

N° 88

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 octobre 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois (1) sur l'application des dispositions de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le **dialogue social** et la **continuité du service public** dans les **transports terrestres réguliers de voyageurs**,*

Par Mme Isabelle PASQUET et M. Marc LAMÉNIE,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. David Assouline, *Président* ; M. Philippe Bas, Mmes Claire-Lise Campion, Isabelle Debré, M. Claude Dilain, Mme Muguette Dini, MM. Ambroise Dupont, Stéphane Mazars, Louis Nègre, Mme Isabelle Pasquet, *Vice-Présidents* ; Mme Corinne Bouchoux, MM. Luc Carvounas et Yann Gaillard, *secrétaires* ; M. Marcel-Pierre Cléach, Mme Cécile Cukierman, M. Philippe Darniche, Mmes Catherine Deroche, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Félix Desplan, Yves Détraigne, Mme Frédérique Espagnac, MM. Pierre Frogier, Patrice Gélard, Mme Dominique Gillot, MM. Pierre Hérisson, Jean-Jacques Hyst, Claude Jeannerot, Philippe Kaltenbach, Marc Laménie, Jacques Legendre, Jean-Claude Lenoir, Jacques-Bernard Magner, Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, Jean Claude Peyronnet, Gérard Roche, Yves Rome, Mme Laurence Rossignol et M. René Vandierendonck.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| LES PRINCIPALES PRÉCONISATIONS DES RAPPORTEURS..... | 9 |
| AVANT-PROPOS | 11 |
| DEUX OBJECTIFS À CONCILIER : PROMOUVOIR LE DIALOGUE SOCIAL ET GARANTIR LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC DANS LES TRANSPORTS TERRESTRES | 13 |
| I. LA CONTINUITÉ DES TRANSPORTS PUBLICS TERRESTRES DE VOYAGEURS N'EST PAS TOUJOURS ASSURÉE | 13 |
| A. LES MULTIPLES FACETTES DU TRANSPORT DE VOYAGEURS EN FRANCE..... | 13 |
| 1. <i>Le transport ferroviaire : le monopole de la SNCF</i> | <i>13</i> |
| 2. <i>Le transport urbain et interurbain : plusieurs autorités organisatrices compétentes.....</i> | <i>14</i> |
| 3. <i>Le cas spécifique de l'Ile-de-France : le Syndicat des transports d'Ile-de-France (Stif), autorité organisatrice unique de tous les transports à l'échelle régionale.....</i> | <i>16</i> |
| 4. <i>Des entreprises de transport de tailles très différentes : des entreprises familiales aux groupes internationaux.....</i> | <i>17</i> |
| B. LA GRÈVE N'OCCUPE QU'UNE PLACE MARGINALE DANS LES PERTURBATIONS PRÉVISIBLES DU TRAFIC..... | 18 |
| 1. <i>D'étonnantes lacunes en matière d'étude des principales sources de perturbation du trafic ferroviaire national.....</i> | <i>18</i> |
| 2. <i>Les perturbations du transport urbain et interurbain sont mal connues.....</i> | <i>19</i> |
| 3. <i>En Ile-de-France, les perturbations du trafic sont exacerbées par la fréquentation du réseau .</i> | <i>20</i> |
| II. LA LOI DU 21 AOÛT 2007 S'INSCRIT DANS LE CADRE CONSTITUTIONNEL DE L'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE..... | 22 |
| A. UNE LOI À L'AMBICTION LIMITÉE | 22 |
| 1. <i>Dans son objet : la loi ne vise que les transports terrestres réguliers de voyageurs</i> | <i>22</i> |
| 2. <i>Dans sa finalité : la loi n'institue pas de service minimum</i> | <i>24</i> |
| 3. <i>Les agressions dont peuvent être victimes les agents et les usagers dans les transports n'entrent pas dans le champ de la loi.....</i> | <i>25</i> |
| B. UNE LOI ENCADRÉE PAR LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE EN MATIÈRE DE DROIT DE GRÈVE | 25 |
| 1. <i>Le Conseil constitutionnel veille aux prérogatives du législateur pour encadrer le droit de grève</i> | <i>25</i> |
| 2. <i>Dans le silence de la loi, il revient toutefois au pouvoir réglementaire de préciser la nature et l'étendue des limitations du droit de grève dans les services publics</i> | <i>27</i> |
| 3. <i>Le Conseil constitutionnel a déclaré la loi conforme à la Constitution tout en précisant certaines de ses modalités d'application.....</i> | <i>27</i> |
| III. UNE LOI ARTICULÉE AUTOUR DE QUATRE AXES..... | 28 |
| A. DONNER LA PRIORITÉ À LA NÉGOCIATION D'ENTREPRISE POUR PRÉVENIR LES CONFLITS ET DÉVELOPPER LE DIALOGUE SOCIAL | 28 |

| | |
|---|-----------|
| B. METTRE EN PLACE DES DESSERTES PRIORITAIRES EN CAS DE PERTURBATIONS PRÉVISIBLES, CONCRÉTISÉES DANS UN PLAN DE TRANSPORT ADAPTÉ | 31 |
| 1. Une définition précise des perturbations prévisibles | 31 |
| 2. Les obligations incombant à l'autorité organisatrice de transport | 31 |
| 3. Les obligations incombant à l'entreprise de transport | 32 |
| 4. Le rôle subsidiaire du représentant de l'État..... | 32 |
| C. ENCADRER LES MODALITÉS D'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE À TRAVERS LA DÉCLARATION INDIVIDUELLE PRÉALABLE | 33 |
| 1. Un principe : déclarer l'intention de faire grève au moins quarante-huit heures à l'avance ... | 33 |
| 2. Les contraintes supplémentaires issues de la loi « Diard » | 33 |
| D. LES DROITS DES USAGERS | 34 |
| 1. Le plan d'information des usagers | 34 |
| 2. Le droit au remboursement et la prolongation de la validité des titres de transport | 34 |
| L'APPLICATION DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007 SUR LE DIALOGUE SOCIAL ET LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC DANS LES TRANSPORTS TERRESTRES RÉGULIERS DE VOYAGEURS..... | 35 |
| I. UNE MISE EN ŒUVRE PLUS SATISFAISANTE DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT URBAIN QUE DANS L'INTERURBAIN..... | 35 |
| A. UN ACCORD DE BRANCHE A ÉTÉ CONCLU UNIQUEMENT POUR LE TRANSPORT URBAIN MAIS LES ACCORDS D'ENTREPRISES SUR LA PRÉVISIBILITÉ SONT TROP PEU NOMBREUX..... | 35 |
| 1. L'accord de branche du 3 décembre 2007 permet de mieux structurer le dialogue social dans le transport urbain | 35 |
| 2. Mais les accords collectifs de prévisibilité n'y sont pas assez développés | 39 |
| 3. Le transport interurbain se caractérise par une absence d'accord de branche et un très faible nombre d'accords d'entreprises | 40 |
| B. LE NOMBRE DE DEMANDES DE NÉGOCIATION PRÉALABLE HORS MOUVEMENTS NATIONAUX EST STABLE DEPUIS 2010, TANDIS QUE LES PRÉAVIS DE GRÈVE SPÉCIFIQUES AU TRANSPORT URBAIN ONT BAISSÉ EN 2012 | 40 |
| 1. Le nombre de demandes de négociation préalable, hors mouvements nationaux, est stable depuis trois ans | 40 |
| 2. Le nombre de préavis de grève a diminué depuis 2010 | 42 |
| 3. Un taux de réussite de la négociation préalable difficile à apprécier | 44 |
| C. LA DÉFINITION DES DESSERTES PRIORITAIRES ET L'ÉLABORATION DES PTA SONT GLOBALEMENT SATISFAISANTES MÊME SI CERTAINES AOT N'ONT PAS SOUHAITÉ APPLIQUER LA LOI..... | 45 |
| 1. La définition des dessertes prioritaires a pris du retard et elle est même absente pour certains réseaux | 45 |
| 2. La majorité des PTA ont prévu trois niveaux de service | 46 |
| D. L'INFORMATION DES VOYAGEURS A ÉTÉ RENFORCÉE..... | 46 |
| 1. Le plan d'information des usagers (PIU) | 46 |
| 2. Les PIU s'organisent autour de multiples canaux d'information..... | 47 |
| 3. Les remboursements des titres de transport sont rares | 48 |

| | |
|---|----|
| II. DANS LE TRANSPORT FERROVIAIRE, LA LOI A PERMIS À LA SNCF DE RATTRAPER SON RETARD EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES CONFLITS SANS TOUTEFOIS Y PACIFIER PLEINEMENT LE DIALOGUE SOCIAL | 48 |
| A. LE CADRE DU DIALOGUE SOCIAL ET DE LA PRÉVENTION DES CONFLITS À LA SNCF | 48 |
| 1. <i>L'image d'une entreprise à la conflictualité élevée</i> | 48 |
| 2. <i>Des initiatives anciennes en matière de prévention des conflits et d'amélioration du dialogue social</i> | 52 |
| 3. <i>Les mesures prises pour appliquer la loi du 21 août 2007</i> | 53 |
| B. LA SUPERVISION LIMITÉE DE L'ÉTAT SUR LES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE | 57 |
| C. LES TER, REFLETS DE LA DIVERSITÉ DE LEURS AOT | 59 |
| D. LE TGV, CAS PARTICULIER D'APPLICATION DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007 | 60 |
| III. LA SITUATION SPÉCIFIQUE DES TRANSPORTS EN ILE-DE-FRANCE | 61 |
| A. LA RATP, OPÉRATEUR PRÉCURSEUR EN MATIÈRE DE DIALOGUE SOCIAL ET DE PRÉVENTION DES CONFLITS | 61 |
| 1. <i>Le développement de l'alarme sociale et l'évolution de la conflictualité depuis 1996</i> | 61 |
| 2. <i>L'ajustement du dispositif conventionnel aux dispositions de la loi du 21 août 2007</i> | 65 |
| 3. <i>Le cadre fixé par le contrat avec le Stif</i> | 66 |
| B. L'ADAPTATION DE TRANSILIEN, FILIALE DE LA SNCF, AUX OBLIGATIONS DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007 | 69 |
| C. LE TRANSPORT URBAIN ET INTERURBAIN EN ILE-DE-FRANCE | 72 |
| 1. <i>Le Stif et le réseau de surface de la RATP</i> | 72 |
| 2. <i>Le Stif a conclu avec les entreprises du réseau Optile des contrats ambitieux mais les outils de suivi demeurent perfectibles</i> | 74 |
| UNE RÉPONSE INCOMPLÈTE AUX VÉRITABLES PROBLÈMES RENCONTRÉS PAR LES USAGERS ET LES EMPLOYÉS DU SECTEUR DES TRANSPORTS TERRESTRES RÉGULIERS DE VOYAGEURS | 77 |
| I. UNE LOI FORMELLEMENT BIEN APPLIQUÉE | 77 |
| II. UN CONTENTIEUX LIMITÉ QUI A PERMIS DE PRÉCISER LES MODALITÉS D'APPLICATION DE LA LOI | 79 |
| III. CERTAINES CONDITIONS D'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE SONT CRITIQUÉES TANT PAR LES EMPLOYEURS QUÉ PAR LES SYNDICATS DE SALARIÉS | 80 |
| A. LES SYNDICATS REGRETTENT LA FAIBLESSE DU DIALOGUE SOCIAL | 80 |
| 1. <i>La notification unilatérale de l'employeur sur l'illégalité du préavis de grève : une technique pour dissuader les salariés ?</i> | 80 |
| 2. <i>Des négociations préalables souvent purement formelles</i> | 81 |
| 3. <i>L'absence de l'AOT à la table des négociations</i> | 81 |
| 4. <i>Les conditions peu satisfaisantes de recueil des déclarations préalables</i> | 82 |
| 5. <i>Un pas supplémentaire dans la judiciarisation des relations de travail</i> | 83 |

