

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission spéciale
chargée d'examiner le projet de loi
sur le dialogue social et
la continuité du service public
dans les transports terrestres
réguliers de voyageurs**

– Auditions ouverte à la presse 2

Mercredi
25 juillet 2007
Séance de 15 heures 15

Compte rendu n° 04

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2007-2008

**Présidence
de M. Hervé Mariton,
Président**



La commission spéciale a tout d'abord entendu M. Pierre Mongin, président-directeur général de la Régie autonome des transports parisiens (RATP).

Le président Hervé Mariton a invité M. Pierre Mongin à expliquer en quoi le projet de loi est de nature à améliorer la situation.

M. Pierre Mongin a tout d'abord souligné que la conflictualité, à la RATP, constitue un sujet de préoccupation permanent, mais qu'elle est tombée, depuis 2006, à un niveau historiquement bas : 0,4 jour de grève par an et par agent, contre une moyenne de 0,8 jour pour la profession au niveau national. Depuis les grandes grèves de 1995, une prise de conscience a eu lieu à la RATP : le blocage total du service public porte gravement atteinte à la vie de citoyens. Sauf événement extérieur à l'entreprise, rien, dans une démocratie apaisée, ne paraît pouvoir justifier le retour à de telles situations.

C'est par la voie conventionnelle que la RATP s'est efforcée de limiter les conséquences de la conflictualité pour les usagers. En effet, dans les services publics, la grève interrompt la fourniture d'un service essentiel à la population. Un accord, baptisé « alarme sociale », a donc été passé en 1996 avec les organisations syndicales pour prévenir les conflits ; il a été renouvelé en 2001 et en 2006 avec la signature de la CGT et a largement inspiré un volet du projet de loi.

La RATP se réjouit que ce débat soit porté devant la Nation et qu'il soit abordé dans le sens souhaité par le Président de la République. Il est naturel que le responsable d'une entreprise nationale s'exprime régulièrement devant les parlementaires, chargés du contrôle des entreprises publiques.

L'exercice le plus difficile auquel le législateur, comme le responsable d'entreprise, doit faire face, est la conciliation de principes constitutionnels qu'il est impossible de hiérarchiser et que le Sénat a heureusement énumérés à l'article 1^{er} du projet de loi : le droit de grève, la liberté d'aller et venir, le droit d'accès aux services publics, notamment sanitaires et éducatifs, la liberté du travail et la liberté du commerce et de l'industrie. Ces principes doivent être conciliés dans le respect des citoyens et des salariés. Jusqu'à présent, seule l'entreprise avait en charge cette responsabilité. L'exercice sera désormais partagé avec les pouvoirs publics.

À la RATP, le dialogue social fonctionne à un niveau sans précédent, en quantité comme en qualité, et le Sénat, au III de l'article 2 du projet de loi, reconnaît les accords signés. Plutôt qu'imposer une renégociation des accords de prévention des conflits existants, il est souhaitable de prévoir leur mise en conformité avec la future loi.

Grâce au système d'« alarme sociale » et à l'action du management, la RATP, qui occupe le sixième rang mondial parmi les entreprises de transport urbain et assure 80 % des transports collectifs en Île-de-France, est aujourd'hui une société apaisée où s'applique le principe suivant : faire du dialogue social le moteur du changement.

Trois catégories de grèves peuvent cependant toujours survenir : les journées nationales d'action, organisées dans le cadre de mots d'ordre nationaux, qui ont représenté, en 2006, 20 % des préavis déposés ; les grèves récurrentes sur l'organisation du travail, pour obtenir des améliorations de rémunération ou s'opposer à des évolutions de service, qui ont

représenté, en 2006, 70 % des préavis déposés ; des grèves ponctuelles, limitées à des unités particulières de l'entreprise, survenant après des agressions contre des salariés.

En 2006, le volume de préavis a atteint 173, soit un nombre légèrement inférieur à celui des quatre dernières années et le niveau le plus bas depuis 1990. Par comparaison, 384 déclenchements d'alarme ont été enregistrés en 2006 et 120 depuis le 1^{er} janvier 2007.

La baisse de la conflictualité est certes le fruit de la gestion des alarmes sociales, mais elle résulte surtout d'une politique de déminage des conflits, bien en amont. La signature de plus de trente accords avec les organisations syndicales en un an a certainement été le moyen le plus efficace d'éviter le recours à la grève. Le champ de la prévention ne peut, en effet, être limité au traitement immédiat des causes d'un conflit, car c'est souvent trop tard. Un travail permanent de négociation avec les salariés est tout aussi important.

La RATP a également pris l'initiative de proposer à l'autorité organisatrice, le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), un accord contractuel, signé en 2005, par lequel elle s'engage à assurer 50 % de la production de transport sur vingt-quatre heures par réseau de transport. Cette obligation a toujours été respectée, sauf une fois, sur le RER B, ce qui a valu à la RATP une pénalité de 60 000 euros. Par ailleurs, cet accord prévoit une obligation d'information des voyageurs vingt-quatre heures avant toute dégradation du service, sous peine de sanction financière.

Le dispositif gouvernemental envisagé s'inspire donc assez largement du modèle RATP, avec deux novations fondamentales. La principale est que la procédure de prévention des conflits deviendra obligatoire avant tout préavis ; cette systématisation permettra de perfectionner encore le système de dialogue social en généralisant les mécanismes de concertation. Deuxièmement, la procédure préventive sera déclenchée par l'intention de déposer un préavis, c'est-à-dire dans les cas où une dynamique conflictuelle sera déjà affirmée, alors que l'alarme sociale actuelle de la RATP se situe en amont.

Les partenaires sociaux de la RATP apprécient la reconnaissance par le Sénat de l'accord de 1996, même si l'article 2 du projet de loi omet d'évoquer son renouvellement du 20 février 2006. La mise en conformité avec la loi nécessitera que les partenaires sociaux se plient au caractère obligatoire de la procédure de prévention avant tout préavis.

Parmi les autres innovations, la principale porte sur l'élaboration d'un plan de dessertes relevant de l'autorité organisatrice. En Île-de-France, région qui dispose d'un des réseaux maillés de transports collectifs parmi les plus denses au monde et d'une complexité exceptionnelle, un tel plan ne peut résulter que d'un dialogue confiant entre l'opérateur, la RATP et le STIF. La version du texte adoptée par le Sénat précise de façon nette la répartition des compétences et des responsabilités entre les trois acteurs principaux : l'autorité organisatrice, l'entreprise de transport et le représentant de l'État. La RATP devra aussi remettre à l'autorité organisatrice un bilan annuel de ses obligations, ce qu'elle fait déjà dans le cadre de son engagement contractuel avec le STIF.

La RATP va réfléchir à un plan de transport adapté et à un plan d'information des usagers, en établissant des scénarii conformes à l'esprit du texte, c'est-à-dire équilibrant mieux le travail disponible sur les réseaux. Mais la principale limite au basculement des salariés d'une activité de transport à une autre tient aux qualifications professionnelles, et donc à la sécurité. La connaissance du trajet complexe d'une ligne de bus de banlieue par un machiniste, par exemple, ne saurait s'improviser. Pour ce qui est du métro et du RER, les

habilitations ferroviaires constituent des permis de circuler sur une ligne et ne sont pas interchangeables, à moins que des exercices de formation et d'entraînement soient organisés.

Le droit à l'information est une piste de progrès dans laquelle la RATP s'est engagée en s'obligeant à informer les voyageurs vingt-quatre heures avant le conflit, par voie de presse et grâce à des moyens de communication locale, mais aussi des moyens individualisés – courriels, SMS, messageries vocales, plate-forme téléphonique et accès au site « RATP dans ma poche ». Le renforcement de ce droit de l'utilisateur à être informé ne peut néanmoins s'appliquer à des perturbations inopinées liées à des incidents techniques, qui resteront malheureusement les cas de perturbation les plus fréquents. En outre, la prévisibilité nécessite le recensement préalable des agents souhaitant exercer leur droit de grève.

La RATP, entreprise intégrée, met systématiquement en œuvre des plans de transport de substitution, lesquels ne peuvent toutefois atteindre une capacité et un niveau de qualité de service identiques à ceux rendus chaque jour à ses 10 millions de voyageurs quotidiens.

Le STIF inflige à la RATP une pénalité contractuelle liée aux perturbations pour situation inacceptable, qui s'applique déjà en temps de grève sur une ligne particulière. Par ailleurs, la RATP a accepté que lui soient appliquées des pénalités supplémentaires en cas de non-respect de l'obligation d'assurer 50 % de sa production. À cet égard, il serait pour le moins inéquitable de réclamer des indemnités au transporteur et dans le même temps de lui demander d'assurer la charge de l'indemnisation des voyageurs, car cela constituerait une « double peine ». En effet, les conflits sociaux sont déjà extrêmement coûteux pour le compte d'exploitation : la perte, en cas de grève très suivie, se chiffre à 4 millions d'euros par jour, les retenues sur les salaires des grévistes étant calculées sur la base du vingtième de la rémunération mensuelle. La perception des conséquences économiques néfastes des grèves est de plus en plus partagée par les salariés de l'entreprise. Les amendements apportés par le Sénat au texte initial en ce qui concerne le partage de la charge de l'indemnisation conviennent à la RATP.

Si l'indemnisation des voyageurs constitue évidemment un progrès, le remboursement doit incomber à l'autorité organisatrice – qui dispose de tous les pouvoirs en matière de tarification –, à charge pour elle d'obtenir par voie contractuelle une participation de ses opérateurs. L'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) propose que la responsabilité de l'entreprise ne soit retenue que dans le cas où celle-ci dispose, par ses capacités de dialogue, de la possibilité de trouver des solutions, ce qui exclut les conflits dont l'origine est extérieure à l'entreprise, déclenchés par solidarité avec une cause nationale. L'expression « directement responsable » de l'article 8 semble exonérer l'entreprise dans ces cas.

Après les débats qui se sont déroulés au Sénat, il a été décidé de prévoir la possibilité d'intervention d'un médiateur à la condition que l'entreprise et les organisations syndicales se mettent d'accord. Les partenaires sociaux de la RATP n'ont pas d'expérience de ce type, mais tout ce qui est de nature à favoriser le dialogue et la concertation à l'intérieur de l'entreprise va dans le bon sens.

Le sujet traité par le projet de loi est fondamental, car il est au cœur de la relation entre le citoyen et le service public, entre le salarié et l'entreprise, entre l'opérateur de transport et l'autorité organisatrice, entre la loi et la négociation collective. La RATP est prête à mettre en œuvre de façon concertée un système de continuité du service public. C'est tout le

sens du plan d'entreprise qui sera signé en fin d'année : mettre le citoyen-voyageur au centre des préoccupations de l'entreprise.

Le président Hervé Mariton, après avoir relevé que l'approche de la RATP de la « double peine » semble différente de celle de la SNCF, a demandé si la RATP est favorable, indifférente ou hostile à un report du calendrier, pour ce qui la concerne, au 1^{er} janvier 2009.

Par ailleurs, il a souhaité savoir si le délai de prévenance de quarante-huit heures ne recèle pas un risque d'abus de la part des salariés, qui pourraient se déclarer grévistes dans un premier temps quitte à se rétracter, au risque de compliquer l'organisation du service. Il s'est aussi demandé si, pour protéger les salariés, il ne serait pas opportun d'externaliser l'information.

Enfin, s'agissant du vote au bout de huit jours de grève, il a demandé s'il serait facile de déterminer les modalités du scrutin et le périmètre à l'intérieur duquel il conviendra de l'organiser.

Le rapporteur, après avoir souligné qu'il retenait particulièrement deux phrases : « faire du dialogue social le moteur du changement » et « mettre le citoyen-voyageur au centre des préoccupations de l'entreprise », a noté que le risque de « double peine » est levé au cinquième alinéa de l'article 8 et s'est demandé si le texte prend suffisamment en compte le respect des conditions de travail.

