;

- un rapport sur l'incident survenu sur le RER B vient d'être rendu public et mis en ligne sur Internet.

M. Roland Ries a souligné qu'il convenait de distinguer deux problèmes différents. D'une part, se pose la question de l'amélioration de la prévisibilité du service en cas de conflit social et de l'information du public. Il s'est interrogé à cet égard sur un possible impact négatif du délai de quarante-huit heures sur la prévisibilité. D'autre part, est soulevé le problème du service minimum et des modalités de son organisation en cas de mouvement massif de grève et de sa conciliation avec le respect du droit individuel à la grève.

Evoquant l'accord passé entre la SNCF et le STIF, **Mme Nicole Bricq** a relevé que les pénalités pour non-réalisation du service avaient considérablement diminué et s'est interrogée sur le rôle de cet indicateur. Elle a notamment jugé que si l'on considérait que l'accord était très satisfaisant, la loi apparaissait relativement inutile ; dans le cas contraire, c'est l'indicateur qu'il conviendrait de remettre en cause. Rappelant que l'instauration d'un service minimum était un engagement électoral du président de la République, elle s'est demandé si, avec ce projet de loi, n'était pas également en jeu le règlement d'un certain nombre de problèmes spécifiques à l'Ile-de-France. Elle a enfin exprimé des doutes sur l'utilité réelle du texte pour améliorer la prévisibilité et a estimé que le vrai problème n'est pas tant celui des grèves que celui des difficultés quotidiennes rencontrées sur le réseau.

Après avoir déclaré partager un certain nombre de propos précédemment formulés, **M. Christian Cambon** a relevé que l'exigence d'un service minimum de trois heures le matin et trois heures le soir nécessitait en réalité la présence de 100 % des personnels et a estimé qu'une telle disposition pourrait porter une atteinte essentielle au droit de grève.

En réponse, **Mme Anne-Marie Idrac** a précisé les éléments suivants :

- le projet de loi constitue une avancée dans la mesure où il incite au dialogue social et améliore la prévisibilité ;

- le sens du service public des agents rend impensable une utilisation dévoyée du délai de quarante-huit heures qui conduirait à instrumentaliser le droit de grève ;

- le projet de loi ne permet pas d'assurer un service minimum en cas de grève très lourde : ce qui soulève la question de la mise en œuvre d'une astreinte difficilement compatible avec le droit de grève dans la mesure où la garantie d'un trafic pendant trois heures le matin et trois heures l'après-midi nécessiterait la présence de 80 % à 90 % du personnel ;

- s'agissant du STIF, l'évolution des pénalités traduit l'amélioration de la situation en termes de conflictualité, la SNCF se tenant à la disposition de l'autorité organisatrice si celle-ci souhaite accroître encore le niveau de service.

*En réponse à une question de **Mme Catherine Procaccia, rapporteur,** sur la possibilité pour la SNCF de s'inspirer de l'accord passé à la RATP, **Mme Anne Marie Idrac** a souligné que chaque entreprise avait son histoire et ses traditions propres et qu'il serait délicat de vouloir imposer un modèle extérieur. Elle a jugé préférable de s'appuyer sur l'accord passé à la SNCF en 2004 et de le toiletter afin de le rendre conforme à la loi. Dans ce cadre, il sera notamment souhaitable d'améliorer encore la prévention des conflits et de multiplier les lieux de dialogue.*

**Audition de MM. Michel BLEITRACH, président de Keolis,
vice-président de l'union des transports publics et ferroviaires (UTP),
Eric ASSELIN, directeur des ressources humaines,
Jean-Michel FERRARIS, directeur général adjoint région ouest,
et Jean GHEDIRA, directeur de la communication de Keolis**

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi du mercredi 4 juillet 2007, sous la présidence de M. Charles Revet, président, le groupe de travail intercommissions a poursuivi ses auditions sur le dialogue social et la continuité du service public de transport.

Le groupe de travail a tout d'abord entendu MM. Michel Bleitrach, président de Keolis, vice-président de l'union des transports publics et ferroviaires (UTP), Eric Asselin, directeur des ressources humaines, Jean-Michel Ferraris, directeur général adjoint région ouest, et Jean Ghedira, directeur de la communication de Keolis.

M. Michel Bleitrach, président de Keolis, vice-président de l'UTP, s'est d'abord félicité de pouvoir présenter dans cette enceinte ses observations sur le projet de loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, en soulignant l'enjeu crucial que ce texte revêt pour les usagers.

M. Eric Asselin, directeur des ressources humaines, a ensuite fait observer que l'article 2, qui prévoit une négociation préalable entre l'employeur et les organisations syndicales avant tout dépôt d'un préavis de grève, constitue une avancée importante pour le dialogue social mais il s'est interrogé sur la qualification de cette phase de discussion, jugeant que le terme « négociation » pourrait être remplacé par celui de « concertation », plus proche de la réalité. Puis, il a estimé que le délai de trois jours durant lequel l'employeur serait tenu de réunir les organisations syndicales représentatives, à compter de la notification par celles-ci des motifs pour lesquels elle envisage de déposer un préavis de grève, devrait faire mention du caractère « ouvrable » pour des raisons pratiques d'organisation.

Abordant ensuite le contenu de l'article 3, qui interdit la pratique des préavis glissants, M. Eric Asselin a fait remarquer que le texte issu du conseil des ministres n'empêchait plus les organisations syndicales de déposer un nouveau préavis avant l'échéance du préavis en cours à condition qu'il le soit pour des motifs différents du premier. En ce sens, la rédaction initiale de l'avant-projet de loi était meilleure car elle visait uniquement l'échéance du préavis.

A l'article 4, qui constitue la pierre angulaire du projet, il a estimé légitime que la collectivité publique impose, en tant qu'autorité organisatrice de transport, les dessertes prioritaires à partir desquelles l'entreprise élaborera son plan de transport. Concernant ensuite l'article 5, il s'est dit favorable à l'obligation faite aux salariés, dont la présence détermine directement l'offre de service, d'informer la direction de leur intention de participer à une grève quarante-huit heures avant le début de celle-ci. Il a en revanche regretté que la loi ne confère à l'employeur aucun moyen de sanction disciplinaire ou financière à l'égard des salariés non grévistes qui refuseraient une réaffectation, soulignant que le principe même du service minimum exige de pouvoir contraindre ces salariés à assurer la continuité du service sur d'autres lignes et à d'autres horaires que ceux pour lesquels ils sont habituellement employés.

A Mme Catherine Procaccia, rapporteur, qui lui demandait si l'obligation de réaffectation du personnel en temps de grève pouvait être inscrite dans le contrat de travail, M. Eric Asselin a fait valoir que cela ne serait possible que pour les nouveaux contrats de travail, à moins de renégocier les anciens. Il a réaffirmé que le véritable enjeu pour les entreprises de transport était de se voir confier par le législateur les moyens juridiques d'organisation du service minimum, au premier rang desquels le pouvoir de réaffectation des salariés.

M. Charles Revet, président, s'est alors interrogé sur l'équité d'un système qui pénaliserait ou sanctionnerait le salarié non gréviste qui refuserait de remplacer un salarié qui participe à une grève.

M. Jean-Michel Ferraris, directeur général adjoint région ouest, a fait remarquer que, sans un tel dispositif, le service minimum serait en pratique impossible à organiser.

M. Michel Bleitrach a ensuite indiqué qu'il était extrêmement difficile d'éviter les pressions des salariés grévistes sur les non grévistes, notamment si ces derniers devaient assurer un service sur les lignes de leurs collègues grévistes. Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a fait valoir qu'une telle situation ne pouvait se produire que si l'ensemble des salariés d'une même ligne participait effectivement à la grève. Approuvant cette remarque, M. Michel Bleitrach a fait observer qu'il fallait néanmoins que les salariés se substituant aux grévistes acceptent de changer d'horaire de travail. Il a ajouté que le service minimum était en pratique très vulnérable à des actions du type « blocage de dépôt » car la circulation des véhicules est alors impossible.

M. Eric Asselin a ensuite jugé le contenu de l'article 7 déséquilibré, en ce qu'il fait peser uniquement sur l'entreprise de transport la responsabilité de l'information des usagers en cas de perturbation du trafic. A cet égard, il a fait valoir que des raisons extérieures de force majeure peuvent rendre impossible la réalisation effective de l'information des usagers.

Il a par ailleurs regretté que plusieurs observations faites par le groupe Keolis, au cours de la phase de concertation sur l'avant-projet de loi, n'aient pas été prises en compte par le Gouvernement. Remarquant que le projet de loi n'apporte aucune limitation aux grèves « à la carte » ou aux grèves « perlées » qui consistent pour les salariés grévistes à s'arrêter quelques minutes et à reprendre ensuite le travail, et qui provoquent des perturbations très importantes sur les réseaux, il a préconisé des sanctions, à travers un mécanisme de retenue sur salaire, proportionnelle à la durée des arrêts de travail.

A Mme Catherine Procaccia, rapporteur, qui a demandé si le délai de prévenance de quarante-huit heures prévu dans la loi pouvait faire évoluer les comportements des salariés, M. Eric Asselin a répondu que ce mécanisme aurait vraisemblablement des effets pédagogiques et responsabiliserait davantage les salariés. Il a néanmoins réaffirmé la difficulté de la réaffectation des salariés non grévistes, observant d'ailleurs que les entreprises de transport ne peuvent pas, pour des raisons de sécurité, remplacer certains personnels ayant des qualifications techniques particulières. Puis il s'est interrogé sur la pertinence du champ d'application du projet de loi, faisant observer que l'activité de ramassage scolaire ne peut pas faire l'objet d'un service minimum, à moins de définir des écoles ou des communes prioritaires dans le transport des écoliers, ce qui paraît évidemment difficile pour les conseils généraux.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a ensuite demandé pourquoi la négociation d'un accord de branche par l'UTP avait échoué. M. Eric Asselin a répondu que les organisations syndicales avaient pris comme modèle les accords-cadres signés à la RATP sans tenir compte de la différence de taille et d'effectif avec les autres entreprises de transport. Répondant enfin à M. Daniel Reiner, qui l'interrogeait sur l'intérêt pour l'entreprise Keolis de disposer d'un accord de branche, M. Eric Asselin a répondu que son groupe était très favorable à un tel accord car il imposerait le respect de clauses types, quels que soient les opérateurs, notamment pour les réseaux de province pour la plupart exploités dans le cadre de délégations de service public.

**Audition de MM. Serge NOSSOVITCH, secrétaire général,
et Gérard PERRE, président de la commission sociale
de la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV)**

Puis le groupe de travail a procédé à l'audition de MM. Serge Nossovitch, secrétaire général, et Gérard Perre, président de la commission sociale de la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV).

Après avoir indiqué que la FNTV représentait 80 % des entreprises de transport interurbain, M. Serge Nossovitch, secrétaire général, s'est félicité de l'importance donnée par le projet de loi au dialogue social et a souligné l'extrême rareté des conflits sociaux dans le domaine des transports interurbains.

Il s'est ensuite attaché à mettre en lumière les particularités propres à ce secteur, relevant qu'à la différence du transport urbain, le transport interurbain concernait, au sein d'un même département, des dizaines d'entreprises de transport, en charge elles-mêmes de dizaines de services, sur des distances pouvant atteindre 200 km, et avec une fréquence parfois très faible. Ces caractéristiques rendent vaines toute tentative de rationalisation excessive ou de définition de règles uniformes très précises. Ainsi, il n'est pas réaliste de demander l'application d'un pourcentage minimum de service, par exemple 30 %, sur une ligne bénéficiant, en temps normal, d'un seul aller-retour par jour.

M. Serge Nossovitch a également estimé particulièrement complexe la délimitation des contours du service minimum par les autorités organisatrices de transport, considérant que ces dernières risquaient de juger 70 % à 80 % des services comme prioritaires, si l'on y inclut les transports scolaires et les services pendulaires domicile-travail.

A la différence des dispositions relatives au dialogue social, susceptibles d'être mises en œuvre avantageusement par voie d'accord de branche, il a plaidé pour une négociation entreprise par entreprise en matière de service minimum. Il a toutefois reconnu que cette négociation pourrait aboutir à certaines disparités territoriales.

En réponse à Mme Catherine Procaccia, rapporteur, qui se demandait s'il était réaliste d'imposer un service minimum aux petites entreprises, par exemple celles assurant une seule desserte, M. Serge Nossovitch a estimé nécessaire de réduire le champ d'application de la loi aux entreprises de transport d'une certaine taille.

M. Charles Revet, président, a exprimé la crainte qu'une telle distinction entre entreprises de transport ne conduise à des traitements différents au sein d'un même territoire. Il a également estimé inenvisageable d'exclure du champ du projet de loi tout le secteur du transport interurbain.

Abordant la question de la déclaration d'intention individuelle quarante huit heures avant la grève, M. Gérard Perre, président de la commission sociale de la FNTV, a fait valoir que les bénéfices attendus d'une telle mesure en termes de prévisibilité du trafic étaient contestables, un salarié pouvant se déclarer gréviste tout en se présentant à son travail deux jours plus tard.

En conclusion, Mme Catherine Procaccia, rapporteur, s'est interrogée sur l'opportunité de maintenir les transports scolaires dans le champ de la loi, considérant qu'ils étaient par nature tous prioritaires.

**Audition de MM. Philippe SEGRETAIN,
président-directeur général de Transdev,
vice-président de l'union des transports publics et ferroviaires (UTP),
et Jean-Pierre GOUTEYRON,
secrétaire général et directeur des ressources humaines de Transdev,
président de la commission des affaires sociales de l'UTP**

Le groupe de travail a ensuite procédé à l'audition de MM. Philippe Segretain, président-directeur général de Transdev, vice-président de l'UTP, et Jean-Pierre Gouteyron, secrétaire général et directeur des ressources humaines de Transdev, président de la commission des affaires sociales de l'UTP.

M. Philippe Segretain, président-directeur général de Transdev, vice-président de l'UTP, a tout d'abord indiqué que Transdev, groupe international présent dans plusieurs pays, était l'un des trois premiers opérateurs privés en matière de transport collectif de voyageurs en France, en assurant 20 % des délégations de service public pour le transport urbain, 10 % pour le transport interurbain et 12 % pour le transport privé en région parisienne. Il a ajouté que le groupe était leader sur le marché des tramways et recourait volontiers à la formule de la société d'économie mixte locale, qui permet un partenariat avec les collectivités territoriales. Enfin, il a observé que de nombreuses villes étaient désormais structurées autour de grands réseaux, ce qui facilitait la mobilité des usagers mais les exposait aussi à un plus grand risque de blocage en cas de conflit social.

Evoquant le projet de loi, M. Philippe Segretain l'a jugé intéressant et équilibré. Il a relevé les limites du dialogue social, quelle que soit sa qualité, et la nécessité d'une loi pour assurer la continuité du service public dans les transports, en conciliant la liberté d'aller et venir et le droit de grève. Cette conciliation lui semblant assurée par le projet de loi, il a exprimé le souhait qu'il ne soit pas trop édulcoré au cours des travaux parlementaires.

M. Philippe Segretain a souligné l'importance des dispositions destinées à assurer la prévisibilité du service applicable en cas de grève, en obligeant les salariés à déclarer individuellement, quarante-huit heures avant le début de la grève, leur intention d'y participer ou non. Il a expliqué que l'opérateur serait ainsi en mesure de connaître à l'avance le nombre des grévistes et de définir avec l'autorité organisatrice de transport le service pouvant être assuré. Pour assurer la confidentialité de la déclaration des salariés, il a suggéré qu'elle puisse être adressée non pas au chef d'entreprise

mais à un tiers, l'important étant de connaître le nombre et la catégorie, et non l'identité des grévistes.

M. Philippe Segretain a également marqué l'importance des dispositions autorisant la réaffectation des agents non grévistes, en faisant valoir qu'en l'absence de base légale, cette réaffectation pouvait être actuellement dénoncée par les organisations représentatives de salariés comme une atteinte au droit de grève et pouvait se heurter au refus des agents concernés.

Enfin, il a distingué deux types de grèves : celles qui surviennent dans le cadre des négociations annuelles sur les conditions de travail et les rémunérations et celles déclenchées à la suite de l'agression d'un conducteur. Dans ce dernier cas, on ne peut reprocher aux agents de manifester leur solidarité à l'égard d'un collègue et de refuser de s'exposer, ainsi que leurs passagers, au danger. Il a toutefois observé de grandes différences de comportements selon les réseaux, la tradition de dialogue social et la bonne entente entre l'encadrement et les agents permettant, pour certains, la poursuite du service après un tel drame. Il ne lui a toutefois pas semblé possible de légiférer sur ce type de grève. Il a insisté sur les limites de l'efficacité de la loi dans cette situation.

M. Charles Revet, président, a demandé s'il était nécessaire de prévoir dans la loi une possibilité de réaffectation des agents non grévistes.

M. Jean-Pierre Gouteyron, secrétaire général et directeur des ressources humaines de Transdev, président de la commission des affaires sociales de l'UTP, a indiqué qu'en l'absence de base légale, la réaffectation des agents non grévistes était actuellement considérée par les organisations représentatives des salariés comme une atteinte au droit de grève, ce qui rend indispensables les dispositions du projet de loi.