| | |
|--|------------|
| B. LES EMPLOYEURS SOULIGNENT LES LIMITES DE LA LOI | 83 |
| 1. L'absence de distinction selon les motifs de la grève..... | 83 |
| 2. Un recours abusif aux négociations préalables..... | 85 |
| 3. Les grèves de très courte durée | 86 |
| 4. Les préavis de grève à durée déterminée de longue durée | 88 |
| 5. Les grèves tournantes « déguisées » | 89 |
| 6. Le recueil trop complexe des déclarations individuelles des salariés..... | 90 |
| IV. LES DIFFICULTÉS SUPPLÉMENTAIRES SUSCITÉES PAR LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI « DIARD » DE 2012 | 92 |
| V. L'APPRÉCIATION MALAISÉE DE L'IMPACT DE LA LOI SUR LA CONFLICTUALITÉ | 93 |
| VI. LES PRÉCONISATIONS DE VOS RAPPORTEURS | 94 |
| A. REMETTRE LE DIALOGUE SOCIAL AU CŒUR DE L'APPLICATION DE LA LOI | 94 |
| 1. Tirer pleinement partie des possibilités offerte par la loi en matière d'association des partenaires sociaux à sa mise en œuvre et de dialogue social..... | 94 |
| 2. Revaloriser le dialogue social en dehors des périodes de conflit..... | 95 |
| 3. Préserver l'équilibre complexe et fragile de la loi mais supprimer les modifications apportées par la loi « Diard »..... | 97 |
| B. RESPONSABILISER LES DIFFÉRENTES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE TRANSPORT | 97 |
| 1. Sensibiliser les AOT à la définition des dessertes prioritaires, des plans de transport adapté (PTA) et des plans d'information des usagers (PIU)..... | 97 |
| 2. Intégrer des critères sociaux et environnementaux de qualité de service dans les conventions d'exploitation, comme l'impose l'article 12 de la loi | 98 |
| 3. Systématiser les contrôles des bilans d'exécution des PTA et PIU..... | 100 |
| C. DÉVELOPPER DES OUTILS STATISTIQUES HARMONISÉS DE SUIVI DE L'APPLICATION DE LA LOI | 100 |
| 1. Mettre en place des indicateurs publics consolidés de mesure et de suivi des causes de perturbation du trafic à la SNCF | 100 |
| 2. Développer les outils de suivi de la loi du 21 août 2007 afin de mieux connaître le dialogue social dans les entreprises de transport interurbain..... | 101 |
| 3. Réaliser, sous l'égide du ministère des transports, un recensement des PTA et PIU pour obtenir un bilan exhaustif de la mise en application de la loi..... | 101 |
| EXAMEN EN COMMISSION..... | 103 |
| DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS ET PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES | 111 |
| ANNEXES | 115 |
| Annexe 1 Loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs | 117 |

| | |
|--|------------|
| Annexe 2 Décret n° 2008-82 du 24 janvier 2008 relatif à l'application de l'article 2 de la loi du 21 août 2007..... | 123 |
| Annexe 3 Circulaire DGT n° 11 du 30 novembre 2007 | 127 |
| Annexe 4 Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en application de la loi | 137 |

Les principales préconisations des rapporteurs

• Remettre le dialogue social au cœur de l'application de la loi

1. **Tirer pleinement partie des possibilités offertes par la loi en matière d'association des partenaires sociaux à sa mise en œuvre et de dialogue social.** Les directions n'utilisent pas toujours le temps de la négociation préalable pour négocier de bonne foi, et recourent trop facilement à des plans unilatéraux de prévisibilité. En outre, les institutions représentatives du personnel dans les entreprises de transport ne sont quasiment jamais consultées sur les projets de plans de transport adapté (PTA) et de plans d'information des usagers (PIU) alors que la loi l'oblige.
2. **Revaloriser le dialogue social en dehors des périodes de conflit.** La procédure de négociation préalable instaurée par la loi du 21 août 2007 est victime de son succès : elle est trop utilisée, au détriment d'autres mécanismes de dialogue social dans l'entreprise. Il serait souhaitable également que les syndicats puissent être reçus, par la direction, à leur demande, dans les meilleurs délais.
3. **Préserver l'équilibre complexe et fragile de la loi mais supprimer les modifications apportées par la loi « Diard » de 2012.** Ces dispositions peuvent avoir pour conséquence de forcer un salarié à rester artificiellement 24 heures supplémentaires en grève. Compte tenu des effets néfastes de ces dispositions, il convient de revenir à l'équilibre trouvé par le législateur en 2007.

• Responsabiliser les différentes autorités organisatrices de transport

4. **Sensibiliser les autorités organisatrices de transport (AOT) à la définition des dessertes prioritaires et à l'approbation des PTA et des PIU.** Les autorités organisatrices de transport urbain et les régions ont une connaissance plus fine des besoins des usagers que les services du préfet.
5. **Intégrer des critères sociaux et environnementaux de qualité de service dans les conventions d'exploitation, prévus à l'article 12 de la loi.** Les AOT pourraient s'inspirer des contrats conclus par le STIF pour imposer des critères ambitieux, et demander à l'entreprise de transport un rapport annuel sur leur application.
6. **Systématiser les contrôles des bilans d'exécution des PTA et PIU.** Les retours d'expérience auprès des AOT sont quasi-inexistants, y compris auprès de l'Etat, pourtant AOT des trains d'équilibre du territoire.

• Développer des outils statistiques harmonisés de suivi de l'application de la loi

7. **Mettre en place des indicateurs publics consolidés de mesure et de suivi des causes de perturbation du trafic à la SNCF.** Fondés sur une typologie incontestable, ces indicateurs permettront de dissiper les idées reçues sur les causes des perturbations du trafic ferroviaire.
8. **Développer les outils de suivi de la loi du 21 août 2007 afin de mieux connaître le dialogue social dans les entreprises de transport interurbain.** La mise en place de tels outils serait facilitée si les partenaires sociaux de cette branche concluaient un accord sur le modèle de celui en vigueur dans le transport urbain.
9. **Réaliser, sous l'égide du ministère des transports, un recensement des PTA et PIU pour obtenir un bilan exhaustif de la mise en application de la loi.** Ce recensement devrait ensuite conduire, après sensibilisation des AOT concernées, à une intervention des services du préfet à titre supplétif.

Mesdames, Messieurs,

Lors de sa réunion du 17 octobre 2012, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois, présidée par David Assouline (Soc., Paris), a inscrit à son programme de travail, sur proposition de la commission des affaires sociales, la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs. Elle a, conformément à ses méthodes de travail, désigné deux rapporteurs de sensibilités politiques différentes : Isabelle Pasquet (CRC, Bouches-du-Rhône) et Marc Laménie (UMP, Ardennes).

À l'issue de plus de six mois de travail, vingt auditions et deux déplacements, vos rapporteurs ont cherché à établir un bilan objectif de cette loi qui, six ans après son adoption par le Parlement, reste encore contestée par la plupart des organisations syndicales. Visant à développer la prévention des conflits sociaux par la négociation préalable, à améliorer la prévisibilité du service en cas de perturbation et à renforcer l'information donnée aux usagers, elle a surtout profondément modifié les relations sociales dans les entreprises de transport.

L'équilibre fragile qu'elle a établi, en cherchant à concilier les deux principes à valeur constitutionnelle que sont le droit de grève et la continuité du service public, n'a pas abouti à l'instauration d'un service minimum. Tel n'était pas d'ailleurs son objet. Toutefois, c'est aujourd'hui ce qu'en retiennent la majorité de nos concitoyens et parfois même certains responsables politiques.

Vos rapporteurs ont donc travaillé à dissiper ces idées reçues et à mettre en lumière les apports et insuffisances du texte. Si l'application de la loi peut être considérée, sur un plan formel, comme satisfaisante, il n'en reste pas moins que certaines dispositions mériteraient d'être approfondies au niveau des entreprises de transport, mais aussi des collectivités territoriales et de l'État, qui jouent le rôle d'autorités organisatrices de transport.

Surtout, il n'existe pas d'éléments irréfutables permettant d'établir un lien de causalité entre l'évolution de la conflictualité dans le secteur des transports et la mise en œuvre de cette loi. Celle-ci n'apporte pas de réponse à la principale cause des perturbations prévisibles du trafic, en particulier ferroviaire : les problèmes liés aux infrastructures et au matériel.