M. Michel Destot a estimé qu'il revient aux entreprises de rembourser les titres de transport mais que cette mesure devra être modulée au cas par cas, les réseaux et les titres étant très variés, ce qui rend inimaginable la publication d'un décret d'application générale. Des négociations conventionnelles devront se tenir entre les collectivités – conseils régionaux, conseils généraux, communautés d'agglomérations et communes – et les autorités organisatrices mais la responsabilité entière incombera aux entreprises, seules responsables des discussions avec le personnel et les usagers.

M. Yanick Paternotte a demandé si les « conflits dont l'origine est extérieure à l'entreprise » coïncident avec les journées nationales d'action.

M. Roland Muzeau a contesté le fait que la RATP ne soit pas concernée par une grève nationale sur le pouvoir d'achat, par exemple. Par ailleurs, il s'est étonné que le président de la RATP puisse justifier la nécessité de cette loi, alors que jamais les conflits n'ont été si peu nombreux dans son entreprise depuis dix-sept ans.

M. Guénaél Huet a rappelé que le droit ne doit pas nécessairement suivre les faits et que la loi revêt un caractère normatif : des mesures s'imposent pour rétablir l'équilibre, d'une part, entre les diverses libertés publiques et, d'autre part, entre les droits des salariés et ceux des usagers.

M. Pierre Mongin a répété que la difficulté consiste à concilier des principes dont la valeur est extrêmement élevée : le droit de grève, la liberté d'aller et venir, la liberté d'accès aux services publics. Pour ce faire, le législateur doit définir un chemin, une méthode, une voie s'imposant aux autorités organisatrices, aux représentants de l'État et aux entreprises de transport. Rien, dans le projet de loi, ne remet en cause le droit de grève.

La RATP ne conteste nullement la responsabilité de l'opérateur, mais craint de payer deux fois. Rien ne serait pire, en effet, qu'imaginer un décret pour fixer les modalités de

remboursement, car des usagers procéduriers intenteraient des procédures contentieuses infinies. Les conditions de la pénalisation financière des entreprises manquant à une obligation de service doivent être déterminées dans le cadre conventionnel. À cet égard, la RATP possède une longueur d'avance, puisqu'elle a déjà mis au point un mode de règlement, qui devra être renégocié en fonction de la loi.

En Île-de-France, la situation est particulièrement compliquée, car les mêmes titres de transport sont délivrés par plusieurs canaux. Lorsqu'un conflit social intervient sur le RER C, par exemple, le réseau de la RATP n'est pas perturbé. De même, un mouvement social peut frapper une seule ligne de bus. Une négociation avec l'autorité organisatrice devra être organisée pour définir des règles de bon sens respectant le principe d'indemnisation raisonnable du voyageur lésé. En l'état de sa rédaction, le texte permettra de trouver une solution équitable sans mettre la santé économique de l'entreprise en danger.

La RATP est plutôt favorable à une mise en conformité de sa convention avant janvier 2008, car un délai d'incertitude supplémentaire créerait des perturbations. Dès lors qu'il s'agit d'une remise en conformité et non d'une renégociation, un délai supplémentaire d'un an ne serait pas bénéfique à l'entreprise.

Actuellement, avant tout mouvement social, l'encadrement de proximité téléphone aux opérateurs afin de connaître leurs intentions et ainsi d'évaluer l'impact de la grève. Le délai de prévenance de quarante-huit heures prévu dans le projet de loi officialiserait le système en vigueur à la RATP en lui conférant une base juridique. Au vu de la pratique, le risque d'abus est faible. Et les sécurités juridiques garantissant le caractère confidentiel des données vont dans le sens de la protection des salariés et du droit de grève. Dans la mesure où les salariés ayant indiqué qu'ils feront grève pourront changer d'avis, une marge d'incertitude demeurera, mais elle sera réduite.

Le projet de loi prévoit très justement que le vote ne constituera qu'une mesure du rapport de force sur l'état d'un conflit à un moment donné – cette mesure aurait été inconstitutionnelle si elle avait été assortie de conséquences juridiques tendant à empêcher les salariés minoritaires de faire grève ou au contraire de travailler. Le vote apportera de surcroît aux organisations syndicales ou à l'entreprise un éclairage, le cas échéant, pour modifier leur stratégie. La RATP est organisée de manière totalement décentralisée, avec trois niveaux de responsabilité : le niveau central, les métiers et les unités opérationnelles, comme les lignes de métro ou les centres de bus. Le dialogue social, en particulier les accords d'entreprise, s'articule autour de ces trois niveaux. La RATP considère que le vote devra être organisé à l'échelon de l'unité de travail dans lequel le conflit a lieu, même si une seule catégorie professionnelle suit la grève, mais elle se conformera à ce que la loi disposera.

Le président Hervé Mariton a constaté que cet aspect du projet recèle encore une ambiguïté.

M. Pierre Mongin a ajouté qu'un vote par unité opérationnelle ne choquerait pas les organisations syndicales de la RATP.

M. Alain Vidalies a exprimé sa crainte que le projet de loi n'encourage des mouvements de grève très catégoriels. Par ailleurs, à propos du délai de prévenance de quarante-huit heures, il a noté que les salariés se déclareront eux-mêmes ; ils ne seront pas interrogés par l'entreprise.

M. Pierre Mongin a corroboré cette remarque : dans le cadre du système en vigueur, les salariés sont interrogés à la RATP ; si le projet de loi est adopté, ils se déclareront eux-mêmes en effet.

M. Christian Blanc a suggéré que la rédaction de la loi permette une adaptation à la situation spécifique de chaque entreprise et que le vote ne soit pas cantonné à des périmètres trop corporatistes, surtout dans un contexte de réorganisation de la RATP et de ses métiers, processus que les syndicalistes qualifient de « *big bang* ». L'unité de production dépôt bus ou ligne de métro constitue une réalité mais le législateur devra cerner ce qu'est une « unité de production de service de transport », en la définissant dans un texte de loi ou au moins en en débattant en séance publique, pour que cela figure au compte rendu des débats.

M. Pierre Mongin a affirmé que la RATP, même si ses marges de manœuvre sont limitées en la matière, se sent concernée par la question du pouvoir d'achat. En revanche, il serait injuste que l'entreprise soit pénalisée dans le cas d'un mouvement de grève comme ceux organisés jadis par solidarité avec le Vietnam ; une sorte de clause de sauvegarde doit être prévue pour ce type de mouvements.

Le président Hervé Mariton a remercié M. Pierre Mongin de sa contribution au débat.

*

Puis la commission spéciale a entendu Mme Chantal Duchêne, directrice générale du Groupement des autorités responsables du transport (GART), accompagnée de Mme Catherine Delavaud, juriste.

Mme Chantal Duchêne a indiqué que le GART, association d'élus qui rassemble les agglomérations, les régions et les départements ayant une compétence en matière de transport, travaille sur cette question depuis plus de deux ans. À l'unanimité de son conseil d'administration, il s'est déclaré défavorable à l'adoption d'une loi. Toutefois, en collaboration avec le ministère des transports, il a rédigé un guide sur la prévisibilité des services contenant des dispositions de nature à garantir le service offert aux usagers en cas de perturbations de toutes natures, et il a signé une charte avec le ministre Dominique Perben. Le GART a conseillé à ses adhérents de traiter cette question dans les conventions, notamment à travers l'information des usagers et l'élaboration de plans de transport adaptés. Les collectivités territoriales préfèrent cependant transformer leurs conventions à l'occasion des appels d'offres, plutôt que de procéder par voie d'avenant, ce qui nécessite généralement le versement de surplus aux opérateurs avec lesquels elles travaillent.

Le projet de loi codifie partiellement les propositions dont le GART avait recommandé l'adoption par voie conventionnelle. Lors de son conseil d'administration du 27 juin 2007, il s'est prononcé plutôt favorablement sur les dispositions le concernant, le projet de loi initial du Gouvernement respectant le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Le GART approuve l'amendement du Sénat étendant le champ d'application du texte à l'ensemble des perturbations – la plupart d'entre elles résultant de problèmes techniques, notamment sur le réseau ferré national.

Il souhaite que les réseaux des ensembles urbains de moins de 100 000 habitants, qui sont très nombreux et ne connaissent presque jamais de mouvements sociaux, ne soient pas assujettis à la loi. Ils échapperaient ainsi aux coûts assez lourds inhérents à la préparation des avenants et à la négociation avec les opérateurs.

Un amendement du Sénat prévoit que la définition des dessertes prioritaires soit transmise au préfet, ce qui ressemble beaucoup à un contrôle *a priori*. Pour respecter le principe de libre administration de collectivités territoriales, le GART demande que le préfet exerce son contrôle *a posteriori*.

Le GART est favorable au remboursement des titres de transports aux usagers en cas de défaut d'exécution des plans de transport et d'information, mais c'est l'entreprise qui doit être pénalisée *in fine* et non l'autorité organisatrice. Par ailleurs, la plus grande liberté contractuelle doit être laissée aux autorités organisatrices et aux exploitants pour fixer les modalités de ce remboursement.

Si la loi entre en application au 1^{er} janvier 2008, les collectivités n'auront que trois mois pour définir des plans de dessertes et des systèmes d'information, pour consulter les usagers et pour négocier avec leurs exploitants : c'est mission impossible. Le GART souhaite par conséquent que la date limite d'entrée en application soit reportée au 1^{er} janvier 2009.

Le rapporteur a précisé que les négociations pourront se poursuivre si nécessaire après l'adoption des plans de prévention et de prévisibilité, lesquels devront être adoptés avant le 1^{er} janvier 2008. Il a ajouté que les perturbations ne résultent pas uniquement d'incidents techniques ou d'aléas climatiques mais aussi parfois de grèves. Il est donc indispensable d'en maintenir la mention à l'article 4.

M. Roland Muzeau s'est élevé contre les remarques du rapporteur, qui suppriment tout débat.

M. Alain Vidalies s'est interrogé sur la signification juridique du IV de l'article 4.

Le rapporteur ayant répondu que le préfet « est tenu informé » et qu'il intervient « en cas de carence de l'autorité organisatrice », **M. Roland Muzeau** en a déduit que le préfet, s'il juge le plan insuffisant, se substituera à l'autorité organisatrice.

M. Daniel Paul s'étant interrogé sur les motifs qui peuvent conduire un préfet à juger de la carence de l'autorité organisatrice, **Mme Muriel Marland-Militello** a estimé que le sens de l'expression « carence de l'autorité organisatrice » est très clair.

Mme Chantal Duchêne a souligné la brièveté du délai prévu par le III de l'article 4 pour que les conventions conclues par les AOT soient modifiées.

D'autre part, aux termes du IV du même article, si le plan de transport n'est pas intégré à la convention avant le 1^{er} janvier 2008, le préfet pourra se substituer à l'autorité organisatrice de transport. Cette disposition semble porter atteinte au principe de libre administration des collectivités locales.

M. Michel Destot a estimé que le Conseil constitutionnel devra donner son avis sur ce point.

Le président Hervé Mariton ayant observé que les entreprises qui ont déjà accompli un important travail sur les plans de transport, comme la SNCF et la RATP, étaient favorables à ce que le délai soit fixé au 1^{er} janvier 2008, **M. Michel Destot** a souligné que c'est précisément la raison pour laquelle ces entreprises n'étaient pas favorables à une loi, qui, dans leur cas, était superflue.

Revenant sur la notion de carence, **M. Jean-Frédéric Poisson** a considéré que le constat de carence devra être dressé si les OAT n'ont pas élaboré un plan de transport, l'existence éventuelle de certaines insuffisances ne suffisant pas, selon lui, à justifier un constat de carence.

S'agissant du rôle de l'État, il importe de préciser si les plans de desserte font l'objet d'un contrôle de légalité.