M. Alain Gournac a insisté sur la nécessité de permettre cette réaffectation.

M. Philippe Segretain a ajouté que l'affectation des agents était déterminée longtemps à l'avance, dans le cadre d'accords généralement écrits entre la direction de l'entreprise et les organisations représentatives de salariés. La réaffectation des agents non grévistes pour assurer la continuité du service public constituant une entorse à ces accords, il lui a semblé nécessaire de lui donner une base légale.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a demandé si la réaffectation des agents non grévistes resterait possible si la déclaration individuelle d'intention des salariés devenait anonyme.

M. Jean-Pierre Gouteyron a indiqué qu'il était indispensable de connaître quarante-huit heures à l'avance le nombre des grévistes afin de déterminer le service pouvant être assuré mais qu'il était tout à fait possible, grâce aux systèmes informatiques, de réaffecter les agents une heure avant le début du service.

M. Philippe Segretain a déclaré que Transdev veillait à assurer la polyvalence de ses agents, en imposant aux conducteurs de changer régulièrement à la fois de desserte mais aussi de mode de transport.

M. Jean-Pierre Gouteyron a ajouté qu'ainsi, les agents connaissaient l'ensemble des lignes et partageaient les plus difficiles d'entre elles.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a observé que toutes les entreprises de transport n'avaient pas adopté cette organisation.

M. Philippe Segretain a mis en exergue la souplesse de l'organisation interne de Transdev et le choix d'une gestion déconcentrée par dépôt. Il a insisté sur la nécessité d'assurer la polyvalence des agents, sous peine de multiplier les points de blocage en cas de grève.

M. Jean-Pierre Gouteyron a observé que cette polyvalence était plus difficile à pratiquer pour certains grands réseaux, sur lesquels circulent des matériels roulants d'utilisation plus complexe.

M. Jean Desessard a demandé si Transdev, groupe international, envisageait de faire appel, en cas de grève, à des conducteurs étrangers pour assurer la continuité du service.

M. Philippe Segretain lui a répondu qu'il n'en était pas question, pas plus que de faire appel à des conducteurs du nord de la France en cas de grève dans le sud.

Dans ces conditions, **M. Jean Desessard** s'est interrogé sur l'utilité de la loi en cas de grève très suivie sur un site.

M. Philippe Segretain a indiqué qu'en l'état actuel de la législation, il n'était pas possible d'obliger les salariés à déclarer à l'avance leur intention de faire grève et, en conséquence, d'organiser un service minimum. Il a également souligné la nécessité de donner une base juridique aux décisions de réaffectation des agents non grévistes.

M. Alain Gournac a souligné le retard de la France sur les Pays-Bas en matière de continuité du service public de transport de voyageurs.

M. Philippe Segretain a observé que, dans ce pays, le rôle des organisations représentatives de salariés dans la gestion des entreprises était bien plus important. Il a exposé la législation néerlandaise qui ne prévoit pas de service minimum mais un contrôle par le juge de la proportionnalité de la grève aux revendications exprimées par les salariés et à la gêne causée aux usagers.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a souhaité savoir si la mise en œuvre des dispositions du projet de loi ne soulèverait pas de difficulté pour les transports interurbains de voyageurs.

M. Philippe Segretain a estimé que la distinction entre transports urbains et transports interurbains perdait souvent sa pertinence sur le terrain

et ne devait pas être faite dans la loi. Il a toutefois reconnu qu'en cas de grève, il était plus difficile d'assurer un service minimum de transport de voyageurs de ville à ville, en raison de la fréquence moindre de la desserte.

***M. Roland Ries** a jugé légitime de vouloir assurer la prévisibilité du service public de transport, pour éviter aux usagers d'attendre inutilement un train, un bus, un métro, un tramway. Il a toutefois exprimé des doutes sur la pertinence de l'obligation faite aux salariés de déclarer individuellement quarante-huit heures avant le début de la grève leur intention d'y participer. Il a souligné qu'en cas de grève très suivie, il serait difficile d'organiser un service minimum, sauf à prévoir un droit de réquisition.*

***M. Philippe Segretain** a reconnu, pour l'approuver, que le projet de loi ne traitait pas les cas limites comme une grève très suivie ou une interruption immédiate du service à la suite de l'agression d'un conducteur. Il a toutefois précisé que, sauf dans ce dernier cas, il était rare qu'un mouvement de grève soit suivi à 100 %. Enfin, il a observé que le projet de loi s'écartait des solutions retenues en Italie, où la grève est limitée dans les transports publics, et au Royaume-Uni, où la complexité et la lourdeur de la procédure de déclenchement des grèves les rendent rares.*

***M. Charles Revet, président**, lui ayant demandé des précisions sur les pratiques suivies dans ces deux pays, **M. Philippe Segretain** a indiqué que l'interdiction de faire grève dans les transports publics aux heures de pointe en Italie n'était pas toujours respectée mais avait permis une évolution des comportements et la mise en place d'un véritable service minimum. Il a observé que la loi anglaise, en exigeant un vote à bulletin secret des salariés très longtemps avant la grève, rendait celle-ci particulièrement difficile à déclencher.*

**Audition de Mme Elisabeth DUPONT-KERLAN,
déléguée aux transports, à l'environnement et à l'énergie,
de l'Association des régions de France (ARF)**

Puis le groupe de travail a procédé à l'audition de Mme Elisabeth Dupont Kerlan, déléguée aux transports, à l'environnement et à l'énergie, de l'association des régions de France (ARF).

Après avoir souligné, à titre liminaire, qu'il n'appartenait pas aux régions de s'immiscer dans les conditions d'organisation du dialogue social au sein des entreprises de transport, Mme Elisabeth Dupont-Kerlan, déléguée aux transports, à l'environnement et à l'énergie, de l'ARF, a indiqué que de nombreuses régions avaient renouvelé, fin 2006, des conventions d'exploitation avec la SNCF, avec le souci constant de prévoir des clauses de prévisibilité du trafic et d'information des usagers, assorties le plus souvent de pénalités en cas de non-respect.

Abordant les dispositions du projet de loi, elle a souhaité une clarification de l'expression « représentants des usagers » figurant au premier paragraphe de l'article 4 relatif au plan de transport adapté. Elle a par ailleurs jugé trop contraignantes les dispositions du même article tendant à prévoir que les horaires et fréquences de chaque niveau de service à assurer soient précisés dans les plans de transport adaptés. Elle s'est ensuite interrogée sur la pérennité des conventions récemment conclues entre les régions et la SNCF au regard du dispositif législatif à venir. S'agissant enfin du remboursement aux usagers des titres de transport, envisagé à l'article 8 du projet de loi, elle a exprimé la crainte que l'entreprise de transport ne refacture ces dépenses à la région organisatrice de transport.

M. Roland Ries a mis l'accent sur l'ambiguïté de la rédaction de l'article 8 relatif à l'indemnisation des usagers.

M. Daniel Reiner a considéré qu'il était étonnant de prévoir que l'autorité organisatrice de transport puisse imposer à l'entreprise de transport un remboursement en cas de grève, ce dernier devant simplement découler de l'absence de prestation, comme l'exigent les normes communautaires.

M. Alain Gournac a jugé souhaitable que la loi prévoie une définition horaire du service minimum, en déterminant notamment les heures de pointe pendant lesquelles le service doit être assuré.

Il s'est interrogé sur la réalité des mesures d'indemnisation de l'utilisateur en période de grève, relevant que la SNCF se contentait d'offrir un avoir, et non un remboursement, lorsqu'un retard d'au moins une demi-heure lui est imputable.

*En réponse, **Mme Elisabeth Dupont-Kerlan** a fait observer que les conventions conclues entre les régions et les entreprises de transport ne régissent pas les relations entre ces dernières et les usagers.*

***M. Jean Desessard** a suggéré que le décret prévu à l'article 8 garantisse à l'utilisateur un remboursement de son titre de transport en proportion de la durée de la perturbation.*

***M. Charles Revet, président,** a estimé que le législateur pouvait parfaitement définir lui-même un tel principe.*

***M. Jean-Pierre Godefroy** a appelé l'attention des commissaires sur la nécessaire distinction entre remboursement et dédommagement, ce dernier concept impliquant la réparation d'un préjudice moral ou matériel subi du fait de la grève.*

*Partageant l'analyse de M. Jean-Pierre Godefroy, **M. Charles Revet, président,** a indiqué que cette dernière hypothèse relevait d'une action juridictionnelle.*

*En conclusion et en réponse à une question posée par **M. Daniel Reiner**, **Mme Elisabeth Dupont-Kerlan** a déclaré que l'ARF n'avait aucunement demandé la présentation d'un projet de loi sur le service minimum dans les transports publics.*

Audition de MM. Jacques CREYSSSEL, directeur général du Medef, Michel CORNIL, président et Bruno GAZEAU, délégué général de l'UTP, et Guillaume RESSOT, directeur-adjoint aux affaires publiques du Medef

Enfin, le groupe de travail a entendu M. Jacques Creyssel, directeur général du Medef, Michel Cornil, président et Bruno Gazeau, délégué général de l'UTP, et Guillaume Ressot, directeur-adjoint aux affaires publiques du Medef.

M. Jacques Creyssel, directeur général du Medef, a d'abord indiqué que le Medef était concerné par le projet de loi à un double titre : d'une part, parce qu'il compte des entreprises de transport parmi ses adhérents ; d'autre part, parce que l'ensemble des chefs d'entreprise ont intérêt à ce que la continuité du service public des transports soit assurée.

Il a ensuite évoqué le champ d'application de la loi et suggéré que soit également posée, à l'avenir, la question de la continuité des transports aérien et maritime, du transport de marchandises, du service postal et de l'accueil des enfants dans les écoles.

Il a néanmoins porté une appréciation globalement favorable sur le texte et salué la concertation qui a présidé à son élaboration. Il s'est félicité que le projet de loi prévoie de généraliser les procédures de prévention des conflits mises en place à la RATP et à la SNCF et qu'il améliore la prévisibilité du trafic pour les usagers. Il a jugé le texte équilibré et souligné l'importance, pour le bon fonctionnement du dispositif, de la déclaration préalable imposée aux salariés quarante-huit heures avant le déclenchement d'un conflit.

M. Michel Cornil, président de l'UTP, a rappelé que son organisation rassemblait les entreprises de transport, au nombre desquelles Transdev, Keolis et Veolia, ainsi que la RATP et la SNCF. Il a indiqué que l'UTP avait participé activement aux travaux de la commission Mandelkern, en 2004, et qu'elle avait ensuite engagé avec plusieurs organisations syndicales une négociation, qui n'a pas abouti, sur la question de la continuité du service public. En 2006, l'UTP a été associée à l'élaboration d'une charte et d'un guide pour la prévisibilité du service public de transport en période de perturbations, à l'initiative du ministre des transports Dominique Perben. L'UTP a enfin été consultée pour l'élaboration de ce projet de loi.

Il a estimé que le texte, dont la cohérence d'ensemble doit être soulignée, comportait de réelles avancées :

- il généralise les procédures de prévention des conflits ; sur ce point, l'UTP est disposée à reprendre la négociation d'une convention de branche, en couplant cette question avec celle de l'exercice du droit syndical dans l'entreprise ;

- lorsqu'un conflit est imminent, il prévoit la mise en œuvre d'un plan adapté de transport, qui reprend les priorités de desserte fixées par l'autorité organisatrice, et impose aux salariés de déclarer à l'avance leur intention de faire grève ;

- pour faciliter la sortie du conflit, le texte prévoit une possibilité de consultation des salariés au bout de huit jours de grève et il clarifie les règles en vigueur en précisant que les périodes non travaillées ne sont pas payées.

***M. Michel Cornil** a ensuite évoqué les critiques qui sont formulées au sujet de ce texte :*

*- en premier lieu, on reproche parfois à ce projet de loi de ne pas instaurer un véritable service minimum dans les transports : bien qu'il ait jugé cette critique fondée, **M. Michel Cornil** a considéré qu'il était préférable de se doter d'un mécanisme efficace qui limite les conséquences de la grève, plutôt que d'instituer un dispositif plus ambitieux qui serait, en réalité, difficile à appliquer ;*

*- en second lieu, le texte est parfois attaqué au motif qu'il limiterait le droit de grève, alors qu'il impose, en fait, une simple obligation de déclaration préalable ; pour éviter que le salarié ne soit victime de pressions de la part de son employeur, **M. Michel Cornil** s'est déclaré prêt à ouvrir une négociation afin que des garanties supplémentaires de confidentialité soient apportées, en prévoyant par exemple l'intervention d'une commission indépendante.*

***Mme Catherine Procaccia, rapporteur**, a demandé des précisions sur l'articulation souhaitable entre accords d'entreprise et accord de branche en matière de prévention des conflits.*

***M. Michel Cornil** a souligné que les syndicats souhaitaient qu'un accord de branche soit négocié, afin de mieux encadrer les négociations menées ensuite au niveau de chaque entreprise. Il a rappelé que le projet de loi prévoyait que l'accord de branche s'appliquerait, de plein droit, dans les entreprises qui n'auraient pas réussi à conclure un accord. Il s'est dit confiant dans la perspective d'aboutir à la signature d'un accord de branche, soulignant que la négociation était déjà très active dans le secteur des transports publics, comme l'illustrent les accords récemment signés dans les domaines de la sécurité ou de la formation professionnelle.*

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a fait observer que le projet de loi n'imposait pas l'ouverture d'une négociation de branche et qu'il s'agissait d'une simple faculté laissée aux partenaires sociaux. Elle a ensuite demandé s'il était réaliste d'envisager que les négociations aboutissent dans le délai de six mois fixé par la loi.

M. Michel Cornil a répondu qu'il n'avait aucun doute sur le fait que la négociation de branche serait ouverte, quand bien même la loi ne l'imposerait pas. Il a précisé que rien ne s'opposait, formellement, à ce que des négociations soient menées, en parallèle, au niveau de la branche et de l'entreprise, puisque les négociateurs ne sont pas les mêmes, mais qu'il était probable que beaucoup d'entreprises attendent la conclusion de l'accord de branche avant d'ouvrir une négociation d'entreprise, afin de s'inscrire dans le cadre ainsi défini.

M. Bruno Gazeau, délégué général de l'UTP, a ajouté que les entreprises adhérentes de l'UTP étaient favorables à la conclusion d'un accord de branche, qui présente l'avantage d'égaliser les conditions de concurrence.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a demandé aux représentants du Medef quelle était leur position sur l'éventuelle intervention d'un médiateur en cas de conflit.

M. Michel Cornil a indiqué que l'intervention d'un tiers était fréquente lorsque la grève dépasse une certaine durée. Il s'est déclaré favorable à la présence d'un garant, ou d'un collège qui rassemblerait des représentants des salariés, de l'employeur et des personnalités qualifiées, pour garantir, par exemple, que le vote effectué au bout de huit jours de conflit est sincère, que le procès-verbal des négociations est rendu public ou encore que le comportement de chacune des parties au conflit est loyal.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a souhaité connaître la position du Medef sur la possibilité d'une consultation des salariés après huit jours de conflit.

M. Michel Cornil a estimé que l'organisation d'une telle consultation risquait d'être perçue comme une provocation par les syndicats et qu'il serait donc plus intéressant de faire intervenir un intermédiaire neutre dans le conflit.

M. Jean Desessard a demandé à M. Jacques Creyssel pourquoi il avait proposé d'étendre le projet de loi à d'autres services publics, en omettant de citer les services publics de l'énergie, des télécommunications ou des hôpitaux. Il a ensuite souhaité savoir quelle était la position de M. Michel Cornil sur l'article 9 du projet de loi, relatif au non-paiement des jours de grève, qui ne fait que confirmer le droit existant d'après les syndicats, et demandé s'il existait des statistiques sur le nombre de jours de grève qui seraient éventuellement rémunérés. Enfin, il a interrogé M. Michel Cornil sur les bénéfices escomptés de ce projet de loi, faisant valoir que les mécanismes

de marché devraient, en toute logique, aboutir à la disparition des entreprises mal gérées, où la conflictualité sociale est la plus forte, et à la survie des seules entreprises qui gèrent convenablement leurs ressources humaines.

*Sur le premier point, **M. Jacques Creyssel** a expliqué qu'il avait évoqué les seuls problèmes qui se posent aujourd'hui : la continuité de l'approvisionnement énergétique ou du fonctionnement des services hospitaliers est, de fait, bien assurée. En revanche, des difficultés réelles sont régulièrement constatées dans les transports maritimes, à La Poste ou dans les écoles.*

*S'agissant de l'article 9 du projet de loi, **M. Michel Cornil** a indiqué que les jours de grève n'étaient, en principe, pas rémunérés, mais que des arrangements pouvaient être trouvés, en fin de conflit, pour éviter de plonger les salariés dans de graves difficultés financières. Pour justifier son jugement positif sur le projet de loi, il a souligné que le nombre de jours de travail perdus par an et par salarié était, certes, en baisse tendancielle depuis les années quatre-vingt-dix - puisqu'il est passé de 2,5 à 0,7 - mais que les usagers étaient dans le même temps devenus beaucoup plus exigeants. De surcroît, les pouvoirs publics mènent, dans de nombreuses agglomérations, une politique favorable au développement des transports publics, tant pour des raisons environnementales que de qualité de la vie, ce qui impose aux entreprises de réaliser de nouveaux progrès en matière de qualité et de continuité des transports, auxquels l'adoption de ce texte va contribuer.*

**TRAVAUX DE LA COMMISSION SPÉCIALE
SUR LE DIALOGUE SOCIAL ET LA CONTINUITÉ
DU SERVICE PUBLIC DANS LES TRANSPORTS
TERRESTRES RÉGULIERS DE VOYAGEURS**

**Audition de M. Xavier BERTRAND,
ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité**

Réunie le jeudi 5 juillet 2007, sous la présidence de M. Charles Revet, président, afin de poursuivre le cycle d'auditions jusqu'alors organisées dans le cadre du groupe de travail, la commission spéciale a entendu M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité.