Les mouvements sociaux, quant à eux, n'en représentent qu'une très faible part. C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs estiment qu'un approfondissement du dialogue social, plutôt que l'ajout de nouvelles contraintes à l'exercice du droit de grève, sont nécessaires dans le secteur du transport de voyageurs. Insuffisamment développé en dehors des situations de conflit, il s'agit pourtant de la seule voie à suivre pour qu'enfin les revendications légitimes des salariés ne soient pas opposées aux droits constitutionnels des usagers.

Au terme de leurs travaux, vos rapporteurs ont donc estimé qu'il n'est pas utile d'apporter de profondes modifications à cette loi mais plutôt d'en parfaire l'application dans le sens d'un rééquilibrage des relations sociales dans les entreprises de transport. Alors que la loi est malheureusement trop souvent la réponse précipitée à un phénomène émotionnel collectif, il est désormais temps d'assurer la stabilité de l'édifice bâti par la loi du 21 août 2007, tout en responsabilisant davantage les différents acteurs concernés afin que le dialogue social permanent devienne enfin la norme et non plus l'exception dans un secteur où la moindre perturbation a des répercussions sur la vie de la plupart de nos concitoyens.

DEUX OBJECTIFS À CONCILIER : PROMOUVOIR LE DIALOGUE SOCIAL ET GARANTIR LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC DANS LES TRANSPORTS TERRESTRES

I. LA CONTINUITÉ DES TRANSPORTS PUBLICS TERRESTRES DE VOYAGEURS N'EST PAS TOUJOURS ASSURÉE

A. LES MULTIPLES FACETTES DU TRANSPORT DE VOYAGEURS EN FRANCE

1. Le transport ferroviaire : le monopole de la SNCF

L'article 18 de la loi Loti du 30 décembre 1982¹, devenu l'article L. 2141-1 du code des transports, confie à la SNCF le monopole de l'exploitation des services de transport ferroviaire de personnes sur le réseau ferré national. La seule exception à ce principe concerne les entreprises ferroviaires qui exploitent des lignes internationales et qui peuvent, à cette occasion, assurer des dessertes intérieures dès lors que « *l'objet principal du service exploité par l'entreprise ferroviaire [est] le transport de voyageurs entre des gares situées dans des États membres de l'Union européenne* » (article L. 2121-12 du code des transports).

Établissement public industriel et commercial (Epic), la SNCF est l'opérateur des lignes ferroviaires nationales, que ce soit dans le cadre de son autonomie de gestion (pour les TGV) ou d'une convention passée avec l'État (pour les trains d'équilibre du territoire). Par délégation des régions, elle est chargée d'assurer le transport ferroviaire régional (TER) et les services routiers de substitution. Ces collectivités territoriales sont en effet, depuis le 1^{er} janvier 2002², l'autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional (article L. 2121-3 du code des transports). Elles fixent, par convention avec la SNCF, les conditions de leur exploitation et de leur financement.

La libéralisation progressive, sous l'impulsion de la Commission européenne, du trafic ferroviaire de voyageurs dans l'Union européenne devrait aboutir, selon le calendrier du quatrième « paquet ferroviaire » européen présenté au début de l'année 2013, à l'ouverture à la concurrence des lignes intérieures à partir du 31 décembre 2019. La SNCF constitue donc, jusqu'à cette date, l'unique acteur du secteur en France à devoir faire application de la loi du 21 août 2007.

¹ Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

² En application de l'article 124 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Les autorités organisatrices de transport

L'institution et l'organisation des services de transport public réguliers et à la demande sont confiées, dans les limites de leurs compétences, à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements en tant qu'autorités organisatrices, comme l'indique l'article L. 1221-1 du code des transports.

La loi du 21 août 2007 définissait d'ailleurs ainsi les autorités organisatrices de transport (AOT) en son article 1^{er} : « *toute collectivité publique, groupement de collectivités publiques ou établissement public compétent, directement ou par délégation, pour l'institution et l'organisation d'un service public de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique* ».

Dans les faits, le statut d'AOT recouvre des réalités très diverses, de l'État aux communes en passant par les régions et les départements.

2. Le transport urbain et interurbain : plusieurs autorités organisatrices compétentes

a) Les autorités organisatrices du transport urbain

L'article L. 1231-1 du code des transports dispose que les communes, leurs groupements et les syndicats mixtes de transports sont les autorités compétentes pour organiser les services réguliers de transport public urbain de personnes, et qu'ils peuvent, en outre, organiser des services de transports à la demande.

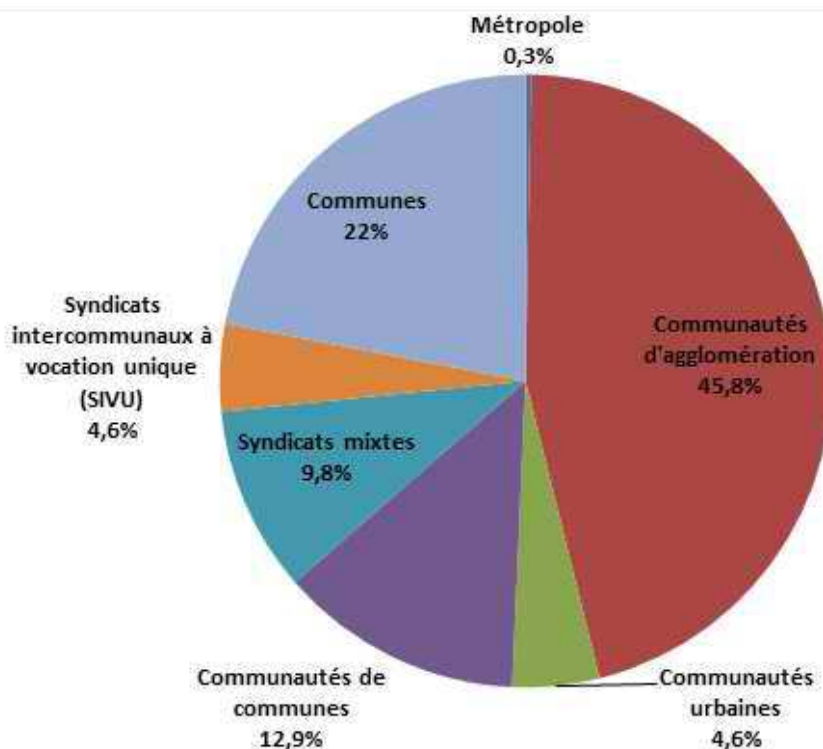
Ces autorités sont couramment appelées autorités organisatrices de transport urbain (AOTU)

Ces structures prennent différentes formes : communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes et syndicats de communes, ou encore syndicats mixtes¹.

En 2012, sur 286 AOTU recensées par le groupement des autorités responsables de transport (Gart), 63,6% sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les communautés d'agglomération représentent près de la moitié des AOTU, comme le montre le graphique ci-après.

¹ Les syndicats mixtes issus de la loi SRU exercent trois compétences obligatoires: la coordination des services organisés par les différentes AOT qui les composent, la mise en place d'un système d'information à l'intention des usagers, la recherche d'une tarification coordonnée et de titres de transport uniques et unifiés.

Forme juridique des AOTU en 2012



Source : Gart

Les transports publics urbains de personnes sont effectués dans les périmètres de transports urbains (PTU) qui correspondent au ressort territorial de la commune ou du groupement de communes.

Dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, les AOTU doivent élaborer des plans de déplacements urbains (PDU) qui définissent les principes de l'organisation des transports de personnes et de marchandises, de la circulation et du stationnement sur le territoire, en vue de diminuer le trafic automobile. La priorité est accordée aux transports en commun et au développement de l'intermodalité.

Ces transports urbains désignent les transports routiers, fluviaux et maritimes et, sur les réseaux relevant de la compétence des AOTU, les transports ferroviaires et guidés.

b) Le département et le transport interurbain

Le département est l'autorité organisatrice des services routiers de transports publics interurbains réalisés principalement à l'extérieur des PTU.

La compétence départementale s'étend aux **services réguliers** et aux **services à la demande**, à l'exception des liaisons d'intérêt régional ou national, mais aussi aux **services scolaires**. Ces services sont inscrits au plan départemental de transport.

Le département est également compétent pour des projets d'infrastructures de type ferré ou guidé, à la condition qu'ils ne dépassent pas les limites territoriales du département et qu'ils utilisent des voies autres que celles du réseau ferré national.

En définitive, les limites institutionnelles de l'intervention du département se situent entre celles de deux autres types de collectivités :

- les régions, qui décident de l'intérêt régional ou non des lignes ;
- les autorités urbaines, qui fixent leur périmètre d'intervention sous l'autorité du préfet, après avis du ou des conseils généraux concernés, en vertu de l'article L. 1231-5 du code des transports.

3. Le cas spécifique de l'Ile-de-France : le Syndicat des transports d'Ile-de-France (Stif), autorité organisatrice unique de tous les transports à l'échelle régionale

Du fait des caractéristiques propres à la région Ile-de-France en matière d'organisation administrative, de population, d'activité économique et de réseaux de transports, l'organisation du transport public de personnes y est confiée par la loi (article L. 1241-1 et suivants du code des transports) à un établissement public unique : le Syndicat des transports d'Ile-de-France (Stif).

Regroupant la région, la ville de Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de Seine-et-Marne, le Stif est l'AOT de tous les modes de transports urbains et exerce les compétences habituellement dévolues dans ce domaine aux communes ou à leurs groupements, aux départements et à la région. Il organise, coordonne et finance les transports publics franciliens qui sont assurés par des opérateurs : la RATP, la SNCF et, pour les lignes de bus en dehors de Paris et des communes limitrophes, le réseau Optile.

À titre principal, le Stif a pour mission de :

- définir les conditions générales d'exploitation des lignes de transport, créer les titres de transport et fixer les tarifs ;
- déterminer l'offre de transport et le niveau de qualité des services, dans le cadre de contrats signés avec les transporteurs ;
- coordonner la modernisation du système de transports publics francilien et veiller à la cohérence des programmes d'investissement ;
- assurer la maîtrise d'ouvrage des projets d'infrastructures nouvelles et de modernisation du réseau existant, conjointement, le cas échéant, avec la RATP et Réseau ferré de France (RFF) ;

- et organiser les transports scolaires en Ile-de-France, les transports à la demande ainsi que le transport public fluvial.