Sur ce point, **Mme Chantal Duchêne** a souligné que l'approbation des plans de transport sera soumise, comme tous les actes des collectivités locales, au contrôle. Le IV de l'article 4 n'apporte donc rien. Par ailleurs, elle a rappelé que la jurisprudence administrative considère que le constat de carence peut être dressé non seulement en cas d'absence, mais aussi en cas d'insuffisance de l'action d'une autorité.

Mme Muriel Marland-Militello a insisté sur le fait que le représentant de l'État n'a pas de liberté d'appréciation. Le constat de carence est un constat de fait, et non un jugement, que l'autorité concernée soit dans l'impossibilité d'agir, ou qu'elle n'en ait pas la volonté.

Le président Hervé Mariton ayant estimé que le constat de carence, sans être une appréciation portée sur le fond, pouvait, selon lui, correspondre à une insuffisance manifeste, **Mme Catherine Delavaud** a confirmé que le juge administratif a eu à plusieurs reprises l'occasion de préciser la notion de carence, et qu'il en retient une acception très large.

Le président Hervé Mariton a souligné que les collectivités locales s'administrent librement dans le cadre fixé par la loi, la France n'étant pas un État fédéral. Le projet de loi fait obligation aux collectivités de proposer un plan, et de ne pas faire fi de la volonté du législateur. L'insuffisance ne justifie pas en soi un constat de carence, mais l'insuffisance manifeste, si.

Mme Muriel Marland-Militello a indiqué que le constat de carence n'a rien à voir avec le contrôle de légalité, qui s'exerce en permanence et *a posteriori*.

Mme Chantal Duchêne a estimé que le contrôle de légalité permet de noter que la collectivité n'a pas répondu à ses obligations, en particulier celle de définir un plan de transport adapté. Il n'est donc pas nécessaire d'adopter la disposition prévue au IV de l'article 4 pour que le préfet se saisisse de la question.

À l'appui de son point de vue, **le président Hervé Mariton** a rappelé la substance des propos tenus par M. le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité lors de son audition par la commission spéciale : « *L'État n'interviendra qu'en dernier recours, en cas de carence. Celle-ci pourra prendre la forme, soit d'une absence d'accord, soit d'un accord a minima qui ne prendrait pas en compte les besoins essentiels.* »

M. Alain Vidalies a considéré qu'au regard d'une telle interprétation, la question du respect par ce texte du principe de libre administration des collectivités locales ne manquera pas de se poser.

Mme Catherine Delavaud a souligné qu'une lecture combinée des III et IV de l'article 4 fait apparaître que l'obligation faite aux collectivités locales est d'avoir modifié les conventions avant le 1^{er} janvier 2008 et que cela cause un vrai problème.

Le président Hervé Mariton a pris acte du problème soulevé par Mme Catherine Delavaud et l'a remerciée de sa contribution.

*

La commission spéciale a ensuite procédé à l'audition de M. Laurent Gargaillo, directeur général adjoint de la Régie des transports de Marseille (RTM).

M. Laurent Gargaillo a souligné que le projet de loi constitue aux yeux de la nouvelle direction de la RTM une avancée majeure vers un meilleur dialogue social. La RTM, opérateur principal dans l'agglomération marseillaise, se considère comme investie d'une responsabilité, voire d'une obligation, en matière de continuité de service. La pratique du préavis de grève est trop courante au sein de la RTM : les préavis semblent considérés par leurs auteurs comme une demande de dialogue.

Le président Hervé Mariton a observé que le président de la RATP avait fait devant la mission une analyse différente des effets possibles du projet de loi. Le préavis est actuellement suivi d'un mouvement de grève effectif. Après le vote de la loi, il sera un signal d'alarme ouvrant une dynamique de discussion.

M. Laurent Gargaillo a confirmé que les pratiques sociales au sein des deux entreprises sont très différentes. Aucun des six préavis de grève que la RTM a connus au cours du dernier mois n'a été suivi d'un mouvement de grève. Les préavis sont en fait des demandes de dialogue, et non ce qu'ils devraient normalement être, des constats d'échec. Cela dit, tous les préavis n'ont pas été levés : la RTM a connu 46 jours de grève en 2005.

La direction de la RTM considère que son statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) lui donne une responsabilité en matière d'intérêt général. Elle a signé en décembre 2006 avec l'autorité organisatrice, Marseille Provence Métropole, l'engagement de garantir en 2009, pour les trois heures de pointe du matin et les trois heures de pointe du soir, un service équivalant à au moins 30 % du service habituel sur le réseau de bus et le réseau du métro. La RTM n'a cependant pas, à ce jour, les moyens opérationnels de tenir cet engagement.

M. Daniel Paul a noté que cet engagement a été signé avant le vote de la loi.

M. Laurent Gargaillo a souligné, parmi les dispositions du projet de loi, l'importance de l'accord-cadre, qui est un levier majeur. La demande de consultation préalable limitera les dépôts de préavis que l'on pourrait considérer comme inutiles. La déclaration préalable des salariés est également un élément majeur, d'autant que la réquisition n'est pas envisagée.

La nomination d'un médiateur aura également toute sa pertinence, non pas en début de conflit, mais après un certain temps. Le vote à bulletin secret est aussi important. Il est à noter cependant qu'aux termes du projet de loi, le résultat de la consultation prévue par l'article 6 « n'affecte pas l'exercice du droit de grève ». Ainsi, lors de la grève de 2005, un vote aurait apporté une clarification sur la volonté de l'ensemble des salariés de poursuivre ou pas le mouvement.

Il est toutefois permis de s'interroger sur la pertinence de certaines dispositions. S'agissant du remboursement des usagers, le dispositif prévu pourrait avoir pour effet pervers de conduire certaines entreprises à prendre des engagements modestes, qu'elles seront pratiquement certaines de pouvoir tenir. Par ailleurs, l'accord signé par la RTM en décembre 2006 prévoit, si ses engagements ne sont pas respectés, une pénalité de 7 500 euros par jour pour le réseau de bus et de 7 500 euros pour celui du métro. Dans ces conditions, le remboursement constitue en quelque sorte une double peine. Enfin, le non-remboursement pourrait être justifié dans d'autres cas que les cas de force majeure. L'entreprise n'est pas pleinement responsable, par exemple, de tel ou tel incident technique.

Une incitation à des gestes de nature commerciale serait peut-être plus opportune qu'un dispositif de remboursement obligatoire.

Le président Hervé Mariton s'est interrogé sur la réticence des opérateurs à assumer la responsabilité qui leur incombe de par la loi à l'égard de leurs clients.

M. Laurent Gargaillo a indiqué que le remboursement peut se heurter à des difficultés techniques. La RTM vend chaque année environ 15 millions de titres de transport occasionnels, c'est-à-dire à l'unité. Il est difficile de distinguer ceux dont l'acquisition appelle un remboursement justifié. Par contre, des mesures commerciales peuvent être prises, notamment en direction des abonnés.

Le président Hervé Mariton a fait remarquer qu'il y a une grande différence entre un geste commercial et un droit.

M. Laurent Gargaillo a souligné que les perturbations liées à des incidents techniques diffèrent de celles liées aux faits de grève. On peut se demander s'il est opportun que des dispositions législatives s'appliquent à des situations aussi différentes.

S'agissant de la consultation des salariés, un délai de huit jours est assez long. Un délai de cinq jours serait peut-être plus opportun.

Par ailleurs, les plans de transport devraient constituer des références indicatives plutôt que des obligations, car ils doivent faire face à tous les cas de figure.

Le président Hervé Mariton a estimé que les plans de service doivent être adaptés aux différentes configurations de grèves. Il n'est certes pas possible de prévoir tous les cas de figure possible, mais il existe probablement des schémas types.

M. Laurent Gargaillo a insisté sur la difficulté d'établir ces plans. On peut comprendre que des plans de référence indiquent le niveau souhaitable du service. Des plans de transport simplifiés permettent de répondre aux attentes des voyageurs sans pour autant correspondre strictement aux engagements contractuels de l'entreprise.

S'agissant de l'information de l'autorité organisatrice de transport en cas de conflit, les contraintes conventionnelles sont souvent au moins à la hauteur de ce que prévoit le projet de loi.

Le président Hervé Mariton a demandé si l'exercice consistant à définir les besoins essentiels est relativement simple ou au contraire extrêmement difficiles. Par ailleurs, pour satisfaire les priorités, la RTM aura-t-elle la latitude de réaffecter des personnels d'un emploi à un autre, ou de recourir à des équipes de renfort ?

M. Laurent Gargaillo a souligné qu'il est très difficile de définir les priorités. Celles-ci ont des degrés différents, et doivent être adaptées en fonction des moyens disponibles.

Le président Hervé Mariton a indiqué que la logique de la loi veut que les moyens s'adaptent aux priorités, et non l'inverse.

M. Laurent Gargaillo a noté que la définition des objectifs de service minimum se fera nécessairement en fonction des moyens disponibles.

La réaffectation des personnels est possible en théorie, mais la réalité du terrain impose des contraintes, notamment techniques, qu'il n'est pas possible d'ignorer. Un personnel administratif ne peut conduire un bus. Un conducteur de bus ne peut pas nécessairement être affecté sur une ligne qu'il ne connaît pas.

Une autre disposition positive du projet de loi est la révision des salaires en fonction des absences pour fait de grève qui clarifiera les choses. La pratique de la RTM a été variable, mais la nouvelle direction entend s'inscrire dans cette perspective.

Le président Hervé Mariton a rappelé que les organisations syndicales jugent qu'une telle disposition est de nature à rendre plus difficiles les sorties de crise.

M. Laurent Gargaillo a souligné que son expérience à la SNCF lui a appris qu'à l'inverse, les sorties de grèves ont été rendues plus difficiles, par le passé, précisément parce que les négociations achoppaient sur la question du paiement de certaines heures de grève. Quand le non-paiement des heures de grève est posé clairement comme un principe non négociable, la sortie du conflit est moins difficile.

Le rapporteur a estimé que la culture d'entreprise de la RTM ne semble pas tournée vers le dialogue social.

M. Laurent Gargaillo a indiqué que la direction de la RTM déplore que des préavis de grève soient déposés pour demander l'ouverture d'un dialogue. Le dialogue social doit être permanent et la culture de l'entreprise doit évoluer dans ce sens.

M. Daniel Paul ayant demandé si l'accord signé en décembre 2006 avec l'AOT l'a été après consultation des partenaires sociaux, **M. Laurent Gargaillo** a précisé que son arrivée récente à la RTM ne lui permet pas d'être en mesure de répondre à cette question.

M. Daniel Paul s'est étonné qu'un accord ait pu être signé sans que les partenaires sociaux aient été consultés. Si tel est le cas, l'adoption de la loi obligera la RTM à intégrer cette exigence de façon à parvenir à un accord avant le 1^{er} janvier 2008.

M. Laurent Gargaillo a souligné que le projet de loi incitera à un rapprochement entre partenaires sociaux.

M. Jean-Frédéric Poisson s'est étonné que les préavis de grève soient utilisés au sein de la RTM pour demander l'ouverture d'un dialogue.

S'agissant du remboursement des clients, la question se pose de savoir s'il se heurte à d'autres obstacles que ceux liés à des difficultés pratiques.

En ce qui concerne le plan de desserte, les instruments statistiques qu'ont accumulés les transporteurs marseillais ne devraient pas rendre particulièrement difficile la définition d'un seuil minimum à partir duquel on pourrait estimer satisfaits les besoins des usagers en termes de priorités de destination. En outre, il serait opportun de procéder à une évaluation des plans de desserte.

M. Laurent Gargaillo a considéré que la pratique des préavis de grève au sein de la RTM s'explique par les habitudes qui ont été prises. La nouvelle direction entend manifester son souhait d'un dialogue complet et permanent, qui doit se situer au bon niveau. Cela implique une évolution des organisations syndicales, mais aussi du personnel d'encadrement, notamment de proximité.