M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, a tout d'abord détaillé les trois volets du projet de loi, présenté en conseil des ministres le matin même, qui visent tous à l'amélioration de la vie quotidienne des usagers des transports :

- le premier volet fixe les conditions dans lesquelles les entreprises doivent négocier avant le 1er janvier 2008, avec les organisations syndicales de salariés, un accord de prévention des conflits prévoyant l'organisation préalable d'une négociation avant tout dépôt de préavis de grève. De manière concomitante, la négociation d'un accord de prévention des conflits pourra avoir lieu au niveau de la branche professionnelle. Ce mécanisme s'inspire fortement de la procédure d'alarme sociale mise en œuvre à la RATP ;

- le deuxième volet concerne la mise en œuvre d'un service garanti en cas de grève ou de perturbation prévisible des transports publics. Il ne retient pas une définition uniforme du service minimum mais charge les autorités organisatrices de transport de définir les dessertes prioritaires au regard des spécificités locales. Afin d'assurer le meilleur niveau de service aux usagers et de mieux les informer, le projet de loi prévoit l'obligation pour les salariés de déclarer, deux jours avant le début de la grève, s'ils entendent y participer. Il prévoit également qu'après huit jours de grève, une consultation des salariés, à bulletin secret, sur la poursuite de celle-ci pourra être organisée par

l'employeur, à son initiative ou à la demande d'une organisation syndicale représentative ;

- le troisième volet consacre pour la première fois un droit d'information précis et préalable des usagers en cas de grève ou de perturbation prévisible, droit d'information dont la méconnaissance est sanctionnée par le remboursement à l'usager de son titre de transport.

***M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité,** a souligné que ce projet de loi conjugait trois approches. En premier lieu, il répond à l'attente de 80 % des Français qui, par delà les clivages politiques, se déclarent favorables à l'instauration d'un service minimum dans les transports. En second lieu, il réalise un équilibre très satisfaisant entre les principes juridiques de continuité des services publics et du droit de grève, nullement remis en cause dans le projet de loi. Enfin, le texte comporte une dimension pragmatique en recherchant des solutions concrètes à l'amélioration du transport des usagers.*

*Abordant l'examen détaillé du texte, **M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité,** a expliqué que l'article 2 conférait une base légale aux accords-cadre signés notamment à la RATP et à la SNCF et étendait le mécanisme d'alarme sociale, mis en œuvre au sein de ces deux sociétés, à toutes les entreprises de transport, notamment aux entreprises de transport local et de ramassage scolaire. Après avoir signalé que les entreprises devaient aboutir, avant le 1er janvier 2008, à la signature d'un accord-cadre fixant les modalités d'organisation de la négociation préalable à tout dépôt de préavis de grève, il a précisé qu'en cas de signature d'accords de branche, ces derniers s'appliqueraient dans les entreprises où aucun accord-cadre n'aura pu être signé. Il a souligné qu'un décret en Conseil d'Etat interviendrait, après le 1^{er} janvier 2008, pour traiter le cas des entreprises où les négociations collectives auraient échoué. Il a déclaré que le développement du dialogue social devait permettre d'éviter, dans une très large mesure, le recours à la grève.*

*Soulignant ensuite qu'il convenait d'organiser le service de transport si, malgré la négociation, une grève se produisait, **M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité,** a indiqué qu'il appartenait aux autorités organisatrices de transport de définir les dessertes prioritaires correspondant aux besoins essentiels de la population et ce, dans le respect des droits à valeur constitutionnelle : l'accès aux services publics, la liberté du travail, la liberté d'aller et venir et la liberté du commerce et de l'industrie. En cas de carence de l'autorité organisatrice de transport, et après une mise en demeure, le représentant de l'Etat pourra lui-même arrêter les priorités de desserte. Il a précisé par ailleurs qu'afin de garantir l'égalité de traitement des usagers, les conventions en cours devraient être modifiées pour intégrer un plan de transport adapté. Il a enfin indiqué que l'article 3 du projet de loi interdisait les « préavis glissants », en disposant qu'un nouveau préavis ne pouvait être déposé par la ou les mêmes organisations et pour les mêmes motifs avant l'échéance du préavis en cours.*

Revenant sur le droit d'information des usagers, **M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité**, a expliqué qu'il serait garanti par l'obligation de déclaration d'intention quarante-huit heures avant la grève et la possibilité pour l'entreprise d'organiser ainsi la réaffectation des salariés non grévistes. Il a ajouté que la déclaration préalable était assortie d'un garde-fou essentiel : la préservation du secret professionnel dont la violation par l'entreprise serait pénalement sanctionnée. S'agissant de la consultation des salariés après huit jours de grève, prévue à l'article 6 du projet de loi, il a précisé que ce vote n'interdisait pas la poursuite de la grève mais constituait une indication importante du climat social au sein de l'entreprise. Après avoir souligné l'intérêt de l'article 8 du projet de loi, instaurant la possibilité du remboursement des titres de transport à l'utilisateur, alors qu'aujourd'hui existent seulement des pénalités appliquées par les autorités organisatrices de transport, il a marqué son attachement à l'article 9 du projet de loi fixant le principe du non-paiement des jours de grève. Cette mesure de clarification a pour objet de clore les rumeurs et fantasmes sur cette question.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, s'est demandé si l'intitulé du projet de loi était fidèle au contenu du texte, relevant que le projet ne prévoyait pas réellement de service minimum et ne définissait pas de plages horaires précises pendant lesquelles il serait impératif d'assurer le service.

M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, a souligné que la mise en place d'un service minimum dans les transports, engagement du chef de l'Etat pendant la campagne électorale, devait respecter, d'une part, le droit de grève, d'autre part, la libre administration des collectivités territoriales. Ces dernières devront elles-mêmes définir les horaires essentiels en fonction des réalités locales.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a souhaité savoir si le délai du 1^{er} janvier 2008, fixé dans le projet de loi, était réaliste. Elle a également souligné la nécessité pour les petites entreprises d'engager des négociations au niveau de la branche. Elle s'est par ailleurs demandé comment les dessertes prioritaires pourraient être définies pour les transports scolaires, par nature tous essentiels et s'est interrogée sur la distinction opérée à l'article 4 du projet de loi entre déplacements quotidiens de la population et besoins essentiels de la population. Elle a enfin souhaité obtenir des éclaircissements sur l'expression « perturbation prévisible du trafic ».

En réponse, **M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité**, a souligné que le délai du 1^{er} janvier 2008 lui paraissait parfaitement réaliste compte tenu, d'une part, des attentes fortes des usagers et, d'autre part, de l'ancienneté des négociations dans nombre d'entreprises de transport sur le dialogue social et le service minimum ; il est important que ce délai butoir favorise l'essor du dialogue social partout où il a tendance à s'éteindre. Il est ensuite convenu avec Mme Catherine Procaccia que certaines petites entreprises préféreraient sans doute négocier dans le cadre de l'accord de branche. S'agissant des entreprises de transport

scolaire, il a reconnu qu'elles ne connaissent qu'une très faible conflictualité mais jugé impossible, en tout état de cause, leur exclusion du champ d'application de la loi. S'agissant de l'expression « perturbation prévisible de trafic », il a indiqué qu'elle entendait exclure les grèves « émotionnelles » déclenchées suite à l'agression d'un agent, par définition imprévisibles.

En réponse à **Mme Catherine Procaccia, rapporteur**, qui s'interrogeait sur l'opportunité de prévoir le remboursement des usagers dans la loi plutôt que dans un décret, **M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité**, a souligné la double nécessité de préserver la libre administration des collectivités territoriales et de distinguer le domaine de la loi qui fixe les principes généraux, du domaine réglementaire, qui les met en œuvre.

M. Jean-Pierre Godefroy s'est félicité de la modification intervenue à l'article 3 de l'avant-projet de loi relatif à la prohibition des préavis glissants, l'expression « pour les mêmes motifs » lui paraissant être une garantie importante du droit syndical. Il s'est par ailleurs étonné de ce que les personnes concernées par la déclaration préalable, à savoir celles dont la présence « détermine directement l'offre de service », ne soient pas les mêmes que celles susceptibles d'être consultées au bout de huit jours. Il a enfin jugé inopportun le délai de prévenance de quarante-huit heures, le système actuel de sondage préalable approximatif des salariés lui paraissant donner entière satisfaction.

M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, a estimé indispensable d'instaurer la déclaration d'intention de grève afin d'améliorer la prévisibilité du trafic.

Après avoir rappelé que le législateur devait se borner à édicter des principes de portée générale, **M. Pierre Hérisson** a souligné la nécessité de protéger les petites et moyennes entreprises, qui connaissent très peu de mouvements sociaux et de leur donner accès aux marchés publics, sur le modèle du « small business act » en vigueur aux Etats-Unis. Il a également fait observer qu'en concentrant de très nombreux usagers sur les quais, en quête d'un hypothétique train, les grèves dans les transports soulevaient des problèmes de sécurité.

Après avoir jugé souhaitable d'améliorer le dialogue social, citant l'exemple des négociations annuelles obligatoires, **Mme Annie David** a relevé que tous les salariés n'étaient pas interchangeables au sein d'une même entreprise, ce qui constituait un obstacle à la réaffectation des personnels non grévistes. Elle a ensuite estimé nécessaire de chercher à améliorer les services publics de transport au quotidien et non seulement en période de grève. Elle a enfin redouté que les déclarations d'intention de grève ne créent des causes de discriminations fortes au sein de l'entreprise, voire des licenciements.

M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, a estimé que la déclaration préalable ne changeait pas la donne, l'entreprise pouvant d'ores et déjà être tentée de sanctionner a posteriori un salarié gréviste, mais apportait une garantie importante à travers les sanctions pénales prévues en cas de détournement des fichiers individuels de déclaration. S'il a reconnu des limites à la polyvalence du personnel, notamment pour des questions de sécurité évidentes, il a toutefois jugé les marges de progression possibles importantes. Après avoir précisé que des moyens techniques supplémentaires pouvaient être mis en œuvre en cas de grève (par exemple wagons supplémentaires, trains à double étage...), il a déclaré qu'en raison de son caractère obligatoire, l'absence de négociation serait désormais sanctionnée par le juge des référés en cas de contestation.

M. André Lardeux s'est interrogé sur la pertinence du remboursement des usagers en matière de transport scolaire au regard de leur très faible coût, voire parfois de leur complète gratuité. Il a souhaité savoir également si le Gouvernement avait l'intention d'étendre le service minimum aux liaisons aériennes et maritimes ainsi qu'à l'éducation nationale et à la Poste.

M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, a rappelé que les autorités organisatrices de transport pourraient, quand elles l'estiment nécessaire, ne pas imposer le remboursement du titre de transport aux usagers. Il a signalé que, dans le secteur de la navigation aérienne, un service minimum est d'ores et déjà garanti par la loi du 31 décembre 1984, et fait valoir que le projet de loi visait les déplacements quotidiens de la population et excluait ainsi les modes de transport moins habituels. S'agissant du service minimum à l'éducation nationale et à la Poste, il a indiqué qu'il relevait d'une autre logique juridique et nécessitait une très longue concertation préalable.

Après s'être réjoui des dispositions du projet de loi tendant à renforcer l'information des usagers en cas de grève, **Mme Gisèle Printz** a exprimé le souhait qu'elles conduisent à une amélioration effective de la situation.

M. René Beaumont a souhaité obtenir des clarifications sur l'expression « représentant des usagers », soulignant que si la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) était connue au plan national, aucune association locale n'était clairement identifiée. Il s'est également interrogé sur l'opportunité de présenter un amendement tendant à contraindre les entreprises de transport scolaire à garantir une information minimale aux familles en cas de perturbations météorologiques, telles que le gel ou la neige. Il a enfin redouté des définitions très hétérogènes du service minimum, génératrices d'inégalités territoriales.

M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, a jugé très important, dans un souci de transparence, d'associer les représentants des usagers à la définition des dessertes prioritaires, que ce

soit à travers les comités de ligne, les syndicats de salariés, les rectorats, les conseils économiques et sociaux régionaux ou toute autre formule. Il a par ailleurs indiqué que l'information pouvait aujourd'hui être délivrée aux usagers par de multiples canaux : presse, radio, internet, serveur vocal...

M. Michel Billout a regretté une certaine inadéquation entre l'intitulé du projet de loi, qui évoque la continuité du service public, et son contenu, caractérisé par l'aménagement du droit de grève. S'il a reconnu la nécessité d'encadrer le droit de grève pour assurer le service aux usagers, il a déclaré que la grève ne représentait que 1 % des problèmes rencontrés par les usagers des transports. Après avoir, en conséquence, jugé urgente l'amélioration des conditions de travail des salariés, facteur de prévention des conflits, il a indiqué que le délai de quarante-huit heures risquait de susciter un abondant contentieux, eu égard à la jurisprudence de la Cour de cassation du 22 novembre 2005 (arrêt Air France) qui a jugé qu'« il ne peut être imposé à un salarié d'indiquer à son employeur, avant le déclenchement de la grève, qu'il participera au mouvement ». Il a enfin appelé de ses vœux un remboursement des usagers à chaque perturbation du trafic, qu'elle soit prévisible ou non.

M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, a mis en exergue la nécessité d'informer les usagers de manière fiable et précise avant toute perturbation du trafic. Il a expliqué que l'arrêt Air France démontrait de façon évidente la nécessité d'une loi en ce domaine.

M. Alain Gournac a jugé très utile le texte proposé, considérant qu'il encourageait le dialogue social, respectait le droit de grève et améliorerait sensiblement l'information des usagers. Après avoir regretté que la grève soit parfois aujourd'hui davantage un préalable à la négociation qu'un ultime recours après l'échec de toutes les tentatives de conciliation, il a cité les exemples britanniques et néerlandais où le droit de grève est beaucoup plus sévèrement encadré qu'en France. Il a estimé particulièrement opportun le délai de quarante-huit heures, convaincu que grâce à l'esprit de responsabilité des salariés des entreprises de transport, les craintes d'un « détournement » de la procédure s'avèreraient infondées.

**Audition de Mmes Chantal DUCHÈNE, directrice générale,
et Catherine DELAVALAUD, juriste,
du groupement des autorités responsables de transport (Gart)**

Puis la commission spéciale a entendu Mmes Chantal Duchène, directrice générale du groupement des autorités responsables de transport (GART), et Catherine Delavaud, juriste du GART.

Mme Chantal Duchène, directrice générale du GART, a d'abord prié les sénateurs présents de bien vouloir excuser le président du GART, M. Michel Destot, député maire de Grenoble, empêché.

Après avoir rappelé que le GART comptait 262 adhérents, qui sont des agglomérations, des départements et des régions, tous compétents en matière d'organisation des transports publics, elle a précisé que le conseil d'administration du GART était composé pour moitié d'élus de droite et pour moitié d'élus de gauche. Elle a ensuite fait observer que la position prise par le GART sur le projet de loi sur le dialogue social et la continuité du service public de transport avait été adoptée à l'unanimité des membres du conseil d'administration. Elle a également indiqué que le GART n'était habilité à s'exprimer que sur les dispositions concernant les autorités organisatrices de transport et qu'il ne se prononcerait donc pas sur l'autre volet du texte, relatif au dialogue social dans les entreprises de transport.

Mme Chantal Duchène, directrice générale du GART, a expliqué que pour porter son appréciation, le groupement avait examiné ce projet de loi au regard de deux critères : le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales et les répercussions financières du projet sur leur budget. Elle a en effet indiqué que le texte visait à créer de nouvelles obligations pour les collectivités territoriales, à savoir la définition, par l'autorité organisatrice, des dessertes prioritaires et la définition, par l'opérateur de transport en accord avec l'autorité organisatrice, d'un plan de transport adapté et d'un plan d'information des voyageurs. Elle a souligné que le GART soutenait ces deux dispositions dans la mesure où elles reprenaient largement les pratiques préconisées par le GART lui-même dans le guide sur le service garanti dans les transports que le groupement avait élaboré avec le ministre des transports, Dominique Perben.