Composé auparavant à parité de représentants de l'État et des collectivités territoriales qui en étaient membres, le conseil d'administration du Stif ne compte plus, depuis le 1^{er} juillet 2005¹, que des représentants des collectivités franciliennes. Dans le cadre de la décentralisation, l'État s'est retiré de sa gestion et de sa gouvernance. Il est donc désormais présidé par le président du conseil régional.

4. Des entreprises de transport de tailles très différentes : des entreprises familiales aux groupes internationaux

A la pluralité des AOT répond une forte hétérogénéité des entreprises de transport.

Cette notion regroupe aussi bien des PME que de grands établissements publics à caractère industriel et commercial (Epic) comme la SNCF et la RATP qui comptent environ, respectivement, 145 000 et 45 000 agents.

L'UTP : un rôle particulier au sein du transport urbain

L'UTP, qui compte 150 adhérents issus du transport urbain, est l'unique organisation patronale du secteur des transports urbains de voyageurs. La totalité des entreprises desservant les grandes agglomérations (plus de 250 000 habitants, ce qui représente 25 entreprises en 2013) et celles de taille moyenne (entre 100 000 et 250 000 habitants, soit 42 entreprises en 2013) sont adhérentes à l'UTP. C'est également le cas de la grande majorité des entreprises desservant des agglomérations de moins de 100 000 habitants.

Les effectifs des entreprises adhérentes de l'UTP représentent près de 95 % des salariés de la profession.

Un certain nombre de très petits réseaux de transport public non urbains sont également membres de l'UTP.

Dans le transport urbain, environ 70 % des entreprises sont de statut privé, 15 % sont des sociétés d'économies mixtes et 15 % sont soit des établissements publics industriels et commerciaux, soit des régies. Dans tous les cas, ces exploitants sont dotés de la personnalité juridique. Parmi les sociétés privées, certaines sont détenues majoritairement par des capitaux publics (la Caisse des dépôts et consignations pour Transdev, ou la SNCF pour Keolis), tandis que les petites structures sont souvent des entreprises familiales.

¹ En application de l'article 38 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

L'exemple du transport urbain de surface en Ile-de-France

Le transport urbain de surface en Ile-de-France est assuré par la RATP et par les entreprises adhérentes à l'association Optile.

La RATP est chargée de l'exploitation du réseau de surface de Paris et de sa proche banlieue, à travers sept sous-réseaux : les lignes de tramways ; les lignes de bus en site propre ; les lignes de bus Mobilien (Paris et Banlieue) ; diverses autres lignes de bus et les lignes de nuit (Noctilien).

Au total, la RATP exploite 353 lignes de bus (dont 31 de nuit), fortes de 4 300 véhicules, grâce à 13 000 conducteurs, assurant plus d'un milliard de voyages par an, et trois lignes de tramways, garantissant 661 000 voyages par jour.

Quant à l'association Optile (Organisation professionnelle des transports d'Ile-de-France), elle regroupe environ une centaine d'entreprises de taille très diverse (PME ou grands groupes comme Keolis ou Veolia), en charge de desservir 1 100 des 1 300 communes d'Ile-de-France, soit plus de 5 millions de Franciliens en particulier dans la grande couronne.

Ce sont ainsi 1 154 lignes régulières qui sont exploitées par les entreprises adhérentes à Optile, qui disposent de plus de 4 500 véhicules effectuant 330 millions de voyages par an.

À l'exception des réseaux de Versailles et de Creil, les réseaux franciliens sont en règle générale interurbains et sont donc adhérents à la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV).

B. LA GRÈVE N'OCCUPE QU'UNE PLACE MARGINALE DANS LES PERTURBATIONS PRÉVISIBLES DU TRAFIC

1. D'étonnantes lacunes en matière d'étude des principales sources de perturbation du trafic ferroviaire national

Alors que la SNCF transporte quotidiennement 14 millions de voyageurs en France et que le réseau Transilien, en Ile-de-France, est fréquenté par 3 millions de personnes par jour, il est apparu étonnant à vos rapporteurs de ne pas pouvoir obtenir de données précises concernant les principales causes de perturbation prévisible du trafic.

Interrogée par vos rapporteurs, la SNCF a en effet indiqué ne pas tenir de statistiques par activité sur la typologie de ces causes. L'agrégation des données qui sont sans nul doute collectées par chacune des branches du groupe (principalement SNCF Proximités et SNCF Voyages) n'est donc pas réalisée.

Néanmoins, il est possible d'affirmer que le trafic souffre essentiellement de perturbations liées à la modernisation et à la rénovation du réseau et des infrastructures, sans toutefois pouvoir exactement les quantifier. Les mouvements sociaux, qu'ils soient nationaux ou locaux, ne représentent qu'une très faible part de l'ensemble des perturbations enregistrées. Ce n'est pas contradictoire avec le ressenti que peuvent en avoir les usagers de la SNCF car ces mouvements ont parfois pour conséquence une diminution importante de l'offre de service, moins localisée géographiquement qu'un incident technique ou des travaux.

Confrontée à un réseau vieillissant qui comporte 30 000 kilomètres de voies et dont la propriété et la gestion sont confiées à RFF, la SNCF doit donc poursuivre les efforts engagés ces dernières années pour améliorer sa fiabilité et rattraper le retard accumulé en matière d'entretien. C'est à cette seule condition qu'à moyen terme les perturbations diminueront fortement et que la qualité du service offert aux usagers sera conforme à leurs attentes.

2. Les perturbations du transport urbain et interurbain sont mal connues

L'UTP, organisation patronale unique du secteur des transports urbains de voyageurs, ne dispose pas de statistiques sur la part que représentent les perturbations prévisibles par rapport au total des perturbations subies par les réseaux de transport urbain.

Toutefois, il ressort des auditions réalisées par vos rapporteurs que les perturbations liées à l'infrastructure de transport sont rares, compte tenu de l'âge encore peu élevé des lignes de tramways, de l'état satisfaisant, en règle générale, de la voirie sur laquelle circulent les bus et du bon état du matériel roulant. De même, les perturbations dues aux aléas climatiques sont peu courantes, sauf pour le transport interurbain et scolaire.

En tout état de cause, les mouvements sociaux ne constituent qu'une faible part des perturbations du trafic.

Selon les informations fournies par l'UTP, le nombre de jours de grève par an et par salarié a connu une évolution aléatoire entre 2002 et 2005, étant par exemple multiplié par 7 entre 2003 et 2004.

Par contraste, la période comprise entre 2006 et 2009 est marquée par une relative stabilité. Le nombre de jours de grève par an et par salarié est passé de 0,7 en 2006 à 0,58 en 2008 avant de remonter progressivement à 1,02 en 2009. Après le pic enregistré en 2010 (1,66 jour de grève par salarié), l'année 2011 se caractérise par une forte baisse de la conflictualité. Cette tendance s'est poursuivie en 2012 : ce chiffre est tombé l'an dernier à 0,41 jour d'absence par salarié (et 0,33 si l'on ne prend pas en compte les grèves nationales).

Évolution du nombre de jours de grève par an et par salarié dans le secteur des transports urbains de 2002 à 2011

| Année | Nombre de jours de grève par an et par salarié | | Effectif concerné |
|-------|---|---|----------------------|
| 2002 | 1,05 | | 39 000 |
| 2003 | 2,47 | | 41 000 |
| 2004 | 0,34 | | 42 000 |
| 2005 | 1,83 | 1,03 (hors RTM) | 42 000 |
| 2006 | 0,7 | | 42 000 |
| 2007 | 0,56 | | 43 000 |
| 2008 | 0,58 | | 43 500 |
| 2009 | 1,02 | 0,67 (hors grèves motivées par un mot d'ordre national) | 44 000 |
| 2010 | 1,66 | 0,89 (hors grèves motivées par un mot d'ordre national) | 44 500 |
| 2011 | 0,58 | 0,49 (hors grèves motivées par un mot d'ordre national) | 46 000 |

Note : ces données sont issues du traitement des enquêtes sociales de l'UTP 2002 à 2011. Les chiffres sont calculés à partir des données des entreprises du panel pour chaque année concernée. Certaines entreprises ne répondent pas systématiquement à la question de l'enquête sur les grèves faisant suite à un mot d'ordre national.

Source : UTP

Par ailleurs, vos rapporteurs ne disposent pas de statistiques sur les perturbations dans le transport interurbain, mais la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV) a indiqué lors de son audition qu'elles étaient surtout liées aux intempéries.

3. En Ile-de-France, les perturbations du trafic sont exacerbées par la fréquentation du réseau

Avec près de 4 milliards de voyages réalisés annuellement sur les réseaux de transport public franciliens¹ de la RATP, de la SNCF et des bus Optile, l'Ile-de-France est la région qui concentre le trafic le plus important en matière de transports collectifs. Ce territoire se distingue donc des grandes agglomérations provinciales et de leurs réseaux de transport urbain par son échelle même, mais également par le rôle que jouent les transports en commun dans son développement économique et son attractivité, alors qu'elle représente plus de 28 % du produit intérieur brut français, ainsi que par des problématiques d'enclavement et d'égalité des territoires dans une aire géographique pourtant réduite.

¹ Source : Observatoire de la mobilité en Ile-de-France, *Les transports en commun en chiffres*, édition 2011, p. 23.

A la RATP, selon les données pour l'année 2012 communiquées à vos rapporteurs, la mise en œuvre d'un plan de transport adapté a, la plupart du temps (94 %), fait suite à des travaux et seulement de manière accessoire à un conflit social (6 %). Les perturbations du trafic du métro étaient essentiellement dues à des causes techniques (43 %) ou à des incidents voyageurs (31 %). Les mouvements sociaux ne sont responsables que de 3 % des pertes de production enregistrées cette année-là. La situation est comparable sur le RER A, dont l'exploitation est partagée avec la SNCF. Les causes techniques et les incidents voyageurs sont à l'origine, respectivement, de 38 % et 33 % des perturbations tandis qu'aucune ne résulte de l'exercice du droit de grève. Sur le tronçon du RER B exploité par la RATP, en revanche, les causes sociales ont été la source de 19 % des perturbations, troisième motif de non-réalisation du service après les difficultés rencontrées sur la partie de la ligne gérée par la SNCF (38 %) et les incidents techniques (27 %).