Le remboursement des clients constitue une forte pénalisation de l'entreprise, qui doit déjà supporter en cas de grève les mêmes coûts de production qu'à l'ordinaire. Il se heurte aussi à des difficultés pratiques. Des mesures d'ordre commercial sont plus aisées à mettre en œuvre pour l'entreprise, comme pour le client.

Les priorités sont définies en cas de mouvement social, mais aussi lorsque des incidents techniques se produisent. Mais elles doivent l'être de façon fine, en différenciant les types de voyages. Un transport scolaire, par exemple, est soumis à des contraintes particulières. L'entreprise tente de satisfaire en priorité les besoins des usagers qui ne disposent pas d'autres modes de transport.

Le président Hervé Mariton a remercié M. Laurent Gargaillo.

*

La commission spéciale a également entendu MM. Thierry Ottaviani, secrétaire général de la Fédération des usagers des transports (FT FUT) et Régis Bergounhou, secrétaire général de la Fédération nationale des associations d'usagers de transport (FNAUT).

M. Thierry Ottaviani a souligné que le service minimum fait partie depuis longtemps des demandes des usagers. Il n'est cependant qu'une priorité parmi d'autres, les problèmes rencontrés par les usagers pouvant être liés à d'autres causes que les mouvements de grève.

L'insuffisance des investissements en matière de transports terrestres est source de difficultés. Les besoins de financement sont de l'ordre de plusieurs milliards d'euros.

Le souhait des usagers est que les grèves soient évitées dans la mesure du possible. Or, la majorité d'entre elles sont liées à des conflits locaux. La désignation d'un médiateur, au niveau local, serait donc une bonne chose, avant le déclenchement d'un mouvement de grève.

S'agissant des amendements adoptés par le Sénat, imposer à l'entreprise un remboursement total des voyageurs est une très bonne chose. On sait en effet que dans des conflits locaux, l'entreprise a intérêt à ce que la grève ait lieu, pour des raisons comptables.

M. Régis Bergounhou a rappelé que la FNAUT est favorable au projet de loi. Cela étant, la grève n'est pas l'unique préoccupation des usagers. L'état des réseaux n'est pas satisfaisant et les investissements ne sont pas suffisants : notamment en matériel. Les grèves ne sont donc effectivement pas la seule source de gêne pour les voyageurs, mais ont un impact psychologique très négatif.

La désignation d'un médiateur n'est pas une très bonne chose. Mieux vaut privilégier le dialogue social entre partenaires sociaux.

Le délai de 48 heures de préavis corrige le défaut de la charte sur la prévisibilité des transports Perben, qui ne permettait pas la mise en œuvre d'un plan de transport faute d'une connaissance suffisamment précise des conditions du déroulement de la grève.

La consultation à bulletin secret est une bonne chose.

M. Roland Muzeau ayant indiqué que les associations d'usagers avaient raison d'insister sur la nécessité d'accroître les investissements et de moderniser les réseaux s'est étonné qu'elles puissent se satisfaire de cette loi, qui ne concerne que 2 % des causes de dysfonctionnement dans les transports terrestres.

M. Régis Bergounhou a souligné que la FNAUT ne se satisfait pas de ce projet de loi. Les grèves ne sont qu'une partie infime des sources de gêne pour les usagers. Il importe de consacrer plus de moyens aux investissements nécessaires.

L'Agence de financement des infrastructures de transports (AFIT) a bénéficié du produit de la privatisation des autoroutes. La question se pose de savoir ce qu'elle va faire de ces sommes.

Le président Hervé Mariton a rappelé que les deux tiers des financements de l'AFIT sont consacrés aux transports fluvial et ferroviaire. Les crédits de l'AFIT affectés à RFF en 2006 étaient de 792 millions d'euros. Ils sont passés en 2007 à 878 millions. Cela ne suffit pas, mais c'est un progrès. La subvention aux travaux de renouvellement des réseaux de transport sous la forme d'une dotation de l'État, était, en autorisation d'engagement et en crédits de paiement, de 970 millions d'euros en loi de finances 2006, et de 992 millions d'euros au PLF 2007.

M. Régis Bergounhou a souligné que le trafic des TER a souffert de grèves qui ont duré jusqu'à trois semaines. A Saint-Nazaire, une grève des cars a duré plus d'un mois. Cela n'exclut pas que l'état des réseaux nécessite des investissements importants. Les insuffisances en la matière sont très pénalisantes, pour les voyageurs comme pour le fret.

Le président Hervé Mariton a considéré qu'il n'y a aucune contradiction entre l'exigence d'accroître l'effort déjà important qui a été consenti en matière d'investissement et celle d'œuvrer dans le sens d'une plus grande continuité du service.

M. Christian Eckert a souligné que le remboursement des voyageurs n'incombe à l'entreprise que si celle-ci n'assume pas le plan de transport adapté qui correspond au niveau du conflit. Les usagers auraient tort de croire qu'ils seront systématiquement remboursés. La disposition prévue par le texte pourrait d'ailleurs, de l'aveu même de Mme Anne-Marie Idrac, conduire les entreprises à définir un service adapté inférieur aux possibilités dont elles pourraient disposer.

En outre, les transports terrestres souffrent d'insuffisances en matière de fonctionnement. Des absences de personnels ne sont plus compensées par un personnel volant. Les annonces de créations d'emploi sont loin de compenser les suppressions.

M. Régis Bergounhou a rappelé que l'information des voyageurs est très déficiente. Elle souffre, s'agissant de la SNCF, d'une organisation insuffisante car les contrôleurs ne disent aux voyageurs que ce qu'ils savent alors que trop souvent, ils savent peu de choses.

Mme Muriel Marland-Militello a ajouté que les besoins particuliers des personnes handicapées, en particulier malentendantes, sont insuffisamment prises en compte et **M. Régis Bergounhou** a confirmé que les associations de défense des personnes malentendantes soulignent régulièrement ce problème. À cet égard, l'information par SMS pourrait être développée.

Il faut aussi insister sur la dégradation que le réseau a subie au cours des quarante dernières années : il faudrait en vérité tout régénérer à la fois, ce qui est bien entendu impossible. Mais les efforts sont insuffisants.

Le président Hervé Mariton a remarqué que la question de la continuité du service, au sens de l'organisation sociale, n'épuise pas le sujet de la qualité du service – lequel n'en est pas moins important, et sera discuté, notamment à l'occasion du débat budgétaire.

M. Jean-Frédéric Poisson s'est demandé combien de voyageurs et d'heures représente le chiffre de 2 % de perturbations dues aux grèves.

M. Daniel Paul a constaté l'on s'accorde pour déplorer le manque d'investissements. Pourquoi, dès lors, présenter ce texte dans l'urgence au mois de juillet ? La discussion à l'Assemblée aura lieu les 30, 31 juillet et le 1^{er} août, c'est-à-dire à un moment où une grande partie de la France utilise les transports. Mme Anne-Marie Idrac a affirmé ce matin que le nombre de jours de grève par salarié de la SNCF s'élevait à 0,7 en 2006, et que l'on en est à 0,13 depuis le début de 2007. La conflictualité a donc baissé de façon continue. Pourtant, c'est sur ce texte que l'on mobilise le Parlement, les grandes entreprises, les partenaires sociaux, les associations... Il semble donc que la priorité ne soit en rien de faire baisser la conflictualité : au contraire, ce texte dangereux la relancera. Si le gouvernement et la majorité avaient été conséquents, on aurait eu un texte qui aurait donné toutes ses lettres de noblesse à l'idée de continuité du service public en intégrant l'ensemble des données – à savoir la nécessité de revoir la donne en matière d'investissement et de fonctionnement, d'arrêter les suppressions d'emplois à la SNCF et dans d'autres services de transport, de s'interroger sur les conditions dans lesquelles se met en place la concurrence dans les transports ferroviaires au regard de ce qui s'est passé dans d'autres pays européens... Dans ce cadre, les représentants des usagers auraient eu toute leur place, car les récriminations des usagers ne concernent pas les grèves mais bien la vétusté du réseau et des matériels et l'insuffisance du nombre de personnels.

M. Thierry Ottaviani a expliqué que le problème est dû à ce que l'on n'a pas su anticiper les difficultés liées au développement des transports ferroviaires, notamment en Île-de-France où les distances parcourues par les usagers entre leur domicile et leur lieu de travail sont de plus en plus importantes. On n'a pas fait les investissements nécessaires pour aménager les infrastructures. Les sommes en jeu sont considérables, mais ce n'est pas de l'argent jeté par les fenêtres. De plus en plus de personnes reçoivent des blâmes ou ne sont pas embauchées parce qu'elles habitent dans des lieux desservis par des lignes ayant mauvaise réputation. Les entreprises, pour leur part, ne peuvent pas s'installer dans des zones mal desservies. Il appartient à l'État et aux collectivités de répondre à ce problème d'aménagement du territoire. Plus on attendra, plus la note sera élevée.

Le président Hervé Mariton a répété que ce constat est partagé par tous et qu'il n'y a pas lieu de reprendre le débat. Un diagnostic sur l'état du réseau ferré, diligenté il y a quelques mois, a révélé des insuffisances et un retard d'investissement considérable, accumulé au fil des ans. Cependant, depuis dix-huit mois, des décisions ont été prises et ont trouvé une traduction financière. Cela n'est sans doute pas suffisant, mais rien n'avait été fait auparavant.

Revenant sur la question du dialogue social **M. Régis Bergounhou** a remarqué que les procédures de la SNCF fonctionnent bien au niveau global, mais cessent de fonctionner dès qu'il s'agit des TER. Les difficultés se concentrent sur les régions Provinces-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Aquitaine, où l'on assiste à des grèves à répétition et de longue durée qui pénalisent les populations. En obligeant les autorités régulatrices à élaborer un plan de transport, le projet de loi va dans le bon sens. C'est également le cas de certaines dispositions prises à l'occasion du renouvellement des conventions SNCF-régions.

Le rapporteur a rappelé que Mme Anne-Marie Idrac a fait état de 2 milliards d'investissements par an. Ce n'est peut-être pas suffisant, mais tout le monde est maintenant conscient des efforts qu'il faudra consentir.

Le président Hervé Mariton a remercié MM. Ottaviani et Bergounhou pour leur contribution au débat.

M. François Brottes a ensuite demandé au nom du groupe SRC que MM. Borloo et Bussereau, dont les départements ministériels sont compétents en matière de transports, soient entendus par la commission spéciale. Il a indiqué que ceux-ci lui ont confirmé, à l'occasion d'une audition devant la commission des affaires économiques, ne pas avoir été conviés mais demeurer à la disposition de la commission spéciale.

M. le président Hervé Mariton a objecté que la parole du gouvernement est unique, tout ministre représentant l'ensemble du gouvernement. Du reste, le projet de loi est présenté au nom du Premier ministre par M. Xavier Bertrand. Cela dit, il sera demandé à M. Bussereau s'il lui est possible de venir devant la commission spéciale demain matin.

*

Puis la commission spéciale a entendu Mme Agnès Lépinau, directrice des affaires économiques et financières du MEDEF, accompagnée de M. Guillaume Ressot, directeur adjoint aux affaires publiques du MEDEF, et M. Michel Cornil, président de l'Union des transports publics (UTP), accompagné de M. Bruno Gazeau, délégué général de l'UTP.

Le président Hervé Mariton a souhaité la bienvenue aux représentants du MEDEF et de l'UTP. Il les a informés que certains intervenants, dans les débats de la journée, avaient mis en cause l'UTP en la rendant responsable de l'échec des négociations menées au cours des derniers mois, dans le but supposé de rendre nécessaire une loi à l'abri de laquelle elle souhaiterait se placer.