Elle a toutefois exprimé des réserves sur quelques points du texte :

- concernant le champ d'application, qui vise en l'état actuel toutes les autorités organisatrices de transport et tous les réseaux, le groupement

s'inquiète du coût financier de son application aux plus petites agglomérations, obligées de prévoir un avenant aux conventions les liant aux exploitants de transport, et propose donc d'exclure du champ d'application du texte les réseaux se situant dans des agglomérations comptant moins de 100 000 habitants ;

- en ce qui concerne la consultation des usagers, l'avant-projet de texte en prévoyait une double, la première pour déterminer les dessertes prioritaires, la seconde pour l'approbation du plan de transport, ce qui représenterait une obligation très lourde pour les collectivités territoriales, sans être un gage d'efficacité. Le GART proposait donc une seule consultation, en amont, proposition qui a d'ailleurs été finalement reprise par le Gouvernement dans le projet de loi soumis au Parlement ;

- s'agissant des modalités de la consultation, le GART souhaiterait que le texte ne les dicte pas aux collectivités territoriales et appelle à recourir aux instances de consultation existantes - commission consultative des services publics locaux, comité des partenaires et du transport public... - plutôt qu'à en créer de nouvelles ;

- quant aux priorités de desserte, le GART propose qu'une fois définies, elles soient intégrées au contrat pour les rendre opposables à l'exploitant, cette fixation en amont n'empêchant pas de faire évoluer ces priorités dans le temps ;

- en matière d'obligation d'information, le texte en prévoit au bénéfice des usagers mais n'impose aucune obligation d'information des autorités organisatrices. Le GART estime que les exploitants de réseaux devraient signaler aux autorités organisatrices les perturbations susceptibles d'apparaître ;

- quant au financement, le texte ne prévoit en l'état aucune sanction financière dans l'hypothèse d'une carence de l'opérateur. Le GART propose de prévoir de telles sanctions au niveau contractuel afin d'inciter les opérateurs à ne pas établir de plans de transport formels. En particulier, il conviendrait d'éviter ce qui se pratiquait avant pour les grèves, qui étaient considérées comme des cas de force majeure, ce qui impliquait de payer malgré tout les exploitants. Concernant le point précis du remboursement des titres aux usagers, figurant à l'article 8 du projet de loi, le GART y est favorable mais regrette l'imprécision du texte et suggère une nouvelle rédaction afin d'éviter que le coût du remboursement soit répercuté sur les autorités organisatrices de transport.

M. Charles Revet, président, *a demandé des éclaircissements sur l'impact financier que pourrait avoir un avenant aux conventions actuelles afin de mettre celles-ci en conformité avec la future loi. Il a rappelé qu'à ses yeux, la règle était de ne pas payer un service qui n'était pas assuré et que, de ce fait, rien ne justifiait un supplément de coût pour les collectivités territoriales si le plan de transport adapté pour assurer un service minimum était plus réduit que le plan normal.*

Mme Chantal Duchène a expliqué qu'aujourd'hui de nombreuses conventions ne comprenaient pas de plans de transport adapté. Elle a précisé que, si ces clauses étaient introduites au moment d'un nouvel appel d'offres, comme venait de le faire la région Rhône-Alpes avec la SNCF, elles seraient incluses dans la négociation globale et n'emporteraient donc pas de coût supplémentaire, mais que si leur introduction se faisait par le biais d'un avenant, les exploitants voudraient faire payer aux collectivités territoriales le coût de la nécessaire négociation menée avec les syndicats.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, s'est interrogée sur l'opportunité d'un seuil à 100 000 habitants pour distinguer les gros des petits réseaux. Elle a également souhaité savoir quelles difficultés les autorités organisatrices risquaient de rencontrer dans la mise en œuvre du projet de loi.

Mme Chantal Duchène a expliqué que le seuil de 100 000 habitants existait déjà dans la loi, notamment dans celle relative à la qualité de l'air. Elle a précisé qu'en tout état de cause, le seuil ne serait appliqué qu'aux réseaux urbains, les réseaux de transport scolaire départementaux étant évidemment prioritaires, même dans un département comptant moins de 100 000 habitants.

Quant aux difficultés susceptibles d'être rencontrées par les collectivités, elle a relevé que les régions avaient alerté le GART sur leur embarras à définir des priorités de desserte étant donné les contraintes horaires liées aux sillons de Réseau ferré de France (RFF). Elle a toutefois relevé que la région Nord-Pas-de-Calais était déjà parvenue à mettre en œuvre des dessertes prioritaires, tout en convenant que la capacité d'expertise des régions était sans commune mesure avec celle d'un exploitant comme la SNCF. Elle a jugé que la mise en œuvre du texte serait sans doute plus simple en ville, les écoles et les hôpitaux devant être prioritairement desservis, sauf si les piquets de grève empêchaient les autobus ou les tramways de sortir des dépôts. Sur ce point, elle a remarqué que certains préfets tardaient à faire intervenir la force publique en de telles circonstances et appelé à une nécessaire collaboration des services de l'Etat.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a souhaité savoir si le GART jugeait nécessaire qu'un décret fixe la liste des représentants des usagers qui seront consultés.

Mme Chantal Duchène a confirmé la préférence du GART pour un recours aux instances existantes et notamment aux comités des partenaires et du transport public créés par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Elle a également indiqué que le GART ne voyait pas la nécessité de prévoir un décret en Conseil d'Etat pour préciser les modalités du remboursement des titres aux usagers.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a souhaité avoir des détails sur l'impact de ce remboursement pour les opérateurs.

Mme Chantal Duchène a jugé que le coût de gestion des remboursements allait être important pour les petites entreprises, même si l'on pouvait raisonnablement anticiper que les abonnés seraient les premiers usagers à demander le bénéfice d'un remboursement. Elle a relevé la difficulté pratique du remboursement pour des billets combinés utilisant plusieurs réseaux relevant de plusieurs collectivités... Elle en a conclu que les répercussions financières dépasseraient le seul remboursement des billets et qu'il importait de préciser que ce coût incomberait seulement à l'opérateur.

M. Charles Revet, président, a souhaité connaître la position précise du GART sur l'article 4 du projet de loi auquel le ministre, M. Xavier Bertrand, s'est dit très attaché, et qui prévoit que l'autorité organisatrice de transport définit, après consultation des usagers, les dessertes prioritaires.

Mme Chantal Duchène a confirmé l'accord du GART sur le principe d'une consultation des usagers relative aux dessertes prioritaires.

M. René Beaumont a attiré l'attention de ses collègues sur les précisions apportées par le GART aux modalités concrètes de consultation des représentants d'usagers.

**Audition de M. Jean-Claude DELARUE, président
de la fédération des usagers des transports
et des services publics (FUT-SP)**

*Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi du **jeudi 5 juillet 2007**, la commission spéciale a entendu **M. Jean-Claude Delarue, président de la fédération des usagers des transports et des services publics (FUT-SP)**.*

*A titre liminaire, **M. Jean-Claude Delarue, président de la FUT-SP**, a rappelé qu'il avait déjà été auditionné par le Sénat il y a quelques années, sur le même sujet, et que, depuis lors, la situation avait sensiblement évolué, notamment à la SNCF.*

Il a précisé que la FUT-SP regroupe essentiellement des usagers du réseau ferré d'Ile-de-France et des régions voisines (Picardie, Centre, Haute-Normandie).

Depuis les grèves du mois de décembre 1995, les usagers sont devenus massivement favorables à l'instauration d'un service minimum dans les transports collectifs, même si le problème des grèves apparaît moins aigu ces dernières années. Toutefois, avec la promesse de campagne électorale d'un service continu six heures par jour aux heures de pointe, le texte aboutit in fine à l'organisation d'un service minimum avec les personnels non grévistes.

***M. Jean-Claude Delarue** s'est déclaré soulagé de cette évolution, reconnaissant avoir craint qu'un passage en force du Gouvernement ne conduise à une grève longue et dure, qui aurait pénalisé les usagers. Il a, au contraire, salué la solution retenue par le projet de loi de favoriser la voie du dialogue social en amont, comme cela est déjà mis en œuvre avec succès par la RATP.*

Il s'est également félicité des mesures prévues en matière d'indemnisation des abonnés, au prorata des jours de grève, qui fait actuellement l'objet de décisions prises au cas par cas par les entreprises de transport.

Il a enfin fait valoir que les grèves ne constituent pas la première cause de désagrément pour les usagers, confrontés quotidiennement à des incidents techniques, sources de retards et de suppressions de trains. Il a déploré, à cet égard, le délaissement du réseau ferré francilien, qui représente pourtant 2,5 millions de trajets par jour, soit la moitié des trajets effectués en

semaine sur le territoire national. La SNCF concentre en effet la majeure partie de ses investissements sur les lignes à grande vitesse, créant ainsi, selon lui, un service public des transports « à deux vitesses ».

*Rappelant que le projet de loi prévoit le maintien des accords en vigueur à la RATP et à la SNCF, **M. Jean-Pierre Godefroy** a souhaité connaître l'opinion de M. Jean Claude Delarue sur le contenu de ces accords.*

***M. Jean-Claude Delarue** a qualifié de satisfaisante la situation à la RATP, mais a estimé que des progrès restaient à accomplir à la SNCF pour améliorer l'accord signé en 2004, notamment en renforçant les pouvoirs des responsables locaux de l'entreprise. Il a rappelé plus largement l'importance de cette démarche qui favorise le dialogue social, seul à même d'agir sur les raisons humaines, souvent irrationnelles, à l'origine des grèves.*

***M. Charles Revet, président,** a demandé des précisions sur les modalités envisageables d'indemnisation des usagers en cas de grève.*

***M. Jean-Claude Delarue** a considéré que, si le dédommagement est relativement simple pour les titres de transport (remboursement du billet ou d'une partie de l'abonnement en fonction du nombre de jours de grève), la question des frais adjacents (nuit d'hôtel, note de taxi, etc.) et celle de l'indemnisation du préjudice subi, comme le fait de ne pas avoir pu se présenter à un entretien d'embauche, demeurent posées.*

***M. Charles Revet, président,** s'est ensuite interrogé sur la consultation des usagers à propos du choix des dessertes prioritaires en cas de grève, prévue par l'article 4 du texte.*

***M. Jean-Claude Delarue** a estimé que la plupart des associations d'usagers refuseront d'effectuer ces choix et qu'il revient aux autorités locales de prendre leurs responsabilités en la matière. A titre d'exemple, il a indiqué que la FUT-SP avait renoncé à se prononcer sur la suppression de certains arrêts sur la ligne nord du RER B pourtant nécessaires au désengorgement du réseau.*

***M. Charles Revet, président,** a souhaité connaître le point de vue de la FUT-SP sur le droit des usagers à l'information mentionné à l'article 7 du projet de loi.*

***M. Jean-Pierre Godefroy** est revenu sur le rôle dévolu par le texte aux associations d'usagers, en rappelant que M. Xavier Bertrand, ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, avait insisté sur l'importance de cette disposition lors de son audition par la commission spéciale.*

***M. Jean-Claude Delarue** a nuancé son propos précédent, en précisant que, malgré leurs réticences, les associations d'usagers pouvaient sans doute se prononcer sur le maintien du service prioritairement aux heures de pointe et sur les dessertes pour lesquelles il n'existe pas facilement de modes de transport alternatifs.*

Concernant le droit à l'information, il s'y est déclaré très favorable dans la mesure où les usagers doivent pouvoir s'organiser avant le début d'une grève et, plus largement, connaître la nature des dysfonctionnements qu'ils devront subir.

***M. Charles Revet, président,** citant son expérience personnelle en Haute Normandie, a estimé que les grèves ont parfois pour conséquence un meilleur fonctionnement de certaines dessertes, en raison d'un décongestionnement du réseau. Il s'est interrogé sur la possibilité d'ouvrir le droit à l'indemnisation aux cas où le retard ou l'annulation du train est dû à un incident technique ou humain. Il a demandé si cette indemnisation doit plutôt s'effectuer en fonction du nombre de jours de grève ou de la quantité de trajets concernés pour chaque utilisateur.*

***M. Jean-Claude Delarue** a fait valoir qu'il convient de réfléchir à l'indemnisation des incidents liés à des problèmes techniques, comme tel est déjà le cas pour le TGV à partir d'un certain seuil. Il a estimé que les usagers des trains corail, TER et de banlieue étaient, à cet égard, victimes d'une certaine forme de ségrégation.*

**Audition de M. Jean SIVARDIÈRE, président
de la fédération nationale des associations d'usagers des transports
(Fnaut)**

Puis la commission spéciale a entendu M. Jean Sivardière, président de la fédération nationale des associations d'usagers des transports (Fnaut).

M. Jean Sivardière, président de la Fnaut, a d'abord indiqué que la fédération nationale des associations des usagers des transports (Fnaut) regroupait plus de 40 000 adhérents répartis dans environ 150 associations et qu'elle constituait à la fois une association de consommateurs agréée et une association de défense de l'environnement.

Puis M. Jean Sivardière a exposé les raisons pour lesquelles la Fnaut était très sensibilisée à la question des grèves et ce, après avoir formulé deux observations préalables. La première porte sur l'importance de la distinction entre, d'une part, les grèves affectant les services commerciaux que constituent les lignes ferroviaires à grande vitesse ou les transports aériens dont les utilisateurs peuvent généralement reporter leur déplacement, ou choisir un autre mode de transport, d'autre part, les services publics de transports urbains, départementaux ou régionaux, dont les usagers sont plus dépendants, notamment du fait de l'allongement des trajets domicile-travail ou domicile-école et de l'utilisation rendue de plus en plus difficile de l'automobile. La seconde observation préalable vise à rappeler que les grèves ne constituent pas la principale difficulté rencontrée par les usagers des transports, mais qu'elles viennent s'ajouter à d'autres dysfonctionnements quotidiens.

Il a toutefois considéré que les problèmes posés par les grèves ne devaient pas être sous-estimés pour diverses raisons, au rang desquelles il a énuméré : le fait précisément que ces difficultés venaient s'ajouter aux problèmes quotidiens posés par les transports publics, le sentiment d'injustice ressenti par les usagers, pouvant parfois justifier l'emploi du terme « d'otages », ou le fait que ces mouvements sociaux auraient pu être évités avec un peu de bonne volonté. A ces raisons, il a ajouté l'impact négatif d'une grève à la fois pour les entreprises de transport, mais aussi pour les automobilistes ainsi que, plus globalement, pour l'image du transport public. Il a fait valoir que l'importance des grèves ne saurait être traduite par les statistiques officielles mesurant le nombre de jours de grève par agent, tant il convient de souligner que seules certaines catégories de personnels sont indispensables à la poursuite du trafic. Il a précisé, en outre, que l'objectif d'une meilleure

maîtrise du droit de grève était partagé par l'ensemble des adhérents de la Fnaut, les sondages faisant apparaître que ceci valait quasiment autant pour les sympathisants de gauche que de droite.

***M. Jean Sivardière** a ensuite indiqué que la Fnaut estimait n'avoir aucune légitimité pour donner un avis sur les revendications syndicales, regrettant néanmoins que trop de grèves résultent d'une insuffisance de dialogue en amont, comme lors de chaque changement de service à la SNCF. Il a considéré qu'il convenait désormais pour les syndicats d'accepter une meilleure conciliation du droit de grève avec le droit aux transports et qu'il existait plusieurs moyens d'atteindre cet objectif : soit de façon relativement douce, au moyen d'accords dans les entreprises, soit de façon plus dure, au moyen de réquisitions comme tel est le cas en Italie, voire d'une interdiction du droit de grève pour certaines catégories de personnels selon l'exemple de la Suisse. Il a considéré que le projet de loi optait pour la méthode douce, tout en tentant de régler les conséquences des grèves.*

Sur le premier volet du projet de loi relatif à la limitation de la fréquence des grèves, il a cité en exemple le dispositif d'alarme sociale mis en place à la RATP depuis 1996 qui, outre l'organisation de discussions en amont, permet une meilleure implication des syndicats dans la stratégie de l'entreprise. Il a toutefois noté que cette procédure n'empêche pas les grèves dans tous les cas, notamment lorsqu'il s'agit de mouvements nationaux. Par ailleurs, mis en place à la SNCF, ce système ne produit pas les mêmes effets qu'à la RATP, sans doute du fait de la taille, de la plus grande centralisation et de la culture plus conflictuelle de l'entreprise ferroviaire. Il a estimé que ces limites inhérentes au dispositif d'alarme sociale rendaient d'autant plus nécessaire l'existence de dispositions touchant aux conséquences de la grève pour les usagers.

*Sur ce sujet, **M. Jean Sivardière** a indiqué que les revendications de la Fnaut portaient à la fois sur l'information des usagers, la garantie d'un niveau convenable de service et l'indemnisation des abonnés. Il a aussi rappelé qu'à ce jour, neuf conventions entre autorités organisatrices et entreprises de transport prévoyaient le maintien d'un certain niveau de service, pouvant être exprimé par un pourcentage global comme en Ile-de-France ou par différents plans de transports pré-établis dans le cas de l'Alsace, et que certaines de ces conventions prévoyaient même une indemnisation des abonnés.*

*Au total, **M. Jean Sivardière** a indiqué que la Fnaut se félicitait du fait que le projet de loi tende à généraliser et à améliorer la prévisibilité de la grève, tout en apportant des garanties en termes de maintien du service, grâce à la fixation d'un niveau minimum contractuel. Sur ce dernier point, il a indiqué que si la Fnaut avait longtemps milité en faveur du maintien intégral du service aux heures de pointe, elle préconisait aujourd'hui le maintien du service sur les lignes déjà surchargées en temps normal.*

En conclusion, il a estimé que le projet de loi avait le mérite de privilégier des dispositifs incitatifs qui avaient déjà démontré leur intérêt. Il a fait part de son optimisme quant aux résultats qui pourraient être obtenus dans les six mois laissés par le texte pour la mise en place des différents systèmes sur le terrain. Il a toutefois redit que la grève n'étant pas la principale source de mécontentement des usagers, l'amélioration du service ne pourrait être réellement obtenue que par un effort d'investissement massif dans des infrastructures aujourd'hui sous-développées, citant à l'appui de son propos l'audit réalisé par l'école polytechnique de Lausanne, selon lequel 50 % du réseau ferré français nécessiteraient une intervention.