En ce qui concerne le Transilien, d'après une étude par sondage réalisée sur l'année 2012 et communiquée à vos rapporteurs par la SNCF, ce sont les travaux programmés entraînant une adaptation du plan de transport qui forment l'écrasante majorité des perturbations du trafic initialement prévu (400 cas d'application de la loi du 21 août 2007 sur les 419 recensés dans l'année, soit 95,5 %). Avec 3,3 % du total (14 cas sur 419), les mouvements sociaux sont ici aussi une cause secondaire de perturbation.

Une fois ces chiffres rappelés, il ne faut pas nier les difficultés rencontrées par les usagers des transports en commun franciliens lorsque le trafic est perturbé. Au quotidien, ce sont souvent des incidents liés à la santé des voyageurs, des incivilités ou des actes de malveillance se situant, de par leur caractère imprévisible, hors du champ d'application de la loi du 21 août 2007 qui sont la cause des retards encore trop fréquemment constatés. C'est également l'engorgement des principales lignes qui est en cause.

Ainsi que le soulignait le rapport¹ de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative aux modalités, au financement et à l'impact sur l'environnement du projet de rénovation du RER, « *l'histoire montre une incohérence manifeste entre l'urbanisation, le développement des activités économiques et celui des transports* » en Ile-de-France, avec une concentration des activités économiques à l'Ouest de l'agglomération parisienne tandis que la construction de logements a principalement lieu à l'Est de celle-ci. En conséquence, la ligne A du RER, qui traverse l'Ile-de-France d'Est en Ouest sur 109 kilomètres, transporte plus de 1,2 million de passagers par jour, ce qui en fait la ligne au trafic le plus dense d'Europe. Du fait de sa saturation, qui dégrade les infrastructures et le matériel roulant, les retards sont très fréquents et les usagers ressentent négativement cette qualité de service dégradée.

¹ Pierre Morange, rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux modalités, au financement et à l'impact sur l'environnement du projet de rénovation du réseau express régional d'Ile-de-France, n° 4458, treizième législature, 7 mars 2012, p. 59.

De manière générale, l'augmentation de 21 %¹ des déplacements en transport collectif en Ile-de-France constatée entre 2001 et 2010 par l'observatoire de la mobilité en Ile-de-France (Omnil) est supérieure à celle de l'offre durant la même période. Cette croissance, pour atteindre 8,3 millions de déplacements quotidiens, a été mal anticipée : le nombre de déplacements en Transilien a connu une hausse de 23 % sur la période, alors que le métro a vu sa fréquentation augmenter de 25 %. L'offre n'a, quant à elle, augmenté que de 9 % pour le premier et 14 % pour le second.

Au-delà du sujet de l'application de la loi du 21 août 2007 et du cadre fixé par celle-ci en matière de prévisibilité du service, il est donc évident que la moindre perturbation imprévue du trafic sur le réseau ferré francilien peut avoir des répercussions sur des centaines de milliers de voyageurs. Bien que cette question ne figure pas dans le champ de leurs travaux, vos rapporteurs souhaitent donc, maintenant que les discours des principaux acteurs concernés semblent démontrer qu'une prise de conscience des enjeux liés à l'amélioration de la qualité des transports franciliens a eu lieu, que les efforts soient amplifiés afin que le service offert atteigne la régularité que les usagers sont en droit d'attendre de la part de deux opérateurs publics.

II. LA LOI DU 21 AOÛT 2007 S'INSCRIT DANS LE CADRE CONSTITUTIONNEL DE L'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE

A. UNE LOI À L'AMBITION LIMITÉE

1. Dans son objet : la loi ne vise que les transports terrestres réguliers de voyageurs

La loi du 21 août 2007 est applicable seulement aux services publics de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique, comme l'indique son article premier.

Son champ d'application est donc restreint puisqu'il ne concerne pas les modes de transport aérien, maritime et fluvial.

En conséquence, l'application de la loi doit être évaluée en distinguant les trois volets suivants :

- le transport urbain par bus et tramways et le transport interurbain par car ;
- le transport ferroviaire de personnes (national et régional), réalisé par la SNCF ;
- et le transport en Ile-de-France, qui comprend le métro, le RER, Transilien, les tramways et le transport urbain et interurbain.

¹ Source : Résultats de l'enquête globale transport 2010 de l'Omnil.

Notre collègue Catherine Procaccia, rapporteur du texte au Sénat, indiquait toutefois que si le bilan de la mise en œuvre de la loi s'avérait positif, il faudrait « étendre le dispositif du service minimum ainsi prévu à d'autres types de transports (maritime, aérien, fret) voire, en l'adaptant, à l'ensemble des services publics (service postal, éducation nationale) »¹

Vos rapporteurs soulignent la nécessité de tenir compte de toutes les composantes du transport terrestre de voyageurs, et notamment du transport urbain et interurbain, trop souvent oublié lorsque cette loi est évoquée. Selon les dernières données du ministère des transports, le transport intérieur terrestre s'élève en 2011 à environ 1 000 milliards de voyageurs-kilomètres², dont 84 % sont effectués à bord de voitures particulières, 10,7 % grâce aux transports ferrés et 5,3 % par des autobus ou des autocars (soit 51 milliards de voyageurs-kilomètres)³. Il convient à ce stade de souligner la place singulière de la région Ile-de-France, qui enregistre 28,5 milliards de kilomètres-voyageurs la même année.

Activité annuelle des transports collectifs urbains en France

| | Millions de voyages | | Milliards de voyageurs-km | |
|-----------------------------|---------------------|----------------|---------------------------|-------------|
| | 2010 | 2011 | 2010 | 2011 |
| Stif - Ile-de-France | 4 048,2 | 4 137,0 | 28,6 | 28,5 |
| <i>dont métro</i> | 1 506,2 | 1 524,0 | 7,5 | 7,6 |
| <i>dont RER et trains</i> | 1 138,0 | 1 167,0 | 16,5 | 16,1 |
| <i>dont bus</i> | 1 296,0 | 1 332,0 | 4,3 | 4,4 |
| <i>dont tramways</i> | 108,0 | 114,0 | 0,3 | 0,4 |
| Province | | | | |
| <i>métro</i> | 491,1 | 498,5 | n.d | n.d |
| <i>tramways</i> | 492,4 | 522,4 | n.d | n.d |

Source : Stif, DGITM, enquête Certu

¹ Rapport n° 385 (2006-2007) de la commission spéciale du Sénat chargée d'examiner le projet de loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, 12 juillet 2007, p. 24.

² L'unité « voyageur-kilomètre » est souvent utilisée dans l'économie des transports et se réfère à un trajet d'un kilomètre parcouru par un voyageur unique.

³ Chiffres clés du transport - Edition 2013, ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Enfin, vos rapporteurs rappellent que les dispositions de la loi du 21 août 2007 s'appliquent également aux entreprises privées chargées d'une mission de service public de transport terrestre de voyageurs. Dans un arrêt¹ du 9 octobre 2012, la chambre sociale de la Cour de cassation a jugé que « *les dispositions relatives à la grève dans le service public s'appliquent notamment au personnel d'une entreprise privée gérant un service public affecté à cette activité, peu importent les modalités de rémunération de l'entreprise* ». En l'espèce, à la suite d'une interruption de trafic ferroviaire pour cause de travaux, la SNCF avait passé un contrat avec une entreprise privée de transport routier de voyageurs, moyennant le versement d'une somme forfaitaire. De ce fait, la qualification de délégation de service public n'était pas clairement établie. Des salariés ont ensuite été sanctionnés par des mises à pied disciplinaires pour avoir participé à une grève en méconnaissance des règles prévues par la loi du 21 août 2007. Le juge judiciaire a estimé que la simple exécution d'un service public, indépendamment de la nature juridique du contrat et de son mode de rémunération, entraînait l'application des dispositions de cette loi en matière d'exercice du droit de grève.

2. Dans sa finalité : la loi n'institue pas de service minimum

Aujourd'hui, comme lors de son examen par le Parlement en 2007, beaucoup de commentateurs considèrent que cette loi impose un service minimum dans les transports en cas de grève.

Cette interprétation est inexacte. En effet, si l'ensemble des salariés d'une entreprise de transport décide de se mettre en grève, aucun service ne peut, par définition, être réalisé.

La création d'un service minimum nécessiterait d'autoriser la réquisition du personnel. Tel n'a pas été le choix du législateur en 2007.

De telles **réquisitions** existent dans notre législation, par exemple :

- dans les établissements et organismes de radiodiffusion et de télévision (lois du 26 juillet 1979 et du 30 septembre 1986) ;
- dans ceux détenant des matières nucléaires (loi du 25 juillet 1980) ;
- dans le domaine de la navigation aérienne (loi du 31 décembre 1984) ;
- dans les services publics hospitaliers (article L. 6112-2 du code de la santé publique) et dans les établissements privés de santé assurant une mission de service public.

Le préfet peut également réquisitionner tout bien ou service et requérir toute personne à la place du maire en cas d'urgence et d'atteinte constatée ou prévisible au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques en vertu de l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales.

¹ Cour de Cassation, chambre sociale, 9 octobre 2012, n° 11-21.508.

Dans le cadre de la politique de sécurité nationale et de défense, le Gouvernement dispose par ailleurs d'un large pouvoir de réquisition, comme l'y autorisent les articles L. 2211-1 et suivants du code de la défense.

Enfin, certains pays, comme l'**Italie**, ont instauré un service minimum dans les transports dès 1990¹.

3. Les agressions dont peuvent être victimes les agents et les usagers dans les transports n'entrent pas dans le champ de la loi

La loi du 21 août 2007 ne concerne que les **perturbations prévisibles** du trafic. Elle exclut donc par définition les arrêts de travail collectifs qui interviennent spontanément après l'agression d'un agent.

Le droit de retrait est en principe un droit individuel, comme l'indique l'article L. 4131-1 du code du travail, qui dispose que « *le travailleur alerte immédiatement l'employeur de toute situation de travail dont il a un motif raisonnable de penser qu'elle présente un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé ainsi que de toute défectuosité qu'il constate dans les systèmes de protection* », et qu'il peut « *se retirer d'une telle situation* ».