Mme Agnès Lépinau a indiqué tout d'abord que le texte débattu concerne l'ensemble des entreprises, dans la mesure où le service public des transports assure les déplacements des salariés de l'entreprise. Le MEDEF se réjouit de la détermination du gouvernement à avancer sur ce sujet car il a toujours souhaité la mise en place d'un service minimum, et ce bien au-delà des seuls transports terrestres : des telles dispositions sont

souhaitables dans l'ensemble des transports et dans l'Éducation. En 2004, le MEDEF avait publié un rapport dans lequel il proposait un dispositif permettant une application effective du principe de continuité dans les services publics.

Tel qu'il a été adopté par le Sénat, le texte présente une certaine asymétrie, puisque la garantie de service repose globalement sur les entreprises. Beaucoup de dispositions répondent toutefois aux souhaits du MEDEF : ainsi l'obligation de déposer un préavis quarante-huit heures avant le mouvement, l'introduction de la notion de service garanti, le renforcement de l'obligation de négocier, la consultation du personnel par vote à bulletin secret au bout de huit jours, l'indemnisation des usagers et l'interdiction du paiement des jours de grève. Les dispositions ajoutées par le Sénat à l'article 1^{er} rappellent des principes constitutionnels essentiels. En son temps, le MEDEF avait même souhaité que la Constitution soit modifiée pour que soit posé le principe d'un service garanti.

M. Michel Cornil a indiqué que l'Union des transports publics, qui réfléchit depuis longtemps à ces sujets, se réjouit de l'adoption des termes de « continuité du service » et de « service garanti », qui ont été préférés à celui de « service minimum ».

Les négociations qui ont été engagées avec les syndicats à la suite du rapport Mandelkern se sont déroulées de façon normale, mais le texte qui en a résulté n'a pas été signé parce qu'il ne portait que sur le titre II du projet et n'abordait ni la question de la gestion des conflits ni celle de la sortie des conflits. Par ailleurs, la négociation établissait un lien entre le droit syndical et la prévention des conflits. Or les prétentions des syndicats étaient financièrement exorbitantes.

L'UTP considère que le projet est bon. La prévention, la gestion et la fin du conflit y sont bien distinguées. En matière de gestion du conflit, le rôle des autorités organisatrices est essentiel, tout comme la déclaration préalable de l'intention de faire grève, sans laquelle il est illusoire, pour un employeur, de prévoir l'organisation du service et d'informer les utilisateurs sur les services qui pourront être assurés. Le vote au bout de huit jours est également une disposition bienvenue : on sait bien que c'est généralement à ce moment-là que le conflit s'installe ou s'éteint. Il est donc intéressant d'avoir une indication supplémentaire au travers du vote du personnel. Enfin, les précisions sur le paiement des jours de grèves sont tout à fait importantes.

Le projet est équilibré en ce qu'il couvre l'ensemble des moyens permettant d'atteindre les objectifs énoncés au titre I^{er}. Il ne s'agit pas réaliser un « service minimum », comme certains hommes politiques l'ont envisagé, mais d'apporter à l'utilisateur la garantie que ses besoins essentiels sont pris en compte. Les trois étapes du dispositif sont donc nécessaires. Si l'une d'entre elles était retirée, ce serait l'ensemble du dispositif qui serait mis en cause.

Cela étant, le texte peut encore être amélioré pour répondre à certaines critiques. Les contacts bilatéraux que l'UTP a établis avec les syndicats font apparaître que la déclaration préalable constitue un point dur et peut donner lieu à diverses interprétations. Il conviendrait donc de réfléchir à un dispositif permettant d'aboutir à une certaine sincérité dans l'application du texte. L'UTP a suggéré qu'un garant puisse intervenir pour gérer les périodes délicates du conflit. Dans le texte, ce garant est nommé « médiateur », mot qui fait l'objet d'une définition précise dans le code du travail. En tout état de cause, cette personne, ou ce groupe de personnes, doit assurer une certaine transparence tant de la part de l'employeur que

de la part des syndicats, et être à même de rendre compte à l'autorité organisatrice et à l'opinion publique de ce qui se passe effectivement avant, pendant et après le conflit.

Le président Hervé Mariton a demandé si la structure envisagée est interne ou externe à l'entreprise.

M. Michel Cornil a répondu que le garant doit être externe.

Le deuxième point dur est le vote, qui inspire de la méfiance au personnel et à ses représentants : ceux-ci se demandent si la procédure ne sera pas utilisée à des fins répressives et demandent des garanties. Là encore, la présence d'un garant pourrait permettre de s'assurer que les renseignements collectés ne seront utilisés que dans le but défini par la loi. La confidentialité doit être la règle en la matière.

En tant que représentant des employeurs, l'UTP devra assumer, d'une part, un rôle de négociation avec les syndicats, d'autre part un rôle de négociation avec les autorités organisatrices. Le texte comporte en effet beaucoup d'éléments qu'il faudra inclure dans les contrats régissant les rapports entre le transporteur et les autorités organisatrices. De même qu'un accord de branche permettra de faire progresser la question en donnant un cadre de négociation aux accords d'entreprise, les négociations avec les collectivités locales permettront de trouver un bon équilibre entre les intérêts de l'entreprise et ceux de la collectivité. L'union professionnelle se trouve donc au sommet du triangle qu'elle forme avec les syndicats et les autorités organisatrices.

Le président Hervé Mariton a demandé pourquoi l'UTP n'a pas signé le texte issu des négociations.

M. Michel Cornil a invoqué des problèmes de coût, liés aux exigences des syndicats en matière de droit syndical dans l'entreprise. Actuellement, la représentation syndicale est exercée dans le cadre d'accords locaux. En revanche, au sein de la branche professionnelle, on ne dispose pas de délégations d'heures en nombre suffisant pour que les syndicats s'estiment bien représentés au niveau national.

M. Roland Muzeau a estimé que les syndicats ont raison de formuler cette revendication, dans la mesure où l'UTP est pour sa part bien organisée au niveau national. Ils ont par ailleurs indiqué ce matin que l'UTP avait volontairement fait échouer la négociation pour rendre la loi inévitable.

M. Bruno Gazeau a précisé que le projet d'accord soumis aux organisations syndicales en 2005 comportait un titre I^{er} sur l'« alarme sociale » qui reprenait presque entièrement le texte voté par certains syndicats à la RATP ; le titre II portait sur les bonnes pratiques en matière de grève, tandis que le titre III concernait les moyens. La CFDT demandait l'équivalent de trente-six postes, la CGT l'équivalent de plus de cent postes, alors que l'UTP, au niveau national, ne comprend que trois personnes. Ces demandes étaient donc sans commune mesure avec ce que la profession pouvait mettre en œuvre au titre de la branche. De plus, deux organisations syndicales, FO et la CGT, ne voulait pas en réalité débattre du texte. Deux autres, la CFTC et la CFDT, étaient prêtes à négocier à condition que des moyens soient débloqués. L'UTP proposait pour sa part un poste par organisation syndicale et le remboursement des réunions.

M. Michel Cornil a ajouté que la profession regroupe 40 000 salariés et 178 entreprises. Les syndicats sont très bien représentés au niveau local et insuffisamment représentés au niveau de la branche. L'UTP est prête à négocier sur ce point.

M. Roland Muzeau a objecté qu'elle ne l'a pas fait depuis deux ans.

M. Bruno Gazeau a fait valoir que l'UTP a conclu plusieurs accords durant cette période, notamment en matière de formation, de sécurité ou de salaires. Par ailleurs, la convention collective actuelle prévoit que l'UTP rembourse le temps de négociation, auquel s'ajoutent un temps équivalent de préparation et le remboursement des frais.

M. Michel Cornil a ajouté qu'il faut prendre en compte l'évolution du climat politique : après la commission Mandelkern, un autre projet, visant à établir une charte des bonnes pratiques, est venu sur la table et l'UTP s'y est opposée. Aujourd'hui, la loi est une bonne chose. Si, contrairement à ce qu'affirment les syndicats, elle ne règle en rien le problème du service minimum, elle fixe en revanche un cadre aux négociations entre les partenaires sociaux. Les termes de réquisition et d'assignation ont été évités, ce qui montre que l'on se place dans un cadre contractuel. Reste à savoir si les partenaires sociaux sont prêts à jouer le jeu. L'UTP est pour sa part prête à ouvrir les négociations.

Le rapporteur a demandé ce que l'UTP souhaite modifier à l'article 6, alinéa 2, du texte, qui traite des conditions du vote, sachant que la garantie du secret du vote est déjà exigée.

M. Michel Cornil a indiqué que le problème concerne surtout la déclaration d'intention, eu égard à l'exigence de respect du droit de grève. Il convient surtout de s'assurer de la bonne volonté de chacun. Dans le cadre d'un service public, les deux parties en conflit se doivent de rendre des comptes à l'opinion publique et à l'autorité organisatrice : d'où l'intérêt de nommer un garant indépendant.

Le rapporteur a demandé en outre si les entreprises de transports publics sont prêtes à consentir des efforts en matière d'investissements.

M. Michel Destot a estimé que l'UTP essaie de représenter la diversité de ses mandants et qu'il est évidemment difficile de mettre sur un même plan le TGV et les sociétés de transports ruraux. En fait, le GART a voulu jouer la voie contractuelle quand M. Cornil, ne pouvant engager à titre personnel l'ensemble des réseaux, s'y est montré hostile. D'où la nécessité, selon le gouvernement en tout cas, de légiférer.

Un différend important demeure entre les autorités organisatrices de transport (AOT) et les entreprises : l'impact financier du remboursement des usagers en cas de conflit. En la matière, c'est aux entreprises de prendre leurs responsabilités.

Selon **M. Michel Cornil**, les problèmes sociaux ne doivent pas être considérés comme des « arguments concurrentiels » et l'accord de branche demeure le socle à partir duquel il est possible de négocier des accords d'entreprises en fonction des différentes spécificités.

Certes, la question du remboursement relève de la responsabilité des entreprises mais son impact sera forcément inclus dans les contrats. Des négociations seront sans doute nécessaires de manière à éviter de trop grandes disparités entre les réseaux.

M. Michel Destot a indiqué que des disparités très sensibles existent déjà en matière de remboursement des pénalités et que, compte tenu de la diversité des situations, il sera impossible de mener une négociation sérieuse d'ici au 1^{er} janvier 2008. Seules la SNCF et la RATP pourront effectivement appliquer la loi puisque des conventions existent déjà.

Le président Hervé Mariton a rappelé que la Fédération nationale de transports de voyageurs (FNTV) en particulier a attiré l'attention sur les difficultés d'application de la loi pour les petits opérateurs.

En cela, **M. Michel Cornil** a approuvé M. Michel Destot mais une grande partie du chemin aura été accompli si la volonté d'aboutir à un accord de branche et à un accord cadre est bien réelle.

Le nombre de jours de grève, en outre, est proportionnel à la taille des entreprises : plus elles sont grandes, plus ils sont nombreux.

M. Daniel Paul a ajouté que l'on compte depuis le début de l'année 0,13 journée de grève par agent à la SNCF et qu'il en est approximativement de même pour la RATP. Pourquoi, dans ces conditions, légiférer ?

La discussion sur la continuité du service public ne s'impose pas moins, renchérit **M Michel Cornil**, même si les tensions sociales ne sont pas importantes.

Selon **M. Michel Destot**, cette loi ne fera que les raviver.

Les élus locaux incitant les citoyens à utiliser de plus en plus les transports publics, a expliqué **M. Michel Cornil**, les usagers sont de plus en plus attentifs à l'existence d'une réelle continuité du service public. Lorsqu'un incident est dû à une personne, ils comprennent ; lorsqu'il est le fait d'une défaillance technique, ils râlent ; s'il est le fait d'un mouvement social, ils considèrent que c'est inadmissible. Il n'est pas illégitime de disposer d'un texte à partir duquel il sera possible de négocier avec les syndicats.

M. Alain Vidalies s'est interrogé sur le nombre et la nature des incidents.

Sur le plan social, c'est l'accord de branche qui doit effectivement primer, alors que le texte privilégie au contraire le recours à l'accord d'entreprise.