*Après cette présentation, **Mme Catherine Procaccia, rapporteur**, a interrogé **M. Jean Sivardière** sur le point de savoir si la mention de la consultation des usagers par l'article 4 du projet de loi était suffisamment claire et précise à ses yeux.*

*En réponse, **M. Jean Sivardière** a rappelé que la Fnaut ne revendiquait pas le monopole de la représentation des usagers et qu'il pourrait être opportun d'associer aux procédures prévues l'ensemble des associations de consommateurs pratiquant la concertation, c'est-à-dire les dix-huit associations agréées, à l'exception d'UFC-Que Choisir, qui refuse traditionnellement de s'inscrire dans ce type de démarche.*

***M. Jean-Pierre Godefroy** a demandé si la Fnaut souhaitait être associée à la définition des dessertes prioritaires, ce à quoi **M. Jean Sivardière** a répondu par l'affirmative tout en faisant valoir que la définition des « besoins essentiels » prévue par le projet de loi serait difficile à établir compte tenu des interconnexions entre les réseaux notamment urbains.*

***Mme Catherine Procaccia, rapporteur**, s'est interrogée sur la notion d'information « précise et fiable » prévue à l'article 7 du texte.*

*Sur ce point, **M. Jean Sivardière** s'est déclaré plutôt optimiste quant à la capacité de la RATP et de la SNCF - au moins pour les grandes lignes - à fournir une telle information en cas de grève, tout en estimant que le niveau d'informations délivrées par les entreprises de transport public en temps normal était globalement insuffisant.*

***M. Jean-Pierre Godefroy** s'est interrogé sur l'intérêt des dispositions du projet de loi aux termes desquelles les accords conclus avant la loi resteront valables jusqu'à ce que de nouveaux entrent en vigueur.*

***M. Jean Sivardière** a estimé que ces dispositions n'étaient pas problématiques en tant que telles. En revanche, à la SNCF, la difficulté réside non pas dans le contenu des accords conclus, mais dans l'existence d'un état d'esprit encore insuffisamment acquis à l'idée de négociation.*

***M. Michel Billout**, rappelant que les grèves n'étaient pas le principal problème quotidien rencontré par les usagers, a soumis l'idée d'une indemnisation des désagréments occasionnés par les dysfonctionnements quotidiens des transports publics, prenant l'exemple de la ligne de train*

desservant sa commune qui enregistre un retard supérieur à un quart d'heure pour un tiers des trains.

***M. Jean Sivardière** a indiqué qu'une telle indemnisation était demandée par la Fnaut et qu'il existait d'ailleurs un précédent concernant une ligne de train express régional de la région Nord-Pas-de-Calais. Il a toutefois estimé qu'il n'était pas toujours facile de qualifier les dommages subis au quotidien, un même retard n'ayant pas par exemple un impact identique selon qu'il s'agit d'un TGV ou d'un train de banlieue. Il a conclu sur ce point en rappelant que la première des revendications des usagers était qu'il n'y ait plus de retard.*

*Au regard de cet objectif, **M. Jean-Pierre Godefroy** a interrogé M. Jean Sivardière sur la proposition de « plan Marshall » en faveur des infrastructures de transport public.*

***M. Jean Sivardière** a fait valoir qu'un effort considérable d'investissement était en effet nécessaire pour faire face aux nouveaux modes de vie et au défi écologique auquel notre société est confrontée. Il est revenu sur l'idée que les grèves n'étaient en général pas le principal motif de déficience, à l'exception toutefois de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.*

*Puis **M. Charles Revet, président**, a souhaité savoir ce que proposait la Fnaut dans l'hypothèse où les démarches incitatives et les concertations n'aboutiraient malheureusement pas.*

***M. Jean Sivardière** a indiqué qu'il lui était difficile de répondre au nom de la Fnaut, puisque ce point n'avait pas été discuté au sein de la fédération. Mais il a estimé qu'en tant que citoyen il ne trouverait pas choquant que des mesures plus coercitives puissent être envisagées en cas d'échec des négociations prévues par le projet de loi.*

**Audition de MM. Jean-François ROUBAUD, président,
Jean-François VEYSSET, vice-président chargé des affaires sociales,
Georges TISSIÉ, directeur des affaires sociales,
et Mme Sandrine BOURGOGNE, adjointe au secrétaire général,
de la CGPME**

La commission spéciale a ensuite procédé à l'audition de MM. Jean-François Roubaud, président, Jean-François Veysset, vice-président chargé des affaires sociales, Georges Tissié, directeur des affaires sociales, et Mme Sandrine Bourgogne, adjointe au secrétaire général, de la CGPME.

M. Jean-François Roubaud, président de la CGPME, s'est félicité du contenu du projet de loi, qu'il a qualifié de courageux, indiquant que les PME sont massivement favorables à l'instauration d'un service minimum dans les transports. Leur fonctionnement est, en effet, trop souvent paralysé par des grèves de transport, comme au mois de mai 2003, mais aussi par les fréquents arrêts de travail à La Poste, sur lesquels il a souhaité qu'une réflexion soit également prochainement menée.

Il a approuvé les modifications apportées à la dernière mouture du texte concernant notamment la durée du délai dont disposent les salariés pour déclarer leur intention de faire grève. Il s'est en revanche interrogé sur le bien-fondé de la suppression, à l'article 4, de la précision du nombre de personnels non grévistes nécessaire à la mise en œuvre du plan de transport adapté et sur la lisibilité de l'article 9 concernant les conditions de rémunération des salariés en grève.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a d'abord fait valoir que ces modifications pouvaient être le fait du Conseil d'Etat, dans un souci de justesse juridique et de clarté des dispositions du projet de loi. Elle a ensuite souhaité savoir si la CGPME comptait des entreprises de transport de voyageurs parmi ses adhérents.

M. Jean-François Roubaud a indiqué que la CGPME dénombrait quelques entreprises de ce secteur parmi ses membres, mais qu'elles n'avaient pas exprimé de remarques particulières sur la réforme proposée.

Abordant la consultation prévue à l'article 6, Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a estimé qu'elle pouvait être difficile à organiser pour l'employeur et a souhaité connaître la position de la CGPME sur ce point.

M. Jean-François Roubaud a approuvé l'esprit de cette disposition, rappelant que ce procédé ne serait toutefois utilisé par les entreprises qu'en cas de conflit long et dur.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a ensuite interrogé M. Jean-François Roubaud sur les sanctions disciplinaires, prévues à l'article 5, applicables au salarié qui ne prévient pas son employeur qu'il participera à une grève.

M. Jean-François Roubaud a estimé ces sanctions justes et nécessaires, considérant que les entreprises doivent connaître à l'avance le nombre de grévistes pour pouvoir s'organiser.

M. Charles Revet, président, a fait valoir que rien n'interdit à un salarié de changer d'avis après sa déclaration d'intention.

M. Georges Tissié, directeur des affaires sociales de la CGPME, a rappelé, à cet égard, que l'esprit du projet de loi est de clarifier les modalités du dialogue social et de responsabiliser les salariés.

M. Philippe Nogrrix a indiqué que tout salarié faisant grève sans l'avoir déclaré devrait, selon le texte présenté, être sanctionné pour faute. Il s'est inquiété d'une possible utilisation, par l'employeur, de la liste des personnels grévistes pour sélectionner les salariés susceptibles de faire l'objet d'un licenciement et a demandé de quelle manière le législateur pouvait rassurer les syndicats sur ce point.

M. Jean-François Roubaud a rappelé que le fait de faire grève ne peut légalement constituer un motif de licenciement.

M. Philippe Nogrrix a estimé qu'il pourrait être difficile, pour l'employeur, de prouver aux prud'hommes qu'il n'y a pas eu de discrimination dans la sélection des personnels licenciés.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a ajouté que le risque était également de voir la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) être saisie de ce type de contentieux et a estimé que, pour se protéger d'éventuels licenciements abusifs, les salariés pouvaient choisir d'adhérer à un syndicat.

S'agissant des négociations prévues à l'article 2 en amont des conflits sociaux, elle a demandé si des accords de branche ne seraient pas plus adaptés que des accords d'entreprise pour en fixer les modalités.

M. Jean-François Roubaud a considéré que les accords d'entreprise sont préférables à partir d'un certain nombre de salariés, comme à la SNCF ou à la RATP par exemple. Mais au-delà de la question du nombre de salariés, c'est la volonté du chef d'entreprise de proposer un accord différent de l'accord de branche qui doit être respectée.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, s'est interrogée sur les dispositions applicables in fine lorsque l'accord d'entreprise et l'accord de branche diffèrent substantiellement.

M. Georges Tissié a estimé qu'en réalité, la plupart des PME se rallieront à un accord de branche.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a enfin demandé si le délai fixé au 1er janvier 2008 pour la signature de ces accords semblait réaliste.

M. Jean-François Roubaud a jugé que ce délai pouvait être tenu.

**Audition de MM. Cyrille du PELOUX, directeur général,
Olivier BROUSSE, directeur général France,
Francis GRASS, directeur régional Ile-de-France de Veolia Transport,
et Mme Marie-Thérèse SUART-FIORAVANTE,
directrice des relations institutionnelles,
de Veolia Environnement**

La commission spéciale a ensuite entendu MM. Cyrille du Peloux, directeur général, Olivier Brousse, directeur général France, Francis Grass, directeur régional Ile de-France de Veolia Transport, et Mme Marie-Thérèse Suart-Fioravante, directrice des relations institutionnelles, de Veolia Environnement.

M. Cyrille du Peloux, directeur général de Veolia Transport, a d'abord indiqué que sa société, filiale du groupe Veolia, ne réalisait que 35 % de son chiffre d'affaires en France et qu'elle était présente dans l'ensemble des pays européens, ainsi qu'aux Etats-Unis, en Australie et en Nouvelle-Zélande, ce qui lui permet d'avoir une bonne connaissance des pratiques en vigueur à l'étranger en matière de transports publics.

Il a souligné que la culture d'entreprise de Veolia accordait déjà une large place au dialogue social et qu'il portait, pour cette raison, une appréciation favorable sur les dispositions du texte relatives à la prévention des conflits. Il s'est en particulier félicité de ce que le texte prévoit une négociation préalable avant le dépôt d'un préavis de grève et qu'il renforce les obligations d'information des usagers.

M. Cyrille du Peloux a indiqué que la position de son entreprise était proche de celle de l'union des transports publics (UTP) :

- concernant le délai de quarante-huit heures avant lequel chaque salarié doit déclarer son intention de participer à un mouvement de grève, il a jugé qu'il était incompressible, mais suffisant ;

- il a également estimé opportun qu'un vote des salariés puisse avoir lieu au bout de huit jours afin d'avoir une vision objective du suivi de la grève ;

- en outre, il s'est dit favorable à la philosophie générale du texte qui privilégie les systèmes de gestion décentralisée et favorise une appréhension efficace des problèmes au plus proche des réalités du terrain ;

- il a émis cependant quelques réserves sur les contraintes que pose le texte, notamment pour les transports interurbains, qui disposent de peu de ressources humaines facilement mobilisables, rendant ainsi problématique l'organisation d'un véritable service minimum.

M. Olivier Brousse, directeur général France de Veolia Transport, a souligné les avantages actuels de l'organisation décentralisée de son entreprise, qui permet de détecter les problèmes en amont et d'anticiper les conflits. En 2006, les conflits ont été limités à 0,35 jour de grève par personne. De façon générale, la durée des mouvements est brève grâce à des mécanismes de discussion et de résolution des conflits efficaces, à la seule exception de 2005, où une grève s'est prolongée au-delà de dix jours.

Il a rappelé l'importance du rôle des autorités organisatrices auxquelles reviendra la responsabilité des arbitrages et du choix des dessertes prioritaires à assurer. La dimension politique de ces arbitrages sera d'autant plus sensible qu'elle se fera sur un réseau de petite ou moyenne taille. L'organisation d'un service public minimum est par ailleurs difficile à envisager pour les transports interurbains, du fait du faible nombre des chauffeurs et des longues distances à parcourir.

En tout état de cause, il reviendra à l'entreprise de gérer les affectations de personnels pour couvrir les services prioritaires. Telle est la raison pour laquelle le délai de quarante-huit heures pour déclarer son intention de faire grève semble difficilement compressible, car il permet d'organiser les réaffectations.

Enfin, s'agissant de la délivrance des informations aux passagers, il sera important de définir dans quelle mesure la responsabilité de l'entreprise pourrait être engagée et entraîner des pénalités financières.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a souhaité savoir si le délai de quarante huit heures, considéré comme excessif par les syndicats représentatifs des salariés, était suffisant pour organiser l'information des usagers vingt-quatre heures à l'avance. Elle s'est également demandé si la réaffectation du personnel faisait partie des questions évoquées dans le cadre de la négociation engagée avec le personnel pour résoudre un conflit.

M. Olivier Brousse a plaidé en faveur du maintien du délai de quarante huit heures, estimant cette durée à la fois suffisante et incompressible. Il a indiqué qu'il est généralement aisé de connaître le nombre de personnes présentes le jour de la grève ; en revanche, il est plus difficile de savoir qui est concerné et quels postes seront à pourvoir. Telle est la raison pour laquelle l'entreprise a besoin de vingt-quatre heures pour organiser les réaffectations. Mais cela n'empêche pas de délivrer une information relativement fiable aux usagers sur l'intensité du trafic. Il a cependant fait observer qu'une information nominative sur les personnes qui souhaitent interrompre leur activité permettrait de mieux organiser le service minimum et de renforcer la fiabilité des informations délivrées aux usagers.

C'est un principe qui pourrait se discuter localement au niveau de chaque entreprise, selon leurs us et coutumes.

M. Francis Grass, directeur régional Ile-de-France de Veolia Transport, a jugé nécessaire d'opérer une distinction selon les tailles des réseaux concernés, estimant qu'un délai de quarante-huit heures est court pour organiser un service public minimum dans les plus grands réseaux.

M. Olivier Brousse a souligné les avantages d'une bonne qualité de dialogue en amont, qui permet d'anticiper les difficultés et de les surmonter. Concernant les services interurbains, la nécessité d'un service le matin et le soir relevant du bon sens, il n'est généralement pas difficile d'en faire accepter le principe.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a demandé des précisions sur l'organisation d'un service minimum dans les transports scolaires.

M. Olivier Brousse a rappelé que le département fait généralement appel à plusieurs prestataires et qu'il lui revient, par conséquent, de définir les priorités de desserte et d'organiser la communication des informations concernant le service à destination des familles. Il a indiqué que ces informations sont généralement transmises directement aux écoles et collèges.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, s'est inquiétée de l'efficacité de la procédure d'information des familles via les établissements scolaires et s'est demandé dans quelle mesure il ne serait pas souhaitable d'organiser une information parallèle par le biais des médias. Elle a enfin souhaité connaître la position de Veolia Transport sur le principe du remboursement des usagers en cas de défaut d'information, tel qu'il est formulé par le projet de loi.

M. Cyrille du Peloux a rappelé que les marges des entreprises de transport sont très faibles. Par conséquent, la mise en place d'une mesure de remboursement des usagers représentera un risque économique que chaque entreprise devra quantifier et couvrir, le cas échéant, par une augmentation des tarifs. Estimant que la rédaction actuelle est peu éclairante, il a jugé nécessaire de connaître rapidement le contenu du décret en Conseil d'Etat auquel renvoie le projet de loi.

M. Francis Grass a souligné le risque que représente la présence non maîtrisée de piquets de grève pour l'entreprise qui organise de bonne foi le service minimum. L'obligation de remboursement des usagers pour service non réalisé pénaliserait alors l'entreprise, qui ne serait pourtant pas responsable. Il a émis le vœu qu'une disposition prévoie l'intervention des services de l'ordre dans ce cas.

M. Olivier Brousse a ajouté que l'entreprise sera doublement pénalisée par le texte car aux coûts de la grève s'ajouteront l'obligation de remboursement des usagers et même, parfois, des pénalités financières. Il a en outre rappelé que pour les grèves suscitées par des conflits nationaux, l'entreprise a peu d'emprise sur la résolution de la crise. Il serait alors injuste

qu'elle endosse la responsabilité financière du coût que représente, dans ce cas, la grève pour les usagers.

M. Philippe Nogrix a souhaité savoir comment s'organisent actuellement la consultation et l'information des usagers. Il s'est également demandé si Veolia Transport a déjà signé des accords d'entreprise et s'ils sont proches dans leur contenu du projet de loi proposé par le Gouvernement. Il s'est inquiété des modalités de gestion de la liste des personnes grévistes, de sa durée de conservation et des personnes autorisées à la consulter. Enfin, il s'est interrogé sur l'opportunité d'ajouter une disposition interdisant les piquets de grève afin que l'obligation de remboursement, présente dans le texte, ne constitue pas un risque tel qu'il rende nécessaire une augmentation des tarifs.

M. Francis Grass a mentionné l'existence de comités d'usagers dont la consultation pourrait être renforcée avec la mise en place de la loi.