Selon les interlocuteurs rencontrés par vos rapporteurs, l'exercice collectif du droit de retrait est de plus en plus développé. Il n'existe toutefois pas de statistiques précises sur ce sujet.

Pour les représentants de la SNCF, le droit de retrait ne doit pas être confondu avec le « *dépôt de sac* », réaction collective de solidarité, à chaud, en réaction à un événement inacceptable.

Dans tous les cas, les directions des entreprises de transport, sauf cas exceptionnels, ne cherchent pas à sanctionner les salariés concernés, conscientes de l'impact psychologique que provoquent les agressions contre les conducteurs ou les contrôleurs.

Bien évidemment, en cas d'exercice du droit de retrait collectif ou de « *dépôt de sac* », les procédures prévues par la loi du 21 août 2007 ne sont pas applicables.

B. UNE LOI ENCADRÉE PAR LA JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE EN MATIÈRE DE DROIT DE GRÈVE

1. Le Conseil constitutionnel veille aux prérogatives du législateur pour encadrer le droit de grève

Reconnu au septième alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, confirmé par le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, le droit de grève « *s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ».

¹ Voir le rapport précité de Mme Catherine Proccacia, p. 51-52.

L'article 34 de la Constitution confère d'ailleurs au pouvoir législatif le soin de fixer les « *principes fondamentaux [...] du droit du travail* » et « *du droit syndical* ». Le droit de grève est un principe de valeur constitutionnelle qui n'est ni général ni absolu : il s'exerce dans le cadre de la loi qui en fixe les limites.

Ni la Constitution, ni la loi ne définissent la grève : cette tâche revient donc dans les faits au juge judiciaire. Ainsi, la chambre sociale de la Cour de cassation a défini, dans un arrêt¹ du 23 octobre 2007, la grève comme « *un arrêt collectif et concerté du travail en vue d'appuyer des revendications professionnelles* ».

Il revient en revanche à la loi d'opérer la « *conciliation nécessaire entre la défense des intérêts professionnels, dont la grève est un moyen, et la sauvegarde de l'intérêt général auquel la grève peut être de nature à porter atteinte* », pour reprendre les termes d'une décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1979².

Le Conseil a d'ailleurs précisé, en qui concerne les services publics, que « *la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle* ».

En 2007, le législateur a veillé à rappeler dès l'article premier de la loi que les services de transport terrestre régulier de personnes sont « *essentiels à la population* » car ils permettent la mise en œuvre des principes constitutionnels suivants :

- la liberté d'aller et venir ;
- la liberté d'accès aux services publics, notamment sanitaires, sociaux et d'enseignement ;
- la liberté du travail ;
- la liberté du commerce et de l'industrie.

Les limites apportées au droit de grève doivent être exactement proportionnées à l'intérêt public qui les justifie.

Par conséquent, seul le législateur, et non le pouvoir réglementaire, peut encadrer le droit de grève. Il doit lui-même concilier cette liberté constitutionnelle avec d'autres principes d'égale valeur, comme la continuité du service public, au risque sinon, s'il n'épuise pas sa compétence, d'encourir une censure du Conseil constitutionnel au titre de sa jurisprudence relative à l'« *incompétence négative* »³.

¹ Cour de Cassation, chambre sociale, 23 octobre 2007, n° 06-17.802.

² Conseil constitutionnel, décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail.

³ Conseil constitutionnel, décision n° 85-198 DC du 13 décembre 1985, TDF.

2. Dans le silence de la loi, il revient toutefois au pouvoir réglementaire de préciser la nature et l'étendue des limitations du droit de grève dans les services publics

Jusqu'à la loi du 31 juillet 1963¹, il n'existait pas d'encadrement précis du droit de grève dans les services publics. Dans sa décision *Dehaene* du 7 juillet 1950, le Conseil d'État a reconnu au pouvoir réglementaire, à titre supplétif, le soin de fixer lui-même, sous le contrôle du juge, la nature et l'étendue des limitations au droit de grève.

La loi du 31 juillet 1963 n'offrant qu'un cadre législatif partiel sur le droit de grève, tout comme d'ailleurs la loi du 21 août 2007, le Conseil d'État a maintenu jusqu'à aujourd'hui sa jurisprudence *Dehaene*. Ainsi, dans une décision² du 11 juin 2010, le Conseil d'État a estimé que ni les dispositions du code du travail, pour la généralité des services publics, ni celles de la loi du 21 août 2007, pour les services publics de transport terrestre qu'elle régit, « *ne constituent l'ensemble de la réglementation du droit de grève annoncée par la Constitution* ».

Concrètement, il revient aux organes dirigeants des entreprises de transport de déterminer la nature et l'étendue des limites à apporter au droit de grève afin d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public.

3. Le Conseil constitutionnel a déclaré la loi conforme à la Constitution tout en précisant certaines de ses modalités d'application

Dans sa décision du 16 août 2007, le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution l'intégralité de la loi.

Le Conseil a tout d'abord rappelé que le législateur, en renvoyant à un accord entre partenaires sociaux et à un décret, n'a pas méconnu la compétence qui lui est confiée par le septième alinéa du Préambule de 1946, car la loi « *fixe l'objet, encadre le contenu et précise les conditions de la mise en œuvre de ce décret, qui doit se borner à prévoir les modalités d'application de la loi* ».

Le Conseil rappelle ensuite que le droit de grève, qui est un moyen de défense des intérêts professionnels, est un principe constitutionnel comportant des « *limites* », et qu'il doit être concilié avec la sauvegarde de l'intérêt général et d'autres principes de valeur constitutionnelle, comme la continuité du service public.

¹ Loi n° 63-777 du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de la grève dans les services publics.

² Conseil d'Etat, 11 juin 2010, n° 333262.

Certains considérants de cette décision seront rappelés dans ce rapport, portant notamment sur les mots d'ordre des grèves, les préavis glissants, le contenu de l'accord de prévisibilité ou la déclaration individuelle.

Enfin, le Conseil constitutionnel a également déclaré conforme à la Constitution, le 15 mars 2012, la loi dite « Diard », qui prévoit en son article 5 des règles supplémentaires en matière de déclaration individuelle des salariés en cas de grève¹ (voir *infra*). Les requérants n'avaient pas soulevé de grief sur cet article, mais le Conseil constitutionnel a estimé, au considérant 11 de sa décision, qu'il n'y avait lieu de soulever d'office aucune autre question de conformité à la Constitution.

III. UNE LOI ARTICULÉE AUTOUR DE QUATRE AXES

S'inspirant très largement du dispositif d'« alarme sociale » mis en place à la RATP dès 1996, la loi du 21 août 2007 comprend quatre volets principaux :

- la prévention des conflits, en encourageant la négociation d'un accord-cadre dans l'entreprise ou d'un accord de branche ;
- la garantie de la continuité du service public en cas de perturbations prévisibles du trafic ;
- l'encadrement de l'exercice individuel du droit de grève ;
- enfin, l'amélioration de l'information des voyageurs.

A. DONNER LA PRIORITÉ À LA NÉGOCIATION D'ENTREPRISE POUR PRÉVENIR LES CONFLITS ET DÉVELOPPER LE DIALOGUE SOCIAL

La loi donne la priorité à la négociation au sein des entreprises de transport pour conclure un accord-cadre organisant une procédure de prévention des conflits et tendant à développer le dialogue social.

L'objet de cet accord-cadre est précisé par l'article 2 du texte : il s'agit de conditionner le dépôt d'un préavis de grève à une négociation préalable entre l'employeur et les organisations syndicales concernées. L'accord-cadre doit donc fixer les règles d'organisation et le déroulement de cette négociation.

Au niveau de la branche, une négociation devait également être menée, l'accord de branche ne s'appliquant dans les entreprises qu'en l'absence d'accord-cadre. Toutefois, la loi indique que tout accord-cadre régulièrement négocié s'applique, dès sa signature, en lieu et place de l'accord de branche. Compte tenu des spécificités de la SNCF et de la RATP, seules

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2012-650 DC du 15 mars 2012, Loi relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports.

deux branches sont concernées : le transport urbain d'une part, le transport interurbain d'autre part.

Toutes ces négociations, au niveau des entreprises et de la branche, devaient être engagées avant le 1^{er} janvier 2008.

Si aucun accord n'a été signé dans l'entreprise ou au niveau de la branche, ce sont les dispositions d'un décret qui s'appliquent, en l'espèce le décret du 24 janvier 2008¹, qui a été pris après consultation des organisations syndicales représentatives des employeurs et des salariés des secteurs d'activité concernés. Il convient de rappeler que ce décret n'a qu'une valeur supplétive : il ne s'applique plus dès qu'un accord de branche ou un accord-cadre est régulièrement signé.

Quel que soit le support juridique (accord-cadre, accord de branche, décret en Conseil d'État), les sujets suivants doivent être abordés :

- les conditions de la notification à l'employeur des motifs d'un préavis de grève ;
- le délai imposé à l'employeur pour réunir les organisations syndicales qui ont procédé à la notification (au maximum trois jours) ;
- la durée de la négociation préalable (au maximum huit jours francs à compter de la notification) et ses modalités de déroulement ;
- les informations que l'employeur doit transmettre pendant la négociation préalable et les délais de transmission ;
- les modalités d'élaboration du relevé de conclusions et son contenu ;
- les conditions d'information des salariés.

Par ailleurs, la loi a imposé que les procédures de prévention des conflits conclues antérieurement à la publication de la loi, notamment à la RATP et à la SNCF, soient mises en conformité avec elle avant le 1^{er} janvier 2008.

La loi de 2007 ne revient pas sur les **règles spécifiques du préavis de grève**, codifiées à l'époque à l'article L. 521-3 du code du travail, devenu aujourd'hui son article L. 2512-2. Ainsi, le préavis de grève doit préciser les motifs du recours à la grève, et parvenir cinq jours francs avant le déclenchement de la grève à l'autorité hiérarchique ou à la direction de l'établissement, de l'entreprise ou de l'organisme intéressé. Le préavis doit également mentionner le champ géographique et l'heure du début du mouvement envisagé, ainsi que sa durée. Pendant la durée du préavis, les parties intéressées sont tenues de négocier.