Le président Hervé Mariton a demandé si le constat de carence s'applique en cas d'échec sur l'accord de branche et si, dans ce cas-là, l'autorité publique doit prendre le relais.

M. Alain Vidalies a objecté que le texte ne peut s'appliquer sans accord de branche.

Le président Hervé Mariton a poursuivi en arguant que la substitution, en cas d'échec, est plus aisée sur le plan local que sur le plan national.

M. Alain Vidalies a répété que l'accord de branche s'impose en matière sociale si l'on ne veut pas pénaliser les salariés.

Le rapporteur ayant rappelé que l'accord d'entreprise prime à la SNCF et à la RATP, **M. Alain Vidalies** a souligné combien ces situations sont spécifiques.

M. Bruno Gazeau a indiqué qu'une clause de l'accord de branche précise que ce dernier prime sur l'accord d'entreprise. L'UTP a de plus assuré qu'elle privilégie l'accord de branche.

Le président Hervé Mariton a demandé si, en cas de carence de l'AOT ou d'absence d'accord, la substitution n'est pas plus aisée sur le plan de l'entreprise que sur le plan de la branche.

M. Michel Cornil a rappelé que la négociation pour l'accord de branche a, en l'occurrence, échoué. Comme il n'a pas été possible de conclure massivement des accords locaux, la renégociation d'un accord de branche a été mise en place.

L'accord cadre ne concerne quant à lui que la SNCF et la RATP.

Selon **M. Michel Destot**, la vraie question est de savoir en quoi la loi permettra de mieux parvenir à un accord de branche. Or, celle-ci mettra plutôt de l'huile sur le feu que dans les rouages de la machine. L'organisation des 35 heures, de ce point de vue, peut servir de leçon.

M. Michel Cornil a considéré que cette loi a le mérite de mettre les partenaires sociaux devant leurs responsabilités. Le 31 décembre, il faudra rendre compte à la représentation nationale des efforts fournis.

M. Bruno Gazeau, à la demande de M. François Brottes, est revenu sur le nombre d'arrêts de travail pour fait de grève qui, l'an dernier, pour la province, s'est élevé à 0,7 jour par salarié en tenant compte des grèves de Marseille. En les excluant, le chiffre serait de 0,3 jour.

M. François Brottes a souligné les contradictions entre les propos de Mme Lépinay, qui s'est réjouie de l'instauration d'un service minimum « restreint » ou « garanti », et ceux de M. Cornil qui, lui, a estimé que ce texte ne règle rien en la matière. Si le nombre de grévistes est conséquent, il ne sera pas possible de mettre en œuvre un service minimum garanti. Ce texte est un simple effet d'annonce.

Mme Lépinay a indiqué qu'une loi est nécessaire, la question des transports publics étant de plus en plus cruciale et les diverses tentatives de faire avancer ce dossier ayant échoué.

M. Michel Cornil a considéré également que ce texte sur le dialogue social et la continuité du service public est bienvenu. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'instaurer un service minimum, de même qu'il n'est pas question de réquisition ou d'assignation.

M. Alain Vidalies s'est interrogé sur l'article 2 qui évoque la possibilité d'un décret en Conseil d'Etat en cas d'échec des négociations. Quel est le contenu de ce décret ?

M. Michel Cornil a rappelé que le projet de décret ne portera que sur le Titre II, soit, sur la prévention des conflits.

Le président Hervé Mariton a déclaré qu'il demanderait que le texte soit communiqué à la commission spéciale.

La commission spéciale a ensuite entendu Mme Elisabeth Dupont-Kerlan, déléguée aux transports, Association des Régions de France, M. Christophe Sirugue, député et président du Conseil général de Saône-et-Loire, Assemblée des Départements de France et Mme Sophie Mougard, directrice générale, accompagnée de M. Thierry Guimbaud, directeur d'exploitation, Syndicat des Transports de l'Ile-de-France.

Le président Hervé Mariton expose la philosophie de ce projet qui prend acte de l'organisation décentralisée de la République ainsi que du rôle central des autorités organisatrices du transport (AOT). Comment l'ARF, l'ADT et le STIF envisagent-ils leurs rôles respectifs ? Comment ce projet peut-il modifier l'exercice de leurs compétences ?

M. Philippe Duron rappelle que les régions ont une responsabilité d'autorité régulatrice des transports depuis une décennie environ, notamment s'agissant des trains express régionaux. Les investissements ont été massifs : renouvellement des matériels, amélioration de la tarification, partenariat efficace avec l'opérateur historique qu'est la SNCF.

Ce projet soulève plusieurs problèmes : le dialogue social, dans les entreprises de transport, relève plus de l'entreprise elle-même que de l'AOT. Les régions ne sont d'ailleurs pas dans la même situation que les autres AOT puisqu'elles n'ont pas le choix de l'exploitant pas plus qu'elles ne contrôlent le personnel de la société nationale ; à cela s'ajoute qu'à la SNCF, la transparence de la gestion n'est pas totale. Le fait de grève génère certes des dysfonctionnements mais en 2006, il n'était à l'origine que de 2,6 % d'entre eux. L'amélioration de la qualité des transports est largement conditionnée aux investissements.

Les clauses de prévisibilité et d'information sont par ailleurs problématiques. L'Ile-de-France et l'Alsace ont déjà négocié avec les opérateurs à ce sujet ; d'autres régions sont en train de le faire. De façon générale, l'information en temps de grève est d'ores et déjà plus efficace qu'en temps normal. De la même manière, il est assez complexe d'établir des prévisions sur 48 heures et le texte, en l'état, n'améliorera pas la situation.

Le Sénat a durci le projet en élargissant ses préconisations à d'autres situations exceptionnelles (incidents techniques, aléas climatiques...), ce qui semble peu réaliste.

L'article 4 du projet est quant à lui trop contraignant, alors qu'il importe de laisser suffisamment de souplesse aux AOT pour définir leurs priorités, sans préciser les niveaux de service. C'est à l'entreprise elle-même de définir le niveau de service correspondant à la perturbation. La date du 1^{er} janvier 2008, enfin, ne permet pas de mettre en œuvre les concertations qui s'imposent.

Le Sénat ayant rendu obligatoire le remboursement total du titre de transport ou du préjudice sur l'abonnement, qui paiera, sinon la collectivité ?

La loi modifie donc substantiellement la responsabilité des collectivités territoriales et risque ainsi d'aggraver la charge des régions, sans compensation aucune. L'Etat doit prendre en compte cette nouvelle donne.

Le rapporteur a estimé qu'il fallait s'interroger sur la date du 1^{er} janvier 2008, susceptible en effet d'engendrer des difficultés.

Selon **M. Christophe Sirugue**, l'ADF est peu concernée par la disposition visant à parvenir à un accord sur la prévention des conflits d'ici le 1^{er} janvier 2008. Les conflits sont en effet fort peu nombreux, notamment s'agissant du transport scolaire, en raison de la

multitude des partenaires et de la taille des entreprises. En Saône-et-Loire il existe 217 conventions différentes et 30 entreprises sont parties prenantes. En outre, il ne convient pas de s’immiscer dans l’organisation du dialogue social des entreprises.

Par ailleurs, il est à craindre qu’un tel projet ne contribue à dégrader les conditions des relations sociales au sein des entreprises de transport. Qu’en est-il, enfin, de la définition de la desserte prioritaire à assurer en cas de service perturbé et de la notion de plan de transport adapté ? Qu’est-ce qu’un service minimum dans le cadre du transport scolaire ?

Le président Hervé Mariton a expliqué que, selon l’âge, un enfant peut fort bien rester chez lui tout seul.

M. Christophe Sirugue a répondu que, sur un territoire rural par exemple, la difficulté est encore plus grande. Faute de pouvoir établir une desserte prioritaire, le service minimum ne peut donc pas s’appliquer au transport scolaire.

D’autres problématiques, telles que celle du transport des élèves handicapés et des transports interurbains ne sont par ailleurs pas prises en compte.

La décision du Sénat obligeant la collectivité à tenir le préfet informé des dessertes prioritaires et des niveaux de service attendu est regrettable car elle est contraire à la logique de la décentralisation

Il faut clarifier, enfin, l’indemnisation des usagers. Les AOT ne répercuteront-elles pas sur la charge financière demandée aux collectivités la surcharge prévisible de leur budget ?

Le président Hervé Mariton a demandé pourquoi il ne pourrait y avoir des priorités en matière de transport scolaire sachant par exemple que l’espace de recrutement d’un lycée n’est pas le même que celui d’un collège.

M. Christophe Sirugue a rappelé qu’une même ligne peut desservir indifféremment des collèges, des lycées, voire des écoles maternelles. Comment, dans ces conditions, appliquer un service minimum ?

Le président Hervé Mariton a admis que cela était difficile mais que l’on pouvait fort bien organiser un service exclusivement dédié, par exemple, au ramassage des collégiens.

M. Michel Destot a considéré que, puisqu’il n’y a à ce jour pas de grève, il n’est absolument pas opportun d’en susciter avec ce projet.

Le président Hervé Mariton a rappelé que la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV) a attiré l’attention sur les difficultés que peuvent rencontrer les AOT de deuxième rang ainsi que les très petites entreprises. Pourquoi le Sénat n’a-t-il pas entendu cette remarque ?

M. Christophe Sirugue a rappelé qu’il avait été stupéfait de la proposition sénatoriale, qui ne favorisera pas les petites communes.

Le rapporteur s’est interrogé sur les craintes concernant la charge du remboursement.

M. Christophe Sirugue a répondu qu'une entreprise privée ne peut pas ne pas inclure dans ses calculs une « provision pour risques », laquelle impactera le coût du transport, alors que les hausses ont, d'ores et déjà, été conséquentes.

Le rapporteur ayant rappelé que l'appel d'offres suppose la concurrence, **M. Christophe Sirugue** a répondu que celle-ci est parfois faussée en raison d'ententes illicites et que dans les petites communes, elle est inexistante, faute d'un assez grand nombre d'entreprises.

Mme Sophie Mougard a rappelé que le réseau d'Ile-de-France, avec 440 gares, 16 lignes de métro et 1 300 lignes de bus compte 12 millions de déplacements par jour. Le STIF est décentralisé depuis mars 2006 et les accords avec la SNCF et la RATP sur la continuité de service ont été conclus en juin 2005. Les grèves, en 2006, ont été responsables de la perturbation du trafic à hauteur de 2 % seulement. Des investissements massifs ont par ailleurs été réalisés avec, par exemple, 1,47 milliard consacré à l'acquisition de matériel roulant neuf. La SNCF et la RATP se sont engagées à respecter un niveau de service – 50 % à l'heure de pointe – et une qualité d'information vis-à-vis des voyageurs. En cas de non réalisation, les entreprises encourent une pénalité forfaitaire, augmentée de moitié si le service réalisé est inférieur à 33 % pour la SNCF et à 25 % pour la RATP. La fiabilité de l'information est par ailleurs décisive, dès la veille du déplacement, avant 17 heures. Si le taux de service diffère de ce qui a été prévu de plus ou moins 20% par rapport à l'annonce faite, un *malus* est imputé à l'entreprise.

Depuis juin 2005, les entreprises sont incitées à optimiser les moyens disponibles pour réaliser le meilleur service possible. Les pénalités ont en outre diminué et la qualité des prévisions a significativement progressé.

Le dispositif contractuel n'empiète en rien sur la gestion du dialogue social, qui relève de la seule entreprise, non plus que sur l'organisation du service.

S'agissant de la desserte prioritaire, la seule approche réaliste concerne la fixation quantitative globale et équitable du service en heure de pointe. L'article 4 du projet tel que modifié par le Sénat semble peu adapté à la complexité du réseau de l'Ile-de-France. L'article 8, quant à lui, abandonne l'organisation à l'autorité régulatrice et déresponsabilise l'entreprise sur un plan commercial. Le remboursement, par exemple, ne doit pas peser sur le contribuable.