M. Olivier Brousse a indiqué que la ville de Nancy a déjà mis en place un plan de service progressif qui définit les lignes prioritaires maintenues en fonction du pourcentage de grévistes. Il a souligné, à cet égard, l'importance de la qualité du dialogue entre l'autorité organisatrice et les prestataires de services.

Il a également précisé qu'à ce jour, aucune liste nominative des grévistes n'est établie chez Veolia Transport, si ce n'est au travers des feuilles de service dont la durée de conservation est très éphémère. Parallèlement, ces informations sont collectées pour la gestion des feuilles de paye et conservées à ce seul titre.

M. Philippe Nogrix a rappelé que les entreprises sont soumises aux règles de gestion des fichiers de la CNIL et que ce sujet a suscité des craintes de la part des organisations représentatives des salariés.

M. Francis Grass a confirmé que l'obligation de remboursement pour service non fait entraînerait automatiquement un renchérissement du service, car cela représente un risque indéniable pour l'entreprise dont les marges sont déjà faibles. Il s'est demandé si cette obligation de remboursement n'était pas excessive et si la simple obligation d'information n'était pas finalement suffisante.

M. Charles Revet, président, a demandé quelles solutions de repli pouvaient être envisagées dans le cas où le pourcentage de salariés présents est insuffisant pour assurer les dessertes prioritaires définies par l'autorité organisatrice.

M. Francis Grass a estimé nécessaire de distinguer les notions de service prioritaire et de service minimum. Il a rappelé que la définition des dessertes prioritaires par l'autorité organisatrice se fait en fonction de la disponibilité des personnels.

**Audition de M. Jean-Paul HUCHON, président,
Mme Sophie MOUGARD, directrice générale,
et M. Thierry GUIMBAUD, directeur de l'exploitation,
du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF)**

Enfin, la commission a entendu M. Jean-Paul Huchon, président, accompagné de Mme Sophie Mougard, directrice générale, et de M. Thierry Guimbaud, directeur de l'exploitation, du syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF).

M. Jean-Paul Huchon, président du STIF, a rappelé en préambule que le STIF était la plus importante des autorités organisatrices de transport (AOT), l'Ile-de-France comptant 12 millions de voyages par jour, mobilisant 60 % du matériel de la SNCF. Après avoir souligné la spécificité de cette situation, il a précisé que le STIF était, dans sa configuration actuelle, une AOT jeune, puisqu'elle n'était présidée par le président de la région que depuis mars 2006. Il a souligné à cette occasion que les accords sur la continuité du service liant le STIF à la RATP et la SNCF avaient été conclus avant sa prise de fonctions, lorsque l'Etat dirigeait encore le syndicat.

Abordant le projet de loi, il a estimé qu'il ne pouvait se prononcer sur la partie du texte relative au dialogue social, qui ne concernait que les entreprises. Il a déclaré que la question des grèves était marginale pour les usagers des transports en commun d'Ile de France, celles-ci n'étant pas la principale cause de perturbation du trafic, mais plutôt les actes extérieurs au service, notamment la malveillance (45 % des perturbations), la vétusté du matériel roulant (20 %) et des infrastructures (15 %), enfin l'organisation des trains (20 %). Après avoir souligné l'importance des besoins, dans un contexte de hausse dynamique du trafic, de l'ordre de 3,6 % par an, il a rappelé que le STIF avait été transféré à la région avec un déficit de plusieurs dizaines de millions d'euros. Il a d'ailleurs jugé que les AOT faisaient face à d'importantes difficultés pour atteindre une véritable qualité de transport.

Puis M. Jean-Paul Huchon a estimé que l'Etat, comme actionnaire unique de la RATP et de la SNCF, devait encourager le dialogue social, mais il lui a semblé que les dispositions contenues dans le projet de loi n'y contribueraient pas et pourraient même avoir des répercussions négatives sur le service. Il a ensuite jugé qu'il n'était pas envisageable pour le STIF d'établir un plan de transport adapté revenant à privilégier certaines zones de la région sur d'autres. Un service minimum ne pouvait donc se concevoir, à ses yeux, qu'au travers d'un pourcentage global du service, qui serait défini

dans la loi. Il a rappelé à cette occasion que les accords conclus par le STIF avec la RATP et la SNCF prévoyaient 50 % du service aux heures de pointe et 33 % aux autres heures. Il a fait valoir que ces accords définissaient des pénalités pour les transporteurs lorsque ces niveaux minimums n'étaient pas atteints.

***M. Jean-Paul Huchon** a ensuite déclaré qu'il ne serait pas possible de donner une information exacte aux usagers vingt-quatre ou quarante-huit heures à l'avance. Il a reconnu que l'information des voyageurs était un aspect fondamental et que d'importants progrès pouvaient encore être réalisés dans ce domaine, l'essentiel étant que l'information couvre toutes les causes prévisibles, et non les seuls mouvements de grève. Du reste, le STIF négocie en ce moment avec les transporteurs un schéma directeur d'information des voyageurs, qui s'appliquera début 2008 et pour quatre ans. Il a déclaré à cette occasion que l'absence totale d'informations des voyageurs du RER B, contraints de passer récemment une nuit entière dans la gare de la Plaine-Saint-Denis, constituait un incident grave.*

***M. Jean-Paul Huchon** a ensuite ajouté qu'il jugeait l'article 8 du projet de loi, relatif à l'indemnisation des passagers, contreproductif dans la mesure où le poids de cette indemnisation reposerait sur les AOT et donc, en définitive, sur le contribuable. Il lui semble paradoxal que les AOT subissent, d'une part, le faible niveau de service, d'autre part, la charge de l'indemnisation. Le cas de l'Ile-de-France montre depuis un an que l'on peut mettre en place des systèmes amenant à une baisse de la conflictualité et à un recours somme toute assez rare aux pénalités infligées aux transporteurs lorsqu'ils ne respectent pas leurs engagements de service minimum.*

***Mme Catherine Procaccia, rapporteur**, après avoir reconnu la spécificité de l'Ile-de-France, a souhaité savoir si un éventuel refus du STIF de déterminer des priorités de desserte n'aboutirait pas à renforcer les déséquilibres entre les différentes zones de la région.*

***M. Jean-Paul Huchon** a fait part de sa conviction qu'il était impossible de définir de telles priorités, tout comme il serait impossible au préfet de les imposer en cas de carence de l'AOT, car la cohérence du réseau en Ile-de-France interdisait une telle option. Il convient en effet de tenir compte du fait que le STIF n'est pas responsable des seuls trains express régionaux (TER), mais de l'ensemble des modes de transport public en Ile-de-France, à l'exception des taxis. En outre, l'intérêt de renoncer au système actuel, qui a permis d'obtenir des résultats et qui continue à progresser, lui paraît peu évident.*

***Mme Catherine Procaccia, rapporteur**, a souhaité savoir si l'objectif en termes de quota que suggérait M. Jean-Paul Huchon devait s'entendre à l'échelle globale de la région ou par département.*

Mme Sophie Mougard, directrice générale du STIF, a indiqué que l'objectif était d'atteindre 50 % du service dans chaque sous-réseau et qu'il ne saurait être question de renoncer à la desserte d'aucune des 444 gares du réseau.

M. Jean-Paul Huchon a ajouté que le STIF investissait des sommes importantes pour développer le réseau de transport et réduire les déséquilibres au sein de la région. Actuellement, 50 % de l'effort s'effectuent en direction de la grande couronne, 25 % allant à la petite couronne et 25 % étant consacrés à Paris. S'il convient de combler les inégalités de desserte, on ne peut pour autant envisager de ne rien faire à Paris, qui finance 30 % des dépenses.

M. Philippe Nogrix a regretté que M. Jean-Paul Huchon estime impossible de mettre en œuvre un plan de transport adapté, alors qu'il pourrait à tout le moins être judicieux d'en faire l'essai. En outre, le plan d'information aux voyageurs, qui existait déjà, pouvait être développé.

M. Jean-Paul Huchon a précisé que le STIF disposait naturellement d'un plan de transport, amélioré en permanence. En revanche, il demeure convaincu qu'il n'est pas possible, en cas de conflit, d'établir des priorités, **M. Thierry Guimbaud, directeur de l'exploitation du STIF**, ajoutant que les tentatives de l'AOT d'établir un plan de transport en mode dégradé n'avaient jamais abouti.

Concernant l'amélioration de l'information des voyageurs, **M. Jean Paul Huchon** a indiqué que les nouvelles automotrices transiliennes (NAT), dont le STIF a cofinancé l'achat à hauteur d'un milliard d'euros, disposeraient d'équipements perfectionnés d'information des voyageurs en temps réel.

Mme Sophie Mougard a ajouté que le plan d'information imposait aux transporteurs d'indiquer quarante-huit heures à l'avance les perturbations importantes et de préciser la veille à dix-sept heures le détail de tous les trains en circulation. Cette information est ensuite actualisée le jour même de la perturbation à six heures du matin. Ces informations sont diffusées dans différents médias et disponibles sur des numéros d'appel gratuits. S'il est vrai que les entreprises ont fait des progrès réels dans ce domaine, il convient de poursuivre l'effort sur les perturbations quotidiennes, domaine où les marges de progrès sont considérables.

En réponse à une question de **Mme Catherine Procaccia, rapporteur**, sur la possibilité de disposer d'une information des voyageurs plus rapide que celle existant en Ile-de-France, **Mme Sophie Mougard** a estimé qu'il convenait de ne pas privilégier l'anticipation de l'information sur sa qualité : il est en effet bien préférable de disposer en fin d'après-midi, la veille de la perturbation, d'une information précise et exacte sur le niveau de service du lendemain, plutôt que d'avoir dès le matin une information imprécise.

M. Jean Desessard a souhaité savoir pourquoi le constructeur Bombardier avait été retenu pour le marché des NAT. Il a déclaré, concernant l'incident des passagers du RER B bloqués toute une nuit, qu'il était inacceptable qu'aucun employé de la SNCF ne se soit rendu sur place. Il a jugé, au vu de cet incident, que le développement de la communication au grand public avait peu d'intérêt si elle coïncidait avec l'incapacité à réagir à des événements spécifiques. Il a ensuite abondé dans le sens de M. Jean-Paul Huchon quant à l'impossibilité de définir des dessertes prioritaires. Enfin, il a considéré que les attentes toujours plus fortes des usagers envers les transports en commun imposaient que leur qualité soit améliorée. De ce point de vue, il s'est interrogé pour savoir si la déclaration préalable de grève ne pouvait être un élément d'amélioration du service en cas de grève.

En réponse, **M. Jean-Paul Huchon** a indiqué que le constructeur Bombardier avait été choisi par la SNCF et non par le STIF, et principalement en raison de son offre plus compétitive. Enfin, concernant la déclaration préalable, les organisations syndicales ont certainement fait part aux membres de la commission de leur appréciation négative de cette disposition, qui lui paraît pour sa part dénuée d'efficacité.

Mme Nicole Bricq ayant souhaité connaître la position du STIF sur la consultation des usagers prévue à l'article 4 du projet de loi, **Mme Sophie Mougard** a estimé que celle-ci était envisageable concernant la définition en amont du niveau de service minimum, mais qu'elle ne pouvait en revanche être organisée au moment même de la perturbation. Approuvant cette analyse, **Mme Nicole Bricq** a estimé que la rédaction du texte avait été améliorée sur ce point par rapport à l'avant-projet de loi.

EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le jeudi 12 juillet 2007, sous la présidence de M. Charles Revet, président, la commission spéciale a procédé à l'examen du rapport sur le projet de loi n° 363 (2006-2007) sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

M. Charles Revet, président, s'est tout d'abord félicité de la constitution d'une commission spéciale qui a permis de rassembler des sénateurs appartenant à différentes commissions permanentes et d'associer ainsi toutes les compétences nécessaires à l'examen du projet de loi. Il a salué la parfaite harmonie de travail et s'est réjoui du grand nombre des auditions menées et ce, en dépit d'un calendrier très serré.

Il a rappelé que le texte proposé répondait à l'engagement du Président de la République de garantir aux usagers, en cas de grève, un service réduit mais prévisible.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a tout d'abord présenté les deux objectifs poursuivis par le texte :

- prévenir plus efficacement les conflits dans les entreprises de transports terrestres et ferroviaires par le développement du dialogue social ;

- garantir, en cas de grève ou de perturbation prévisible du trafic, un service réduit mais connu par avance de la population et répondant à ses besoins prioritaires.

Elle a souligné que ce texte répondait à la fois aux attentes :

- de nos concitoyens qui, à une très large majorité, souhaitent l'instauration d'une forme de service minimum dans les transports publics ;

- des collectivités territoriales organisatrices de transport, qui doivent faire face aux exigences de plus en plus grandes des usagers, et qui réclament donc un meilleur service de la part des opérateurs de transport ;

- des employeurs qui, soumis à une plus forte pression, doivent disposer des moyens nécessaires au maintien d'un service de qualité ;

- des salariés des entreprises de transport, dont les conditions de travail particulières exigent de pouvoir bénéficier, dans leur entreprise, d'un haut niveau de dialogue social.

Ces attentes étant parfois contradictoires, le projet de loi tente d'assurer une conciliation équilibrée et proportionnée entre plusieurs principes constitutionnels : le droit de grève, la liberté d'aller et venir, la liberté du travail, la liberté du commerce et de l'industrie, l'accès aux services publics, la libre administration des collectivités territoriales et la continuité du service public.

Après avoir déclaré que ce dernier principe revêtait une importance particulière en matière de transport public, les collectivités ayant, au cours des dernières années, favorisé, pour des raisons notamment environnementales, le développement des transports collectifs comme mode privilégié de déplacement quotidien de la population, elle a jugé indispensable, en contrepartie, que les services de transport proposés aux usagers atteignent un très haut niveau de qualité de service. Elle a relevé que le projet de loi reposait sur l'idée, d'une part, que le développement du dialogue social pouvait contribuer à la prévention des conflits, d'autre part, qu'un service de transport réduit mais prévisible devait être organisé en cas de perturbation du trafic.

Elle a souligné à cet égard que la moitié des Etats membres de l'Union européenne avait mis en place un service minimum pour les services essentiels et que, dans l'autre moitié, la culture du dialogue social ou un encadrement très strict du droit de grève le rendaient inutile.

*Abordant le contenu du projet de loi, **Mme Catherine Procaccia, rapporteur**, a expliqué que le Gouvernement avait choisi, à l'article premier, de limiter le champ du texte au secteur des transports terrestres réguliers de personnes afin de répondre prioritairement aux attentes quotidiennes de nos concitoyens qui utilisent les transports en commun. Pour autant, le projet de loi ne doit être qu'une première étape qui pourra être complétée ultérieurement par l'instauration d'un service minimum dans d'autres modes de transports, en particulier les transports maritimes et aériens ou encore le fret, voire d'autres services publics, comme le service postal ou l'éducation nationale.*

S'agissant des dispositions tendant à renforcer le dialogue social dans les entreprises de transport, elle a indiqué que le texte entendait généraliser les pratiques « d'alarme sociale », en vigueur à la RATP et à la SNCF, qui ont permis de réduire significativement le nombre de jours de grève. A cette fin, le projet de loi prévoit la négociation, avant le 1^{er} janvier 2008, d'accords d'entreprise organisant une procédure de prévention des conflits et rend obligatoire une phase de négociation préalable avant le dépôt de tout préavis de grève. Après avoir indiqué que si la négociation d'entreprise n'aboutissait pas, les entreprises seraient couvertes par l'accord de branche éventuellement négocié par les partenaires sociaux ou, à défaut, par des dispositions fixées par décret, elle a signalé que la RATP, la SNCF et les autres entreprises qui se sont déjà dotées d'un accord de prévention des conflits pourraient conserver leurs accords jusqu'à ce qu'ils soient renégociés.

Puis **Mme Catherine Procaccia, rapporteur**, a souligné que le projet de loi encadrerait de manière plus rigoureuse le dépôt des préavis de grève. Après avoir rappelé que la création du préavis de grève, en 1963, avait pour objectif d'empêcher les « grèves surprises », qui interdisent toute prévisibilité du trafic et toute information des usagers, elle a indiqué que cette règle était parfois contournée par le dépôt de préavis de grève quotidiens aboutissant à créer un « préavis permanent ». C'est pourquoi l'article 3 du projet de loi a pour objet de limiter cette pratique, dite des « préavis glissants », en prévoyant, à l'instar des règles en vigueur dans l'audiovisuel, qu'un nouveau préavis ne peut être déposé par le même syndicat et pour le même motif avant l'échéance du préavis en cours.

Abordant le deuxième volet du projet de loi relatif à l'organisation de la continuité du service public de transport, **Mme Catherine Procaccia, rapporteur**, a présenté les trois mesures importantes de l'article 4, destinées à garantir aux usagers la qualité du service :

- la définition par l'autorité organisatrice de transport des priorités de desserte ;

- la définition par l'entreprise d'un plan de transport adapté correspondant aux priorités définies par l'autorité organisatrice ;

- enfin, la définition par l'entreprise d'un plan d'information des usagers.

Elle s'est réjouie de l'équilibre atteint par le texte entre, d'une part, la continuité du service public et la nécessité d'informer les usagers, d'autre part, la préservation du droit de grève et la prise en compte des contraintes d'organisation de l'entreprise de transport. Il lui a paru toutefois utile d'améliorer le dispositif par une nouvelle rédaction de l'article 4.