¹ Décret n° 2008-82 du 24 janvier 2008 relatif à l'application de l'article 2 de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

En outre, la loi a interdit les « *préavis glissants* » : la période de négociation préalable et celle du préavis doivent être closes pour que la ou les mêmes organisations syndicales puissent déposer un nouveau préavis sur le même sujet. Dans sa décision du 16 août 2007, le Conseil constitutionnel a estimé que l'interdiction des préavis glissants est licite car le « *recours répété à des grèves de courte durée* » peut mettre en cause la continuité du service public.

Enfin, le législateur a souhaité encourager le recours au **médiateur**, choisi d'un commun accord, pour favoriser le règlement d'un différend. Il peut d'ailleurs, tout comme l'employeur ou une organisation syndicale représentative, décider d'organiser un référendum consultatif auprès des salariés sur la poursuite d'une grève huit jours après son déclenchement, dans les conditions précisées par la loi. Son résultat n'affecte toutefois pas l'exercice du droit de grève.

Les principales règles fixées par le décret n° 2008-82 du 24 janvier 2008

L'organisation syndicale doit remettre à l'employeur, en main propre contre décharge, ou par tout autre moyen similaire, une **notification** présentant les motifs pour lesquels elle envisage de déposer un **préavis de grève**.

Cette notification doit comporter les **revendications** du syndicat, ainsi que les catégories d'agents et les services concernés par celles-ci.

L'employeur doit alors réunir le ou les représentants des syndicats dans les **trois jours** suivants la notification. Il leur transmet toutes les informations de nature à éclairer les parties à la négociation, au plus tard vingt-quatre heures avant l'ouverture de la négociation préalable.

Les parties disposent de **huit jours francs** à compter de la notification pour négocier.

L'employeur est tenu d'offrir aux négociateurs **toute facilité** pour préparer et assister aux réunions, le temps consacré étant assimilé à du temps de travail effectif ou à des heures de délégation pour circonstances exceptionnelles.

Sauf accord exprès contraire, les délégations patronales et syndicales comportent le **même nombre de personnes**.

Le **relevé de conclusions** des négociations doit être élaboré et signé conjointement par l'employeur et les syndicats concernés, et il doit rappeler avec précision toutes les phases de la négociation. Ce relevé doit être ensuite diffusé le plus rapidement possible au personnel soit par l'employeur, soit par les syndicats, puis être transmis sans délai au représentant de l'État dans la région, au représentant de l'AOT et à l'inspection du travail territorialement compétente.

Les syndicats à l'origine du préavis de grève **informent** les salariés des motifs pour lesquels ils envisagent, le cas échéant, de déposer finalement un préavis de grève, l'employeur devant également faire connaître sa position.

B. METTRE EN PLACE DES DESSERTES PRIORITAIRES EN CAS DE PERTURBATIONS PRÉVISIBLES, CONCRÉTISÉES DANS UN PLAN DE TRANSPORT ADAPTÉ

1. Une définition précise des perturbations prévisibles

La loi définit cinq catégories de **perturbations prévisibles** :

- les grèves ;
- les plans de travaux ;
- les incidents techniques survenus depuis au moins 36 heures ;
- les aléas climatiques, dès lors qu'un délai de 36 heures s'est écoulé depuis une alerte météorologique ;
- tout événement porté à la connaissance de l'entreprise de transport par le représentant de l'État, l'AOT ou le gestionnaire de l'infrastructure depuis 36 heures.

2. Les obligations incombant à l'autorité organisatrice de transport

La loi fixe à l'AOT deux obligations précises :

- définir les dessertes prioritaires ;
- prévoir des critères sociaux et environnementaux de qualité de service dans les conventions conclues avec les entreprises de transport.

Il revient à l'AOT de définir les **dessertes prioritaires à assurer** en cas de perturbation prévisible du trafic. En fonction de l'importance de celle-ci, plusieurs niveaux de service sont déterminés, associés à des fréquences et à des plages horaires précises. L'AOT doit en informer les collectivités territoriales concernées.

La loi prévoit que le niveau minimal de service correspond à la couverture des besoins essentiels de la population et ne saurait porter une atteinte disproportionnée aux libertés constitutionnelles rappelées à son article 1^{er} et à l'organisation des transports scolaires. Ce service minimal doit également prendre en compte les besoins particuliers des personnes à mobilité réduite et garantir l'accès au service public de l'enseignement les jours d'examens nationaux.

L'article 12 de la loi dispose en outre que les AOT ont l'obligation d'incorporer dans les conventions qu'elles concluent avec les entreprises de transport des **critères sociaux et environnementaux** de qualité de service.

¹ Liberté d'aller et de venir ; liberté d'accès aux services publics, notamment sanitaires, sociaux et d'enseignement ; liberté du travail ; liberté du commerce et de l'industrie.

3. Les obligations incombant à l'entreprise de transport

L'entreprise de transport doit ensuite décliner ces dessertes prioritaires, après consultation du personnel, dans un **plan de transport adapté** (PTA) et un **plan d'information des usagers** (PIU) qui doivent être soumis à l'approbation de l'AOT et communiqués au préfet.

En aval, l'entreprise de transport doit communiquer à l'AOT un bilan détaillé de l'exécution du PTA et du PIU pour chaque perturbation prévisible.

En outre, la loi imposait que des négociations soient engagées dans chaque entreprise en vue de la conclusion, avant le 1^{er} janvier 2008, d'un **accord collectif de prévisibilité du service** en cas de perturbation prévisible du trafic ou de grève.

Cet accord a pour but notamment de recenser les catégories d'agents et leurs effectifs par métier, fonction et niveau de compétence ou de qualification, ainsi que les moyens matériels « *indispensables* » pour chaque niveau de service du PTA, conformément aux règles de sécurité en vigueur dans l'entreprise. Il fixe également les conditions de réalisation du PTA.

L'accord détermine enfin les règles de révision de l'organisation du travail et de réaffectation des personnels disponibles en cas de perturbation prévisible du trafic, étant précisé que, lors d'une grève, les personnels grévistes ne sont pas concernés par l'accord.

À défaut d'accord dans ce délai, l'employeur arrête de manière unilatérale et supplétive un **plan de prévisibilité**, qui devient caduc dès qu'un accord collectif est régulièrement signé.

Dans sa décision du 16 août 2007, le Conseil constitutionnel a considéré que le législateur a « *suffisamment encadré le contenu de l'habilitation donnée aux partenaires sociaux* » dans le cadre de l'accord collectif de prévisibilité du service. En l'absence d'accord, il revient en tout état de cause à la direction de l'entreprise de transport chargée d'une mission de service public de « *recenser les moyens propres à lui permettre d'assurer, en cas de conflit, la continuité du service public dont la gestion lui est confiée* ».

4. Le rôle subsidiaire du représentant de l'État

En cas de carence de l'AOT, et après mise en demeure, le représentant de l'Etat arrête les priorités de desserte, ou bien approuve le PTA et le PIU.

C. ENCADRER LES MODALITÉS D'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE À TRAVERS LA DÉCLARATION INDIVIDUELLE PRÉALABLE

1. Un principe : déclarer l'intention de faire grève au moins quarante-huit heures à l'avance

La loi oblige les salariés concernés par le plan de transport adapté (PTA) à informer leur employeur, au plus tard **quarante-huit heures avant de participer à la grève**, de leur intention d'y prendre part.

Seules sont concernées par cette obligation les catégories d'agents qui sont indispensables à l'exécution de chacun des niveaux de service prévus dans le PTA, en distinguant les métiers, les fonctions et les niveaux de qualification.

Dans sa décision du 16 août 2007 précitée, le Conseil constitutionnel a considéré que l'obligation de déclaration « *ne s'oppose pas à ce qu'un salarié rejoigne un mouvement de grève déjà engagé et auquel il n'avait pas initialement l'intention de participer, ou auquel il aurait cessé de participer* ». L'obligation de déclaration individuelle ne saurait être étendue à l'ensemble des salariés, mais doit être cantonnée aux personnels indispensables à l'exécution du PTA.

Ces déclarations individuelles, couvertes par le secret professionnel, ne peuvent être utilisées que pour l'organisation du service pendant la grève.

La violation de cette obligation de déclaration préalable rend le salarié passible d'une sanction disciplinaire.

2. Les contraintes supplémentaires issues de la loi « Diard »

La loi n° 2012-375 du 19 mars 2012, relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports, a introduit dans le dispositif concernant les transports terrestres de voyageurs une nouvelle obligation.

Désormais, l'article L. 1324-7 du code des transports prévoit que le salarié qui a déclaré son intention de participer à la grève et qui y **renonce** en informe son employeur au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure prévue de sa participation afin que ce dernier puisse l'affecter dans le cadre du plan de transport adapté. Cette information n'est pas requise lorsque la grève n'a pas lieu ou lorsque la prise du service est consécutive à la fin de la grève.

Par symétrie, le salarié qui participe à la grève et qui décide de **reprendre son service** doit en informer son employeur au plus tard vingt-quatre heures avant l'heure de sa reprise. Cette information n'est pas requise lorsque la reprise du service est consécutive à la fin de la grève.

D. LES DROITS DES USAGERS

1. Le plan d'information des usagers

S'agissant du PIU, la loi précise que l'utilisateur a droit à une **information gratuite, précise et fiable** sur le service assuré, au plus tard **vingt-quatre heures** avant le début d'une perturbation prévisible.

Les dessertes prioritaires et les niveaux de service doivent être rendus publics, tout comme les PTA et PIU, qui sont intégrés aux conventions d'exploitation.

L'entreprise de transport doit informer immédiatement l'AOT de toute perturbation ou risque de perturbation.

Chaque année, elle doit établir une évaluation publique des incidences financières de ces plans et des investissements nécessaires à leur mise en œuvre.