Le président Hervé Mariton a rappelé qu'après l'accord entre l'Etat et le STIF – antérieur aux transferts de compétences – il a été décidé de ne pas remettre en cause le niveau de service qui prévaut en Ile-de-France. Pour quelle raison, sachant que cet accord a été un peu « forcé » par l'Etat ? En outre, pourquoi serait-il impossible de définir les priorités de desserte prévues par la loi, comme l'a affirmé au Sénat le président Huchon ? De surcroît, si la loi prévoit cette priorité, quelle sera la politique du STIF, dont on peut penser qu'il respecte la loi républicaine ? Enfin, hors la présente loi, quels progrès supplémentaires pourraient être accomplis ?

Mme Sophie Mougard a répondu que si le président Huchon a évoqué un accord forcé par l'Etat et souligné son désaccord avec la méthode utilisée, le conseil du STIF a néanmoins souhaité bénéficier avant tout d'une évaluation de la situation.

La définition des priorités de desserte est fort complexe en raison de la complexité même du réseau. Il doit y avoir en outre une claire division du travail entre l'AOT et les transporteurs.

Enfin, tout ce qui contribuera à améliorer, en particulier, l'information des voyageurs, sera bienvenu.

Le rapporteur a noté qu'en région parisienne, les décrets ont été respectés et que tout le monde a bénéficié des informations nécessaires. Le projet, par ailleurs, tient-il suffisamment compte des questions liées à la sécurité ? N'est-il pas un peu trop exclusivement centré sur les problèmes de la région parisienne ?

Mme Sophie Mougard a souligné qu'en cas d'aléas, seul le transporteur dispose de l'information nécessaire à une bonne gestion de la situation de crise.

M. Christophe Sirugue a répété que l'ADF ne se sent pas concernée par ce texte, les départements n'étant pas confrontés aux mêmes problèmes que l'Ile-de-France. Cette loi, en outre, peut accroître les difficultés. Enfin, en quoi la déclinaison d'un service minimum se justifie-t-elle en matière de transports scolaire et interurbain ?

Le rapporteur a rappelé qu'il n'est pas question de service minimum dans la loi.

M. Philippe Duron a souligné que les régions et les départements n'ont ni les mêmes missions, ni les mêmes compétences. Elles se sont en outre déjà engagées afin d'améliorer la continuité du service public. La voie contractuelle est en la matière fondamentale de manière à ce que l'opérateur garantisse, en cas de grève, un minimum de moyens pour les réseaux TER. La loi ne permettra pas d'aboutir à une solution satisfaisante.

M. Daniel Paul a considéré que tout a été dit et qu'il ne reste plus qu'à retirer ce projet...

Le président Hervé Mariton a remercié les invités de leur contribution aux débats.

*

Puis la commission spéciale a auditionné M. Pierre Martin, président de l'Union professionnelle artisanale (UPA) et M. Pierre Burban, secrétaire général.

Interrogé par le **président Hervé Mariton** sur l'avis de l'UPA à l'égard du projet de loi, **M. Pierre Martin** indique ne pas avoir d'objection majeure à formuler sur la philosophie du texte, si ce n'est que les entreprises de moins de 50 salariés ne doivent pas être concernées par un dispositif qui, pour être souhaitable, n'en est pas moins contraignant pour elles. Ce ne sont pas en effet les petites entreprises artisanales, souvent en milieu rural, qui posent des problèmes et il est regrettable que cela n'ait pas été pris en considération. De même, ces entreprises ne doivent pas être contraintes de procéder à l'information des usagers. Enfin, autant l'accord de branche ne soulève pas de difficultés majeures, autant l'accord d'entreprise constitue une contrainte supplémentaire inutile.

Le président Hervé Mariton demande si, en cas d'accord de branche, un accord cadre était nécessaire, ce à quoi **M. Pierre Burban** répond par l'affirmative.

Le rapporteur a déclaré qu'il faudra, dans ce type d'entreprise, trouver des délégués du personnel.

M. Pierre Burban a estimé que ce n'était pas possible compte tenu de la taille de ces entreprises. Il convient de préciser dans la loi que les accords d'entreprises ne concernent que celles qui disposent de délégués du personnel.

Le président Hervé Mariton ayant demandé s'il était possible de laisser l'accord cadre en déshérence, **M. Pierre Burban**, a estimé que ce n'était pas légalement possible et que plus on vote des lois inapplicables, plus la loi est décrédibilisée. Les très petites entreprises, en outre, appliqueront l'accord de branche, suffisant en la matière.

Le rapporteur a évoqué la possibilité d'un décret.

M. Pierre Burban a indiqué que la loi, dans ce cas-là, devrait le préciser explicitement.

Le rapporteur a rappelé qu'en l'absence de délégués syndicaux, la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle et au dialogue social prévoit que des salariés peuvent être mandatés.

M. Pierre Burban a considéré que cette disposition n'est pas applicable, l'obligation légale ne s'appliquant qu'à des entreprises de 11 salariés. En outre, seulement 25 % des entreprises entre 10 et 20 salariés ont un délégué du personnel. Seuls les accords de branche d'application directe sont souhaitables.

M. Pierre Martin a rappelé que, si l'accord du 12 décembre 2001 sur le dialogue social dans l'artisanat permet de résoudre un certain nombre de problèmes, il est hautement dommageable qu'il ne soit pas appliqué à la totalité de ce secteur.

M. Daniel Paul a souligné combien ce texte est manifestement improvisé et combien la question de la continuité du service public aurait mérité d'être traitée différemment sur les plans matériel, juridique, financier et humain.

Le rapporteur a insisté sur l'importance de l'accord de branche et **M. Pierre Burban** sur l'obligation faite à chaque entreprise, quelle que soit sa taille, de négocier.

Le président Hervé Mariton a estimé qu'il n'y a pas à engager de négociations en l'absence d'organisations syndicales représentatives. En outre, en l'absence d'accord de branche, c'est un décret qui s'appliquera, comme le gouvernement serait bien inspiré de l'indiquer en séance publique.

M. Louis Guédon ayant entendu **M. Martin** indiquer qu'il n'y avait pratiquement jamais de grèves dans les entreprises appartenant à l'UPA, qu'il ne voyait donc aucune raison de leur imposer de telles contraintes et qu'il estimait ne pas avoir à prendre en charge l'information des usagers, a rappelé que ces obligations, qu'il semble refuser, figurent dans la plupart des cahiers des charges et sont fort bien admises par les professionnels. Les choses se passent toujours bien. Il ne saisit pas où est le problème.

M. Pierre Martin a observé qu'il ne voyait pas comment expliquer aux petites entreprises de transport que cela est judicieux.

M. Louis Guédon lui a rétorqué que les élus y parviennent fort bien, notamment au sein d'un observatoire qui rassemble des élus et des professionnels.

M. Pierre Martin a fait valoir qu'il ne comprenait pas l'intérêt d'imposer de telles contraintes à des entreprises où il n'y a jamais grève. C'est pourquoi avait été demandée la fixation d'un seuil de 50 salariés, car les contraintes diffèrent évidemment selon la taille des entreprises.

Le rapporteur ayant rappelé que si un accord de branche n'intervient pas le décret s'appliquera. **M. André Paul** a estimé que le décret est une drôle de façon de concevoir le dialogue social et **le président Hervé Mariton** a précisé qu'il s'agit du décret sur la prévention des conflits.

M. François Brottes a souligné, au contraire, que le décret traiterait non seulement de la prévention des conflits, mais également de leur gestion. Il est donc important de savoir quel sera son contenu.

M. Daniel Paul ayant cru comprendre que l'une des craintes de l'UPA tient à l'attitude que pourraient avoir les autorités organisatrices des transports a estimé que rien ne les empêche, aujourd'hui, de se mettre d'accord entre elles et de privilégier une entreprise plus importante avec laquelle elles auraient des garanties juridiques, des possibilités de négociation et des assurances financières, éliminant ainsi *de facto* les petites entreprises.

M. Pierre Martin a reconnu que cela pouvait aller jusque là, mais que cela l'inquiétait moins. Dans son département rural – l'Yonne – interviennent deux types de transporteurs : un très important lié à la Caisse des dépôts, et plusieurs petites entreprises. Il lui paraît donc tout à fait anormal de mettre tout le monde dans le même sac au niveau des contraintes. C'est la position de l'UPA car il n'y a jamais eu le moindre problème de service minimum dans les entreprises qui en sont membres. C'est pourquoi il insiste pour que soient exclues du champ de la loi les entreprises de moins de 50 salariés.

*

Puis la commission spéciale a entendu M. Dieudonné Mandelkern, président de section honoraire au Conseil d'État, président de la commission chargée d'analyser les données juridiques relatives à la continuité du service public des transports.

Le président Hervé Mariton a souhaité la bienvenue à M. Mandelkern en rappelant qu'il avait présidé la commission qui avait remis, en 2004, un rapport à M. Gilles de Robien, alors ministre des transports. Ce travail intéressant avait notamment souligné l'importance de la décentralisation en ce qui concerne le transport des voyageurs.

Le projet de loi ayant pris en compte assez largement ces travaux, il a souhaité que M. Mandelkern fasse le point à ce sujet.

M. Dieudonné Mandelkern a indiqué qu'il est toujours très agréable de constater que des préconisations que l'on a formulées sont prises en compte, même s'il est probable que, le temps ayant passé, il faudrait revoir certains aspects du rapport. Cependant celui-ci ne lui semble pas du tout déphasé. Le rapport a été réalisé dans une excellente atmosphère de travail et, s'il n'a pas permis de dégager un consensus total, il a permis d'enclencher un processus.

Le président Hervé Mariton a souhaité savoir quelles sont les préconisations de son rapport qui ont été le mieux prises en compte dans le projet de loi.

M. Dieudonné Mandelkern a répondu qu'il n'avait pas une connaissance suffisamment précise du texte pour répondre à cette question.

Le rapporteur a rappelé qu'en 2002 il avait déposé une proposition de loi, cosignée par 315 collègues qui n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée, mais qui a sans doute été au point de départ de la création de la commission de M. Mandelkern et de son rapport. Cette commission a lancé certaines grandes lignes de réflexion, en particulier le souhait de régionaliser les transports.

M. Dieudonné Mandelkern a indiqué qu'il s'était appuyé sur le constat de la décroissance des grèves, qu'il s'agisse de grandes grèves nationales ou des grèves spécifiques et que la commission avait tiré parti des expériences engagées pour mettre en place des procédures tendant à éviter les conflits du travail, en particulier, celle de la RATP avec l'alarme sociale. Il est en effet évident que plus on prend tôt une question qui pose problème, plus on a de chances de la résoudre avant d'arriver au conflit. À la SNCF on a surtout travaillé sur la prévisibilité des conflits. Il faut savoir en effet que, indépendamment des administrations publiques, ces deux entreprises, connaissaient à l'époque plus de la moitié des grèves intervenant dans l'économie française et que celles-ci étaient très préjudiciables aux usagers.

La commission a donc préconisé que les collectivités territoriales et leurs établissements s'impliquent davantage dans la résolution des conflits. Cela est à mettre en liaison avec la libéralisation des transports urbains. Travailler sur le plan local donne davantage de chances de résoudre les conflits.

La commission s'est également penchée sur les contraintes juridiques existant en la matière, en commençant par la Constitution qui, dans son préambule, proclame le droit de grève. Néanmoins la jurisprudence du Conseil constitutionnel a ensuite admis l'idée d'un service minimum et la possibilité de limiter le droit de grève pour assurer la continuité du service public des transports.

Il fallait établir un bon équilibre entre deux exigences : le droit de grève et la continuité du service public.