L'article 5 a pour objet de limiter l'impact des perturbations pour les usagers, en mettant en place un accord de prévisibilité permettant à l'entreprise de se réorganiser, en fonction de l'importance de la grève, et d'informer les usagers vingt-quatre heures à l'avance. Elle a indiqué qu'afin de rendre effectif cet accord, il était prévu une déclaration d'intention de grève des salariés qui veulent participer au mouvement collectif, quarante-huit heures avant le début de la grève.

Elle a ensuite souligné l'intérêt de l'article 7 qui consacre un droit de l'utilisateur à disposer, au plus tard vingt-quatre heures avant le début de la perturbation prévisible du trafic, d'une information précise et fiable sur le service assuré.

S'agissant de la consultation des salariés, organisée au-delà de huit jours de grève, elle a précisé que cette mesure, traduction d'un engagement pris par le Président de la République pendant la campagne électorale, n'interdisait à aucun salarié de poursuivre le mouvement, la grève étant un droit individuel, mais pourrait néanmoins avoir un effet psychologique s'il

apparaissait que la grève est soutenue par une minorité ou, a contrario, une majorité des salariés de l'entreprise.

Concernant l'indemnisation des usagers en cas de non-respect par les entreprises des plans de transport adapté et d'information des usagers, prévue à l'article 8 du projet de loi, elle a exprimé le souhait d'en modifier la rédaction pour rendre le principe plus effectif.

L'article 9, enfin, rappelle le principe selon lequel les périodes de grève ne sont pas rémunérées.

*Tout en souscrivant pleinement à l'économie générale du projet de loi, **Mme Catherine Procaccia, rapporteur**, a souhaité le clarifier et le renforcer pour mettre l'utilisateur au cœur du dispositif.*

Elle a tout d'abord jugé nécessaire d'apporter une réponse à l'ensemble des perturbations prévisibles du trafic, en incluant notamment, outre la grève qui n'en constitue qu'un cas particulier, les incidents techniques et les aléas climatiques qui ont fait l'objet d'une alerte météorologique.

Elle a par ailleurs souhaité simplifier et préciser la notion de dessertes prioritaires en prévoyant que l'autorité organisatrice pourrait déterminer des niveaux de service en fonction de l'importance de la perturbation rencontrée.

Après avoir indiqué que les transports scolaires devaient faire partie, selon elle, des droits et libertés auxquels il convient de ne pas porter une atteinte disproportionnée, elle a jugé nécessaire d'aller plus loin dans la définition du service minimal, en prévoyant qu'un service garanti soit instauré les jours d'examens nationaux (brevet et baccalauréat), cette limitation au droit au grève, limitée à vingt ou vingt-cinq jours par an, lui semblant conforme aux exigences constitutionnelles de protection de l'intérêt général.

***Mme Catherine Procaccia, rapporteur**, a également proposé que le préfet soit informé de l'avancement du processus de définition des dessertes prioritaires et des niveaux de service et qu'il puisse se substituer à l'autorité organisatrice de transport en cas de carence, non seulement pour arrêter les priorités de desserte, mais aussi pour approuver les plans proposés par l'entreprise.*

A l'article 7, elle a proposé que, parallèlement aux usagers, l'autorité organisatrice soit immédiatement informée par l'entreprise de transport en cas de perturbation ou de risque de perturbation.

Enfin, s'agissant de l'indemnisation des usagers prévue à l'article 8, elle a proposé d'organiser directement dans la loi ses modalités sans renvoyer à un décret en Conseil d'Etat, de rendre obligatoire cette indemnisation en cas d'inexécution par l'entreprise de ses obligations, sauf en cas de force majeure, et d'arrêter ses modalités pratiques dans le cadre d'une convention passée entre l'autorité organisatrice de transport et l'entreprise de transport

pour tenir compte, en particulier, des différentes catégories d'usagers et des tarifs qui leur sont applicables. En outre, elle a souhaité préciser que les pénalités financières parfois perçues par les autorités organisatrices de transport pourront contribuer au financement de cette indemnisation.

Sur le volet « dialogue social » du projet de loi, elle a formulé plusieurs propositions ayant pour objet :

- de préciser que la négociation préalable au dépôt d'un préavis de grève doit se tenir avec les seules organisations syndicales qui envisagent de déposer ce préavis et non avec l'ensemble des organisations syndicales, ce qui, dans certaines entreprises, pourrait être très lourd à mettre en œuvre ;

- de rendre obligatoire la conclusion d'accords de branche avant le 1^{er} janvier 2008 ;

- de contraindre la RATP et la SNCF à conclure avant le 1^{er} janvier 2009 un accord-cadre conforme aux principes du projet de loi.

*En outre, **Mme Catherine Procaccia, rapporteur**, a proposé que les parties pourraient désigner un médiateur chargé de rechercher une solution amiable au conflit et de décider éventuellement d'organiser la consultation prévue à l'article 6, au même titre que le chef d'entreprise ou qu'un syndicat représentatif.*

Elle a également souhaité exclure expressément la pratique qui consiste à prévoir le paiement de tout ou partie des jours de grève dans un accord de fin de conflit et estimé indispensable de prévoir une évaluation de l'application de la loi, dès l'année prochaine, afin, en particulier, d'éclairer le Parlement sur l'opportunité d'étendre le principe d'un service minimum à d'autres types de services publics.

*En conclusion, **Mme Catherine Procaccia, rapporteur**, a appelé de ses vœux une application stricte et intégrale de la loi dès son adoption, regrettant la persistance des grèves dites « émotionnelles » ou des piquets de grève qui paralysent les transports publics, pratiques pourtant illégales.*

***M. Daniel Reiner** a regretté que la question du service minimum, question complexe évoquée depuis vingt ans, fasse l'objet d'un examen précipité sans concertation préalable approfondie, et ce afin de répondre à l'engagement pris par le Président de la République pendant la campagne électorale. S'il s'est déclaré satisfait par le volet « dialogue social », permettant de prévenir plus efficacement les conflits, il s'est montré en revanche sceptique sur la deuxième partie du texte consacrée à la continuité du service public, faisant valoir que le net recul de la conflictualité dans les entreprises de transport ne rendait pas nécessaire un aménagement du droit de grève pour assurer la prévisibilité du trafic. Il a notamment regretté l'instauration d'un délai de prévenance de quarante-huit heures et l'organisation d'une consultation après huit jours de grève. Après avoir estimé que l'article 9, relatif au non-paiement des jours de grève, constituait une provocation inutile, qui était encore aggravée par la proposition de*

Mme Catherine Procaccia, il s'est déclaré opposé à l'ensemble du projet de loi.

***M. André Lardeux** a salué la qualité du travail effectué par le rapporteur, tout en regrettant que le champ d'application du texte ne couvre ni les transports aériens, ni des services publics autres que le transport tels que l'éducation nationale ou la Poste. Il a exprimé le souhait que soient sanctionnées plus efficacement toutes les entraves à la liberté du travail ou à la liberté d'aller et venir, qu'elles émanent ou non des organisations syndicales des transports. Il a par ailleurs appelé de ses vœux la recherche d'une solution pour la mise en place d'un service minimum au moment des concours, et pas seulement lors des examens nationaux. En outre, il s'est montré sceptique quant à l'application concrète du mécanisme d'indemnisation des usagers des transports scolaires et a salué l'amendement tendant à reconnaître le caractère prévisible d'une perturbation du trafic faisant suite à des alertes météorologiques mais a redouté les difficultés d'application pratique de cette nouvelle rédaction.*

*Après avoir regretté que l'intitulé laisse croire, à tort, que le projet de loi apportait une réponse à l'ensemble des perturbations du trafic, **M. Michel Billout** a jugé mineurs les apports du rapporteur. Il a fait valoir que le dialogue social, inscrit dans la loi du 19 octobre 1982, permettait déjà de prévenir les conflits et que le projet de loi n'apportait aucune amélioration sur ce point, pas plus qu'il ne permettait de mettre en place un service minimum en cas de grève. Il s'est déclaré hostile à tous les amendements proposés, même s'il a manifesté un intérêt pour celui tendant à prévoir la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation avant le 1^{er} octobre 2008. Il a toutefois regretté que l'amendement envisage que l'évaluation de la loi puisse conduire à une extension du service minimum à d'autres services publics.*

*Souscrivant pleinement au dispositif proposé par le projet de loi, **M. Paul Blanc** a redouté que l'interdiction des « préavis glissants », posée à l'article 3 du projet de loi, soit contournée par le dépôt, par les organisations syndicales, de préavis portant sur des motifs très proches. Après avoir noté que le non-paiement des jours de grève n'interdisait pas l'étalement dans le temps des retenues sur salaires, il a jugé essentielle l'application du texte à toutes les entreprises de transport, y compris celles exerçant dans le domaine des transports scolaires, constatant que ces entreprises, autrefois familiales et non conflictuelles, étaient de plus en plus fréquemment de grandes entreprises sujettes aux conflits sociaux.*

***M. Philippe Nogrix** s'est déclaré très satisfait des conditions dans lesquelles se sont déroulés les travaux et les auditions de la commission spéciale et s'est réjoui de la place centrale donnée à l'utilisateur par le rapporteur. Après avoir estimé indispensable que le Parlement puisse évaluer, d'ici un an, si la loi a bien permis de prévenir les conflits sociaux dans le secteur des transports, il a regretté, d'une part, que le texte ne s'applique pas aux transports maritimes quotidiens, d'autre part, qu'il vise davantage à améliorer le dialogue social qu'à instaurer un véritable service minimum dans*

les transports. Il a également mis l'accent sur la nécessité de garantir une indemnisation à certains prestataires victimes des grèves, citant le cas des entreprises de restauration scolaire.

En réponse aux commissaires, **Mme Catherine Procaccia, rapporteur**, a indiqué que le texte constituait une première étape qui ferait l'objet d'une évaluation précise permettant d'apprécier l'opportunité d'étendre le service minimum au fret, ainsi qu'aux transports maritimes et aériens. Après avoir mis en exergue la nécessité de maintenir le délai butoir du 1^{er} janvier 2008 afin d'encourager l'ouverture des négociations dans les plus brefs délais, elle a rappelé les améliorations qu'elle souhaitait apporter au texte, citant la définition de la perturbation prévisible, notion non réductible aux grèves, et la possibilité pour les syndicats comme pour le médiateur de demander une consultation des salariés au bout de huit jours de grève. Elle a souhaité la plus grande fermeté des représentants de l'Etat dans la lutte contre les entraves à la liberté de travail. S'agissant de la nécessité de bénéficier d'un service minimal en période de concours, elle a fait valoir qu'il appartenait à l'autorité organisatrice de transport de prendre en compte cet impératif dans la définition des dessertes prioritaires. Elle a conclu son propos en soutenant que le projet de loi, centré sur l'usager, rationalisait l'organisation du trafic en cas de perturbation prévisible sans remettre en cause le droit de grève des salariés.

M. Philippe Nogrix s'est interrogé sur l'opportunité de présenter un amendement tendant à modifier l'intitulé du projet de loi pour y mentionner l'éventualité d'une extension ultérieure à tous les modes de transport.

M. Alain Gournac a annoncé le dépôt d'un amendement pour prévoir l'information des usagers bloqués dans un train.

Mme Catherine Procaccia, rapporteur, a précisé qu'il était loisible aux autorités organisatrices de transport de définir dans le cahier des charges les règles à respecter en termes d'information des usagers.

M. Hugues Portelli a regretté, d'une part, que l'information délivrée aux usagers ne soit pas adaptée aux personnes souffrant d'une déficience visuelle ou auditive, d'autre part, que le représentant de l'Etat n'intervienne pas davantage en cas de carence de l'autorité organisatrice de transport.

Puis la commission a procédé à l'examen des articles du projet de loi.

Le groupe communiste républicain et citoyen a précisé qu'il se prononcerait contre l'ensemble des amendements, tandis que le groupe socialiste a indiqué réserver son vote pour la séance publique.

La commission a d'abord adopté l'article premier (champ d'application de la loi) sans modification.

A l'article 2 (accord de prévention des conflits), la commission a adopté deux amendements tendant à préciser que la négociation préalable au

dépôt d'un préavis de grève se déroule entre l'employeur et les seuls syndicats qui envisagent le dépôt du préavis. Elle a également adopté un amendement rendant obligatoire la signature d'un accord de branche avant le 1^{er} janvier 2008, et un amendement imposant aux entreprises de transport public disposant déjà d'un accord de prévention des conflits, la signature d'un nouvel accord conforme aux dispositions du projet de loi avant le 1^{er} janvier 2009.

Elle a adopté l'article 3 (interdiction des « préavis glissants ») sans modification.

Puis elle a adopté un amendement tendant à modifier l'intitulé du titre III afin de préciser que le dispositif s'applique à tous les cas de perturbation prévisible du trafic.

A l'article 4 (plan de transport adapté et plan d'information des usagers), elle a adopté un amendement visant à réécrire l'article en précisant la définition des perturbations réputées prévisibles, en permettant à l'autorité organisatrice de transport d'arrêter les différents niveaux de service attendus en fonction de l'importance de la perturbation, en étendant à l'organisation des transports scolaires la liste des droits auxquels ne doit pas être portée une atteinte disproportionnée, en garantissant l'accès au service public d'enseignement les jours d'examens nationaux, en assurant l'information du représentant de l'Etat sur l'élaboration du plan de transport adapté et en prévoyant, en cas de carence de l'autorité organisatrice, qu'il s'y substitue pour définir les dessertes prioritaires ou approuver le plan.

A l'article 5 (prévisibilité du service en cas de grève), outre deux amendements de clarification rédactionnelle, elle a adopté un amendement visant à étendre la possibilité de réaffectation des personnels disponibles à l'ensemble des cas de perturbation prévisible et un amendement tendant à préciser que les salariés informent l'employeur, au plus tard quarante-huit heures avant le début d'une grève, de leur intention d'y participer.

A l'article 6 (consultation des salariés sur la poursuite de la grève), elle a adopté un amendement visant à prévoir l'intervention possible d'un médiateur afin d'encourager la résolution amiable du différend à l'origine du conflit et à préciser que la consultation des salariés peut être décidée tant par l'employeur que par une organisation syndicale représentative ou le médiateur.

Après que **M. Daniel Reiner** a souligné que la consultation pouvait être demandée par une seule partie au conflit, **Mme Catherine Procaccia, rapporteur**, a rappelé que, dans le texte initial, seul l'employeur, de sa propre initiative ou à la demande d'une organisation syndicale représentative, avait cette prérogative.

M. Charles Revet, président, a insisté sur la nécessité de distinguer la demande de consultation, ouverte à l'ensemble des parties au conflit, de l'organisation de celle-ci, qu'il appartient à l'employeur de mettre en place.

M. Hugues Portelli a ajouté qu'il s'agissait là d'une garantie pour la sincérité du vote.

A l'article 7 (droit de l'utilisateur à l'information), elle a adopté un amendement rendant obligatoire pour l'entreprise de transport d'informer sans délai l'autorité organisatrice en cas de perturbation.

A l'article 8 (indemnisation des usagers), elle a adopté un amendement tendant à réécrire l'article afin de conditionner le remboursement des usagers au défaut d'exécution du plan de transport adapté ou du plan d'information, rendre obligatoire un remboursement total à l'utilisateur en fonction de la durée d'inexécution de ces plans et exonérer l'entreprise de transport de l'obligation de remboursement des usagers en cas de force majeure.

A l'article 9 (non-paiement des jours de grève), elle a adopté un amendement tendant à interdire le paiement d'heures non travaillées pour cause de grève dans un accord de fin de conflit.

Elle a adopté un article additionnel après l'article 9 afin de prévoir la remise au Parlement d'un rapport d'évaluation de la loi, au plus tard le 1^{er} octobre 2008.

La commission a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi ainsi amendé.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

**Projet de loi sur le dialogue social
et la continuité du service public dans
les transports terrestres réguliers
de voyageurs**

**Projet de loi sur le dialogue social
et la continuité du service public dans
les transports terrestres réguliers
de voyageurs**

TITRE I^{ER}

TITRE I^{ER}

CHAMP D'APPLICATION

CHAMP D'APPLICATION

Article 1^{er}

Article 1^{er}

Les dispositions de la présente loi sont applicables aux services publics de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique.

Sans modification

Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° « Entreprise de transport » : toute entreprise ou toute régie, chargée d'une mission de service public de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique ;

2° « Autorité organisatrice de transport » : toute collectivité publique, groupement de collectivités ou établissement public compétent, directement ou par délégation, pour l'institution et l'organisation d'un service public de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique.

TITRE II

TITRE II

**DIALOGUE SOCIAL ET
PRÉVENTION DES CONFLITS
DANS LES ENTREPRISES
DE TRANSPORT**

**DIALOGUE SOCIAL ET
PRÉVENTION DES CONFLITS
DANS LES ENTREPRISES
DE TRANSPORT**

Article 2

Article 2

I. - Dans les entreprises de transport mentionnées à l'article 1^{er}, l'employeur et les organisations syndicales

I. - Dans ...

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

—

—

—

représentatives engagent des négociations en vue de la signature, avant le 1^{er} janvier 2008, d'un accord cadre organisant une procédure de prévention des conflits et tendant à développer le dialogue social. Dans ces entreprises, le dépôt d'un préavis de grève ne peut intervenir qu'après une négociation préalable entre l'employeur et les organisations syndicales représentatives, dans les conditions prévues par l'accord cadre.

Des négociations peuvent également être engagées au niveau de la branche pour organiser une procédure de prévention des conflits et développer le dialogue social. Les accords de branche qui prévoient des règles d'organisation ou de déroulement de la négociation préalable mentionnée au premier alinéa s'appliquent dans les entreprises de transport où aucun accord cadre n'a pu être signé. L'accord cadre régulièrement négocié s'applique, dès sa signature, en lieu et place de l'accord de branche.

Un décret en Conseil d'État fixe les règles d'organisation et de déroulement de la négociation préalable mentionnée au premier alinéa dans les entreprises de transport où, à la date du 1^{er} janvier 2008, aucun accord cadre n'a pu être signé et aucun accord de branche ne s'applique. Les règles d'organisation et de déroulement ainsi prévues respectent les conditions posées au II. L'accord de branche ou l'accord cadre régulièrement négocié après cette date s'applique, dès sa signature, en lieu et place de ce décret.

II. - L'accord cadre prévu au premier alinéa détermine notamment :

1° Les conditions dans lesquelles une organisation syndicale représentative procède à la notification, à l'employeur, des motifs pour lesquels elle envisage de déposer le préavis de grève prévu à l'article L. 521-3 du code du travail ;

... représentatives *qui envisagent de déposer le préavis*, dans les conditions prévues par l'accord cadre.

Des négociations *sont* également engagées au niveau de la branche *en vue de la signature, avant le 1^{er} janvier 2008, d'un accord organisant une* procédure de prévention des conflits et *tendant* à développer le dialogue social. Les ...

... branche.

Alinéa sans modification

II. - Alinéa sans modification

1° Non modifié

Code du travail

Art. L. 521-3. - Lorsque les personnels mentionnés à l'article L. 521-2 font usage du droit de grève, la cessation concertée du travail doit être précédée d'un préavis.

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
<p>Le préavis émane de l'organisation ou d'une des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national, dans la catégorie professionnelle ou dans l'entreprise, l'organisme ou le service intéressé.</p> <p>Il précise les motifs du recours à la grève.</p> <p>Le préavis doit parvenir cinq jours francs avant le déclenchement de la grève à l'autorité hiérarchique ou à la direction de l'établissement, de l'entreprise ou de l'organisme intéressé. Il fixe le lieu, la date et l'heure du début ainsi que la durée limitée ou non, de la grève envisagée.</p> <p>Pendant la durée du préavis, les parties intéressées sont tenues de négocier.</p>	<p>2° Le délai dans lequel, à compter de cette notification, l'employeur est tenu de réunir les organisations syndicales représentatives. Ce délai ne peut dépasser trois jours ;</p> <p>3° La durée dont l'employeur et les organisations syndicales représentatives disposent pour conduire la négociation préalable mentionnée au I. Cette durée ne peut excéder huit jours à compter de cette notification ;</p> <p>4° Les informations qui doivent être transmises par l'employeur aux organisations syndicales représentatives, en vue de favoriser la réussite du processus de négociation, ainsi que le délai dans lequel ces informations doivent être fournies ;</p> <p>5° Les conditions dans lesquelles la négociation préalable entre les organisations syndicales représentatives et l'employeur se déroule ;</p> <p>6° Les modalités d'élaboration du relevé de conclusions de la négociation préalable, ainsi que les informations qui doivent y figurer ;</p> <p>7° Les conditions dans lesquelles les salariés sont informés des motifs du</p>	<p>2° Le ...</p> <p>... représentatives <i>qui ont procédé à la notification</i>. Ce délai ...</p> <p>... jours ;</p> <p>3° La ...</p> <p>... représentatives <i>qui ont procédé à la notification</i> disposent ...</p> <p>... notification ;</p> <p>4° Les ...</p> <p>... représentatives <i>qui ont procédé à la notification</i>, en vue ...</p> <p>... fournies ;</p> <p>5° Les ...</p> <p>... représentatives <i>qui ont procédé à la notification</i> et ...</p> <p>... déroule ;</p> <p>6° Non modifié</p> <p>7° Les ...</p>

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

conflit, de la position de l'employeur, de la position des organisations syndicales représentatives, ainsi que les conditions dans lesquelles ils reçoivent communication du relevé de conclusions de la négociation préalable.

III. - Les accords cadres signés les 30 mai 1996 et 23 octobre 2001 à la Régie autonome des transports parisiens et le 28 octobre 2004 à la Société nationale des chemins de fer français, ainsi que les accords relatifs à la prévention des conflits conclus dans les entreprises de transport avant le 1^{er} juillet 2007 demeurent applicables jusqu'à la conclusion de nouveaux accords, qui seront soumis aux dispositions du présent article.

Article 3

Lorsqu'un préavis a été déposé dans les conditions prévues à l'article L. 521-3 du code du travail, par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives, un nouveau préavis ne peut être déposé par la ou les mêmes organisations et pour les mêmes motifs avant l'échéance du préavis en cours et avant que la procédure prévue à l'article 2 n'ait été mise en oeuvre.

TITRE III

**ORGANISATION DE LA
CONTINUITÉ DU SERVICE
PUBLIC EN CAS DE GRÈVE
OU AUTRE PERTURBATION
PRÉVISIBLE DU TRAFIC**

Article 4

I. - Après consultation des représentants des usagers, l'autorité organisatrice de transport définit les dessertes qui doivent être prioritairement assurées pour permettre, notamment, les déplacements quotidiens de la population en cas de grève ou d'autre perturbation prévisible du trafic.

... représentatives *qui ont procédé à la notification*, ainsi que ...

... préalable.

III. - Les ...

... article, *et, au plus tard, jusqu'au 1^{er} janvier 2009.*

Article 3

Sans modification

TITRE III

**ORGANISATION DE LA
CONTINUITÉ DU SERVICE
PUBLIC EN CAS DE PERTURBA-
TION PRÉVISIBLE DU TRAFIC**

Article 4

I. - Après ...

... dessertes
à assurer en priorité en cas de perturbation prévisible du trafic.

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Au sein des priorités de desserte ainsi définies, l'autorité organisatrice de transport détermine celles qui correspondent à un besoin essentiel de la population. L'autorité organisatrice arrête les conditions dans lesquelles une desserte doit être assurée, notamment les fréquences et les plages horaires auxquelles elle doit l'être pour qu'il ne soit pas porté, en cas de grève des salariés des entreprises de transport, une atteinte disproportionnée :

1° À la liberté d'aller et venir ;

2° À l'accès aux services publics, notamment sanitaires, sociaux et d'enseignement ;

3° À la liberté du travail ;

4° À la liberté du commerce et de l'industrie.

Les priorités de desserte sont rendues publiques.

II. - L'entreprise de transport élabore un plan de transport adapté aux priorités de desserte définies au I et un plan d'information des usagers. Après consultation des institutions représentatives du personnel, elle soumet ces plans à l'approbation de l'autorité organisatrice de transport.

Sont réputées prévisibles les perturbations qui résultent :

- de grèves ;

- d'incidents techniques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis leur survenance ;

- d'aléas climatiques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis le déclenchement d'une alerte météorologique ;

- de tout événement dont l'existence a été portée à la connaissance de l'entreprise de transport par le représentant de l'Etat, l'autorité organisatrice ou le gestionnaire de l'infrastructure depuis trente-six heures.

Pour assurer les dessertes prioritaires, l'autorité organisatrice de transport peut déterminer différents niveaux de service en fonction de l'importance de la perturbation. Le niveau minimal de service doit permettre d'éviter que soit portée une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir, à l'accès aux services publics, à la liberté du travail, à la liberté du commerce et de l'industrie et à l'organisation des transports scolaires. Il doit également garantir l'accès au service public d'enseignement les jours d'examens nationaux.

2° Supprimé

3° Supprimé

4° Supprimé

Les priorités de desserte et les différents niveaux de service sont rendus publics.

II. - L'entreprise de transport élabore :

- un plan de transport adapté aux priorités de dessertes et aux niveaux de service définis par l'autorité organisatrice, qui précise pour chaque niveau de service les plages horaires et les fréquences à assurer ;

- un plan d'information des usagers conforme aux dispositions de l'article 7 de la présente loi.

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Le plan de transport adapté indique les niveaux de service à assurer. Pour chaque niveau, sont précisés notamment les horaires et les fréquences de celui-ci.

Le plan de transport adapté est approuvé par l'autorité organisatrice de transport.

III. - Les conventions d'exploitation conclues par les autorités organisatrices de transport et les entreprises de transport après l'entrée en vigueur de la présente loi comportent le plan de transport adapté et le plan d'information des usagers.

Les conventions d'exploitation en cours sont modifiées avant le 1^{er} janvier 2008 pour intégrer le plan de transport adapté et le plan d'information des usagers.

IV. - En cas de carence de l'autorité organisatrice de transport, et après une mise en demeure, le représentant de l'État peut arrêter les priorités de desserte dans le respect des conditions prévues au I du présent article.

Article 5

I. - Dans les entreprises de transport, l'employeur et les organisations syndicales représentatives engagent des négociations en vue de la signature, avant le 1^{er} janvier 2008, d'un accord collectif de prévisibilité du service applicable en cas de grève ou d'autre perturbation prévisible du trafic.

L'accord collectif de prévisibilité du service recense, par métiers, fonctions et niveau de compétence ou de qualification, les catégories d'agents et

Après consultation des institutions représentatives du personnel, elle soumet ces plans à l'approbation de l'autorité organisatrice.

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

III. - *Les plans visés au II sont intégrés aux conventions ...*

... transport avec les entreprises de transport. Les conventions en cours sont modifiées en ce sens avant le 1^{er} janvier 2008.

Alinéa supprimé

IV.- *Le représentant de l'Etat est tenu informé par l'autorité organisatrice de transport de la définition des dessertes prioritaires et des niveaux de services attendus, ainsi que de l'élaboration des plans visés au II et de leur intégration aux conventions d'exploitation.*

En cas de carence de l'autorité organisatrice, et après une mise en demeure, le représentant de l'Etat arrête les priorités de desserte ou approuve les plans visés au II.

Article 5

I. - Dans ...

... en cas de perturbation prévisible du trafic.

L'accord ...

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Propositions de la commission
	<p>leurs effectifs, ainsi que les moyens matériels indispensables à l'exécution, conformément aux règles de sécurité en vigueur, du niveau de service prévu dans le plan de transport adapté.</p> <p>Il définit en outre les conditions dans lesquelles sont portées à la connaissance de l'employeur les informations nécessaires à l'organisation du service que l'entreprise doit assurer en cas de grève. Il fixe les conditions dans lesquelles l'organisation du travail est révisée et les personnels non grévistes réaffectés afin de permettre la mise en oeuvre du plan de transport adapté.</p> <p>À défaut d'accord, un plan de prévisibilité est défini par l'entreprise. L'accord ou le plan est notifié au représentant de l'État et à l'autorité organisatrice de transport.</p>	<p>... matériels, indispensables ...</p> <p>... vigueur, <i>des niveaux</i> de service <i>prévus</i> dans le plan de transport adapté.</p> <p>Il <i>fixe</i> les conditions dans lesquelles, <i>en cas de perturbation prévisible</i>, l'organisation du travail est révisée et les personnels <i>disponibles</i> réaffectés afin de permettre la mise en oeuvre du plan de transport adapté. <i>Il précise également les conditions d'application des dispositions du II dans l'entreprise.</i></p>
Code pénal	<p>II. - Pour permettre à l'entreprise d'établir et de rendre public le niveau de service assuré en cas de grève, les salariés relevant des catégories d'agents mentionnées au I dont la présence détermine directement l'offre de service informent, au plus tard quarante-huit heures avant le début de la grève, le chef d'entreprise ou la personne désignée par lui de leur intention de participer à celle-ci. Les informations issues de ces déclarations individuelles ne peuvent être utilisées que pour l'organisation du service durant la grève. Elles sont couvertes par le secret professionnel. Leur utilisation à d'autres fins ou leur communication à toute personne autre que celles désignées par le chef d'entreprise comme étant chargées de l'organisation du service est passible des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal.</p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p>II. - <i>En cas de grève</i>, les salariés relevant des catégories d'agents mentionnées au I informent, au plus tard quarante-huit heures avant l'heure <i>mentionnée dans le préavis</i> pour le début de la grève, le chef d'entreprise ou la personne désignée par lui de leur intention <i>d'y</i> participer. Les informations ...</p>
<p>Art. 226-13. - La révélation d'une information à caractère secret par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison d'une fonction ou d'une mission temporaire, est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.</p>	<p>Est passible d'une sanction disciplinaire le salarié qui n'a pas informé son employeur de son intention de participer à la grève dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.</p>	<p>... pénal.</p> <p>Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Article 6

Article 6

I (nouveau). - Dès le début de la grève, les parties au conflit peuvent décider de désigner un médiateur, choisi d'un commun accord, aux fins de favoriser le règlement amiable de leurs différends. Le médiateur dispose, pour exercer sa mission, des pouvoirs mentionnés à l'article L. 524-2 du code du travail. Il veille à la loyauté et à la sincérité de la consultation éventuellement organisée en application du II du présent article.

Au-delà de huit jours de grève, une consultation peut être organisée par l'employeur, de sa propre initiative ou à la demande d'une organisation syndicale représentative. Elle est ouverte aux salariés qui sont concernés par les motifs mentionnés dans le préavis et porte sur la poursuite de la grève. Les conditions du vote sont définies, par l'entreprise, dans les vingt-quatre heures qui suivent la décision d'organiser la consultation. L'entreprise en informe l'inspecteur du travail. La consultation est assurée dans des conditions garantissant le secret du vote. Son résultat n'affecte pas l'exercice du droit de grève.

II. - Au-delà de huit jours de grève, l'employeur, une organisation syndicale représentative ou le médiateur éventuellement désigné par les parties peuvent décider l'organisation par l'entreprise d'une consultation sur la poursuite de la grève, ouverte aux salariés concernés par les motifs mentionnés dans le préavis. Les conditions ...

... grève

Article 7

Article 7

Tout usager du service public de transport a le droit de disposer, en cas de perturbation du trafic, d'une information précise et fiable sur le service assuré, dans les conditions prévues par le plan d'information des usagers prévu à l'article 4. Lorsque la perturbation présente un caractère prévisible ou résulte d'une grève, cette information doit être assurée au plus tard vingt-quatre heures avant le début de la perturbation ou de la grève.

En cas de perturbation du trafic, tout usager a le droit de disposer d'une information précise et fiable sur le service assuré. Le plan d'information des usagers visé à l'article 4 doit permettre le plein exercice de ce droit.

En cas de perturbation prévisible, l'information aux usagers doit être délivrée au plus tard vingt-quatre heures avant le début de la perturbation.

Il appartient à l'entreprise de transport de garantir, par tout moyen d'information, l'effectivité de ce droit.

L'entreprise informe immédiatement l'autorité organisatrice de toute perturbation ou risque de perturbation.

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Article 8

Un décret en Conseil d'État définit les conditions dans lesquelles l'autorité organisatrice de transport peut imposer à l'entreprise de transport ou mettre à sa charge un remboursement total ou partiel des titres de transport aux usagers en cas de défaut d'exécution dans la mise en oeuvre du plan de transport adapté et du plan d'information des usagers prévus à l'article 4.

Article 9

La rémunération d'un salarié participant à une grève est réduite en fonction de la durée non travaillée en raison de la participation à cette grève.

Article 8

En cas de défaut d'exécution, dans la mise en oeuvre du plan de transport adapté ou du plan d'information des usagers prévus à l'article 4, l'autorité organisatrice de transport impose à l'entreprise de transport, sauf cas de force majeure, un remboursement total des titres de transport aux usagers en fonction de la durée d'inexécution de ces plans.

L'autorité organisatrice de transport détermine par convention avec l'entreprise de transport, les modalités pratiques de ce remboursement selon les catégories d'usagers.

Lorsque des pénalités pour non-réalisation du plan de transport adapté sont par ailleurs prévues, l'autorité organisatrice de transport peut décider de les affecter au financement du remboursement des usagers.

Article 9

Alinéa sans modification

Un accord de fin de conflit ne peut comporter de disposition ayant pour objet ou pour effet de rémunérer les heures non travaillées en raison de la participation à la grève.

Article additionnel après l'article 9

Avant le 1^{er} octobre 2008, un rapport d'évaluation sur l'application de la présente loi est adressé par le Gouvernement au Parlement.

Ce rapport présente notamment le bilan :

- des accords cadre et accords de branche signés avant le 1^{er} janvier 2008 ;

- des procédures de dialogue social mises en oeuvre et de leur impact au regard de l'objectif de prévention des conflits ;

- des actions de substitution du représentant de l'Etat éventuellement

Textes en vigueur

—

Texte du projet de loi

—

Propositions de la commission

—

intervenues en application de l'article 4 de la présente loi ;

- des plans de transport adapté et des plans d'information des usagers élaborés par les entreprises de transport ;

- des accords collectifs de prévisibilité mis en place par ces entreprises ;

- du remboursement des titres de transport aux usagers, tel que prévu à l'article 8 de la présente loi.

Au vu de ce bilan, le rapport examine l'opportunité d'étendre le dispositif de la présente loi aux autres modes de transport, voire de le transposer à d'autres services publics.