Le président Hervé Mariton a souligné que le concept de « besoin essentiel » a été discuté sur le thème de la combinatoire de différents besoins. À cet égard plusieurs personnes auditionnées ont défendu le principe du service global en pourcentage et le rapport Mandelkern faisait une analyse plus fine des besoins, mais quelle est la capacité de l'autorité organisatrice des transports et des opérateurs de définir les lignes prioritaires quand on a affaire à des réseaux ? En effet, s'il est facile en campagne de dire qu'aller de A à B est un besoin essentiel, la complémentarité et la densité des réseaux en milieu urbain rend la chose plus compliquée.

M. Dieudonné Mandelkern a estimé que la réponse à cette question était difficile et que le rapport avait insisté sur les réponses à caractère général pour essayer de traiter les situations de blocage. Le caractère même du droit de grève semble empêcher que l'on trouve une solution permettant d'assurer en permanence la circulation des usagers. On ne peut envisager qu'un service minimum. Il a estimé que le système des réseaux est à la fois plus

compliqué et plus simple car le blocage d'un moyen de transport ne bloque pas tous les réseaux.

M. Daniel Paul a rappelé que la conflictualité a évolué depuis le rapport de M. Mandelkern. Mme Anne-Marie Idrac a ainsi souligné que le taux de conflit avait été de 0,13 jour par an et par agent, contre 0,70 l'an dernier. Mais si le texte en discussion avait alors existé, aurait-il empêché ces grèves de 1995 ? Il semble en effet qu'il y ait aujourd'hui un décalage entre ce qui était préconisé par le rapport et la situation actuelle, et même un décalage entre le texte proposé par le gouvernement et la réalité sur le terrain. Alors que les organisations syndicales sont disposées à œuvrer pour améliorer le dialogue social, le carcan que le projet tend à mettre en place risque d'aboutir, au contraire, à une multiplication des conflits.

Le rapporteur a répondu que les usagers de 2007 ne sont plus ceux de 1995. Aujourd'hui ils n'acceptent plus rien et veulent tout ! Plus de 80 % de la population est d'accord avec la nécessité d'imposer la continuité du service public. Le projet de loi est bien centré sur le dialogue social qu'il tend à imposer et sur la continuité du service public.

M. Dieudonné Mandelkern s'est déclaré persuadé que le dialogue social doit être organisé pour assurer une réelle continuité du service public de transport des voyageurs. Mais, comme le soulignait le rapport, pour cela l'intervention de la loi est impérative.

*

La commission spéciale a enfin entendu MM. Olivier Brousse, directeur général France de Véolia transport, Eric Asselin, directeur des ressources humaines de Keolis et M. Jean-Pierre Goutheyron, secrétaire général de Transdev.

Le président Hervé Mariton a remercié les membres de la délégation et a indiqué à ses interlocuteurs que, même si la commission a déjà entendu des représentants de l'Union des transports publics (UTP), il lui avait paru intéressant d'entendre également des opérateurs directs.

M. Eric Asselin a indiqué qu'il avait dirigé une tentative d'accord dans la branche mais que celle-ci avait échoué, moins pour des raisons techniques que des problèmes d'argent liés aux contreparties. Les discussions avaient néanmoins fait apparaître un large accord sur le fond en matière de prévention des conflits, à l'image de ce qui existait à la RATP. Il est heureux de constater que le projet de loi reprend l'essentiel des dispositions qui avaient alors été prévues.

Avant tout il a souhaité appeler l'attention sur des points techniques.

Premièrement il sera difficile de mettre en œuvre le texte pour les transports interurbains, en particulier pour les transports scolaires. En effet il sera difficile de déterminer les priorités entre les écoles et entre les communes.

Deuxièmement il est très attaché à la prévisibilité du trafic. C'est pourquoi la déclaration d'intention 48 heures avant une grève lui paraît intéressante. Actuellement les entreprises sont obligées d'organiser le service de façon informelle en contactant des non grévistes. Il faudra néanmoins imposer une certaine discipline en matière de déclaration préalable ; à cet égard, la possibilité de rétractation lui semble dangereuse.

Le président Hervé Mariton a souligné que, dans un sens, elle est inévitable car il est difficile d'obliger quelqu'un à faire grève.

M. Eric Asselin a poursuivi en évoquant, troisièmement, l'organisation du service essentiel. Rien, dans le texte ne donne la possibilité de contraindre les non grévistes à changer de service pour assurer le service minimum.

Le président Hervé Mariton lui a donc demandé s'il estime que l'expression « personnel disponible » est trop floue.

Pour **M. Eric Asselin** le texte ne fait qu'offrir une possibilité.

Quatrièmement il faut prévoir des modes de grève réguliers et faire respecter les conditions définies. Or, la plupart du temps, ce n'est pas ainsi que les choses se passent. Interviennent souvent des grèves perlées qui désorganisent le service et sont très préjudiciables pour les clients. Il avait proposé une disposition tendant à réglementer plus précisément l'exercice du droit de grève, en particulier avec le retour obligatoire à la comptabilisation d'une journée de grève.

Le président Hervé Mariton a relevé que cela obligerait les intéressés à faire grève toute une journée !

M. Eric Asselin a répondu qu'il fallait savoir ce que l'on veut et que seule une bonne prévisibilité peut permettre de bien assurer le service minimum. Actuellement le problème est que le salarié peut décider de s'arrêter en milieu de ligne, ce qui met les usagers en difficulté.

Pour **le président Hervé Mariton** la déclaration de grève devrait répondre à ce souci.

M. Eric Asselin a estimé que ce ne serait pas complètement le cas, car le salarié pourra déclarer par avance qu'il sera en grève et ne s'arrêter qu'une heure.

Le président Hervé Mariton a demandé si cela est fréquent.

M. Eric Asselin a précisé que des arrêts de justice ont légalisé cette pratique. Seule la loi peut modifier cet état de fait.

M. Daniel Paul a rappelé que tout le monde parle d'une dégringolade de la conflictualité. Or le problème est que les conflits sociaux ne provoquent que 2 % des discontinuités dans le service des transports. M. Asselin étant le premier à dire que les mouvements de grève perlés sont importants, il a souhaité avoir des chiffres.

M. Eric Asselin a répondu que cela lui était difficile au pied levé mais qu'il fournirait les données nécessaires. Et même s'il ne s'agit que de 2 % cela est toujours important pour les passagers, surtout les mineurs.

Cinquièmement enfin, l'article 4 parle de la consultation des représentants des usagers sur l'élaboration des plans de dessertes prioritaires. Or cela peut aboutir à un blocage. Il conviendrait de remplacer « consultation » par « information ».

M. Olivier Brousse a reconnu que la conflictualité a atteint un niveau très bas : 0,35 jour par salarié l'an dernier. Néanmoins il ne faut pas nier l'impact de ces mouvements.

Le préavis de 48 heures est très intéressant car il permettra d'informer les clients. Cependant le fait de connaître le nombre des salariés non grévistes ne signifie pas qu'ils sont disponibles pour remplacer les grévistes. Par exemple les bus peuvent être bloqués dans les dépôts.

Le processus d'alarme sociale est déjà pratiqué chez Véolia. Néanmoins si ce processus est trop formalisé cela risque de mobiliser trop fréquemment les représentants du personnel et les dirigeants de l'entreprise.

Le président Hervé Mariton s'est étonné de cette remarque car on ne déclenche pas l'alarme sociale par plaisir.

M. Olivier Brousse l'a reconnu mais seulement dans la mesure où l'esprit de la loi est respecté. L'alarme sociale peut jouer un rôle dans la prévention des conflits, mais il ne faut pas qu'elle se transforme en sollicitations permanentes.

Par ailleurs on ne voit pas très bien comment le service minimum pourra s'appliquer pour les transports scolaires.

Le président Hervé Mariton s'est étonné de cette remarque, le concept pouvant jouer de manière différente – par exemple favoriser le retour des internes le vendredi – mais pas être absent.

M. Olivier Brousse a souligné qu'il sera tout de même plus difficile à mettre en œuvre mais que de toute façon la conflictualité est peu importante dans les transport scolaires.

M. Jean-Frédéric Poisson a également souhaité avoir des chiffres précis.

Lorsque l'on compte les jours de grève par personne dans l'entreprise on n'a que la réalité vue de l'intérieur, mais la vision des usagers est différente et l'impact est souvent plus important, par exemple en cas de piquets de grève. Il convient donc de définir les objectifs à atteindre, également en fonction des impacts ressentis.

Le président Hervé Mariton a relevé qu'il est en effet curieux que l'on s'en tienne à des données chiffrées au moment où, dans le cadre budgétaire avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), on raisonne en termes de performances.

M. Gouteyron a insisté, lui aussi, sur le faible taux de conflits et les bonnes relations sociales. Tout ce qui peut intervenir en préalable à un conflit est à encourager.

Certes le texte du projet de loi est encore améliorable, mais il est bien équilibré. Il ne faudrait donc pas qu'en voulant le durcir sur tel ou tel point on remette en cause cet équilibre, par exemple au regard de l'obligation de déclaration 48 heures avant.

Le président Hervé Mariton demande comment les entreprises vont appliquer les sanctions disciplinaires en cas de non respect de la déclaration préalable.

Pour **M. Gouteyron** cela sera à affiner dans les négociations locales. À défaut de déclaration, la sanction pourrait être celle prévue en cas d'absence sans motif.

M. Eric Asselin ajoute que cela n'est pas prévu actuellement dans les conventions collectives. C'est pourquoi il faudra l'inclure dans des accords de branche.

M. François Brottes demande si le texte du projet de loi leur paraît suffisamment précis pour permettre que les discussions portent sur les bons sujets.

M. Gouteyron a estimé qu'il lui paraissait l'être suffisant.

Le rapporteur a demandé ce que pensent les entreprises des deux délais de 48 heures et de 8 jours.

M. Gouteyron a répété que le délai de 48 heures sera bénéfique car il permettra aux entreprises de s'organiser.

M. Eric Asselin a précisé qu'il est rarissime d'arriver à des conflits de huit jours et que cela ne s'est pratiquement jamais vu dans les réseaux de province.

M. Olivier Brousse a ajouté que lorsque l'on a atteint les huit jours, il y a un risque sérieux que cela dure encore.

Le rapporteur a demandé l'avis de ses interlocuteurs sur le rôle du médiateur introduit par le Sénat dans le projet de loi.

Pour **M. Eric Asselin**, dans les conflits du travail, le médiateur naturel est l'inspecteur du travail.

M. Gouteyron a ajouté que le médiateur sera très peu utilisé mais que cela peut être intéressant.

Le président Hervé Mariton a demandé si les conflits concernent plutôt l'ensemble d'un réseau ou s'ils ne touchent parfois qu'une ligne.

M. Olivier Brousse a répondu qu'ils peuvent ne concerner qu'une ligne, en cas d'agression par exemple.

Le président Hervé Mariton a ajouté qu'il peut parfois s'agir d'un conflit d'entreprise et demandé quel serait le périmètre d'une consultation à huit jours.

M. Olivier Brousse a répondu que ce serait les grévistes.

Le président Hervé Mariton a demandé s'il s'agirait de tout le personnel du réseau ou seulement des conducteurs.

M. Eric Asselin a estimé que ce devrait être le personnel concerné par le préavis, y compris si cela est sur un mot d'ordre national.

M. Jean-Frédéric Poisson s'est interrogé sur l'articulation entre le texte et l'accord de branche.

M. Gouteyron a répondu que l'UTP n'a pas encore beaucoup travaillé sur l'accord de branche. Il ne devrait contenir que des sujets essentiels – par exemple les sanctions et les contreparties – et laisser l'initiative au terrain.

M. François Brottes a demandé si l'échéance du 1^{er} janvier 2008 paraît raisonnable.

M. Gouteyron a répondu qu'il ne connaissait pas l'opinion des organisations syndicales sur le texte définitif. C'est pourquoi il conviendrait d'en rester au texte équilibré, tel qu'il est, sans essayer d'y ajouter des dispositions superflues qui risqueraient de provoquer des blocages.

Le Président Hervé Mariton a remercié les invités pour leur contribution au débat.