2. Le droit au remboursement et la prolongation de la validité des titres de transport

Le **remboursement total des titres de transport** est obligatoire en cas de défaut d'exécution du PTA ou du PIU, à condition que la responsabilité incombe à l'entreprise de transport et que la durée d'inexécution soit significative. En aucun cas la charge du remboursement ne peut reposer directement sur l'AOT. Celle-ci doit en revanche conclure une convention avec l'entreprise de transport pour déterminer les modalités pratiques de ce remboursement par catégories d'utilisateurs.

La loi prévoit également une **prolongation de la validité des titres de transport** équivalente à la durée pendant laquelle l'utilisateur a été privé de son mode de transport habituel. L'utilisateur peut toutefois demander l'échange ou le remboursement du titre de transport non utilisé. Il revient à l'entreprise de transport, ou à l'AOT, d'effectuer ce type de remboursement.

L'APPLICATION DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007 SUR LE DIALOGUE SOCIAL ET LA CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC DANS LES TRANSPORTS TERRESTRES RÉGULIERS DE VOYAGEURS

I. UNE MISE EN ŒUVRE PLUS SATISFAISANTE DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT URBAIN QUE DANS L'INTERURBAIN

A. UN ACCORD DE BRANCHE A ÉTÉ CONCLU UNIQUEMENT POUR LE TRANSPORT URBAIN MAIS LES ACCORDS D'ENTREPRISES SUR LA PRÉVISIBILITÉ SONT TROP PEU NOMBREUX

1. L'accord de branche du 3 décembre 2007 permet de mieux structurer le dialogue social dans le transport urbain

Le 3 décembre 2007, l'UTP a signé un accord de branche sur le développement du dialogue social, la prévention des conflits et la continuité du service public dans les transports urbains de voyageurs, avec la CFDT, la CFTC, la CFE-CGC et l'Unsa. La CGT, FO et la Fédération nationale des chauffeurs routiers (FNCR) ont refusé de le signer.

Le nouveau paysage syndical dans le secteur des transports urbains

La représentativité des organisations syndicales dans le transport urbain de voyageurs a été fixée par un arrêté ministériel du 23 juillet 2013¹, publié au Journal officiel du 13 août suivant. Six organisations sont ainsi reconnues représentatives : la CGT, la CFDT, FO, l'Unsa, la CFTC et la CFE-CGC.

Selon cet arrêté, le poids respectif de chacune des organisations syndicales représentatives est le suivant :

- CGT : 40 %
- CFDT : 24,22 %
- FO : 16,04 %
- Unsa : 9,51 %
- CFTC : 6,76 %
- CFE-CGC : 3,47 %

¹ Arrêté du 23 juillet 2013 fixant la liste des organisations syndicales reconnues représentatives dans la convention collective nationale des réseaux de transports publics urbains de voyageurs (n° 1424), NOR : ETST1314223A.

Cet accord de branche a été **étendu** à l'ensemble des entreprises de transport public urbain de voyageurs par un arrêté ministériel du 9 juin 2008¹, publié au Journal officiel du 14 juin 2008.

Le titre I de l'accord confère un caractère **impératif**, et non supplétif, à ses **stipulations**. Autrement dit, elles s'imposent aux entreprises relevant de la convention collective des transports urbains de voyageurs.

Le chapitre I^{er} du titre II instaure un **Observatoire paritaire de la négociation collective et du dialogue social** (ONDS), dont les missions sont notamment de diffuser les bonnes pratiques et d'assurer le suivi du dialogue social dans la branche et les entreprises.

Il établit à ce titre chaque année un rapport sur la conflictualité dans la branche des transports urbains de voyageurs.

Doté d'une contribution annuelle de 0,1 % de la masse salariale brute totale des entreprises, l'observatoire voit certains postes de dépense encadrés par l'accord afin de limiter ses frais de fonctionnement.

Le chapitre II vise à développer et améliorer le dialogue social dans les entreprises, en dehors des cas de grève. Il prévoit notamment des mesures pour améliorer la circulation et le contenu de l'information pendant les négociations en entreprise, le renforcement du fonctionnement et de la formation des institutions représentatives du personnel, la mise en place d'une veille sociale, ainsi que le développement de l'encadrement de proximité.

Le chapitre III concerne la prévention des conflits par la négociation préalable.

Les signataires de l'accord rappellent que la grève doit rester « *l'ultime expression des difficultés* », et doit être considérée par toutes les parties comme « *un constat d'échec du dialogue social* ».

De manière générale, vos rapporteurs constatent que les stipulations de l'accord concordent très largement avec les dispositions du décret du 24 janvier 2008.

¹ Arrêté du 9 juin 2008 portant extension d'un accord conclu dans le cadre de la convention collective nationale des réseaux de transports publics urbains de voyageurs (n° 1424) ; NOR : MTST0810417A.

**Comparaison entre les stipulations
de l'accord de branche du 3 décembre 2007
pour le transport urbain et le décret du 24 janvier 2008**

| | Accord de branche du 3 décembre 2007 pour le transport urbain | Spécificités du décret du 24 janvier 2008 |
|--|---|--|
| Modalités d'envoi de la notification de la demande de négociation préalable | <p>Notification par écrit, signée par le délégué syndical de l'organisation syndicale concernée</p> <p>Lettre recommandée avec accusé de réception ou remise en main propre</p> <p>Destinataire : le directeur de l'entreprise ou son représentant</p> | <p>Possibilité également d'informer l'employeur par « tout autre moyen » équivalent.</p> |
| Contenu de la notification | <p>Présentation des motifs précis de la grève éventuelle et des revendications</p> | <p>Aucune spécificité</p> |
| Organisation de la réunion | <p>Délai de trois jours ouvrables pour organiser la première réunion de négociation à partir de la réception de la notification.</p> <p>Liberté des parties prenantes pour fixer le nombre, les dates, les heures et les modalités d'organisation des réunions suivantes.</p> <p>A défaut, la période de négociation préalable ne peut pas être inférieure à huit jours francs.</p> <p>Sauf décision expresse des parties, la délégation syndicale comprend au maximum deux représentants, dont le délégué syndical signataire de la notification, et la délégation patronale ne peut être plus nombreuse que les délégations syndicales.</p> <p>Prise en charge par l'entreprise du temps passé par les représentants des salariés.</p> <p>Désignation d'un secrétaire de séance par accord commun des parties.</p> | <p>Le décret indique seulement un délai de trois jours, sans préciser s'ils sont ouvrables ou non.</p> <p>Disposition absente du décret.</p> <p>Aucune spécificité</p> <p>L'employeur ou son représentant peut se faire assister de toute personne qualifiée, au sein de l'entreprise, s'il juge que sa participation peut éclairer les parties. Sauf accord exprès des parties, inscrit au relevé de conclusions, les délégations patronales et syndicales comportent un nombre égal de personnes.</p> <p>Temps de préparation et de participation assimilé à du temps de travail effectif, ou à des circonstances exceptionnelles si les salariés bénéficient de crédits d'heures de délégation.</p> <p>Relevé de conclusions élaboré et signé conjointement par l'employeur et le ou les syndicats ayant participé à la première réunion.</p> |

| | Accord de branche du 3 décembre 2007 pour le transport urbain | Spécificités du décret du 24 janvier 2008 |
|--|--|---|
| Échange d'informations entre négociateurs | <p>Obligation générale d'informer loyalement et rapidement les syndicats.</p> <p>Proportionnalité entre la précision des revendications des syndicats et la précision des réponses de l'employeur.</p> <p>Exclusion des informations relatives à des revendications ne concernant pas directement l'entreprise (mais visant l'État ou toute autre autorité)</p> | Obligation générale de pertinence des informations fournies par l'employeur, qui doivent relever de sa compétence. |
| Conclusions de la négociation préalable | <p>Possibilité d'un relevé de conclusions à chaque réunion.</p> <p>Obligation d'un relevé de conclusions définitif, établi par le secrétaire de séance, à l'issue des négociations préalables.</p> <p>Précisions sur le contenu obligatoire de ce relevé définitif.</p> | <p>Le décret ne prévoit pas de secrétaire de séance mais oblige à établir un relevé de conclusions à l'issue de la négociation préalable.</p> <p>Aucune spécificité</p> |
| Information des salariés | <p>Obligation pour l'employeur d'informer par affichage les salariés concernés sur l'ouverture d'une négociation préalable.</p> <p>Possibilité pour les syndicats concernés et l'employeur d'informer les salariés sur les motifs de la notification.</p> <p>Obligation d'informer les salariés à l'issue de chaque réunion.</p> <p>Obligation pour les syndicats concernés et l'employeur d'informer les salariés sur le relevé de conclusions définitif.</p> | <p>Disposition absente du décret.</p> <p>Disposition absente du décret, mais pour le syndicat à l'origine de la notification a obligation d'indiquer les motifs d'un éventuel préavis de grève à l'issue de la négociation préalable. L'employeur doit alors faire connaître sa position.</p> <p>Disposition absente du décret.</p> <p>La partie la plus diligente doit communiquer le relevé de conclusions.</p> |
| Suites de la négociation préalable | | Obligation de transmettre un exemplaire du relevé de conclusions au préfet, à l'AOT et à l'inspection du travail. |

Source : Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois

Le titre III de l'accord traite de la conciliation de la continuité du service avec l'exercice du droit de grève ou d'autres perturbations prévisibles du trafic.

De manière générale, l'accord reprend les dispositions de la loi du 21 août 2007 sans leur apporter de précisions majeures, sauf sur les points suivants :

- l'employeur fournit aux salariés au minimum 72 heures avant le début du mouvement de grève le **nom de la personne habilitée** à recueillir les intentions de participer au mouvement ;

- durant toute la période du conflit, le recueil des déclarations des salariés se fera par un **binôme paritaire** composé d'un représentant d'un syndicat ayant déposé le préavis de grève et d'un représentant de l'employeur (sauf disposition contraire d'un accord d'entreprise ou refus des syndicats à l'origine du préavis) ;

- en l'absence d'accord d'entreprise, la **déclaration** doit se faire par formulaire, par courrier électronique ou par déclaration orale du binôme ;

- en cas d'absence de déclaration, le salarié encourt une **sanction disciplinaire** de la part de l'employeur, qui ne peut être supérieure au premier échelon du premier degré des sanctions définies par la convention collective ;

- si un **médiateur** est désigné, il peut veiller à la loyauté et à la sincérité du referendum organisé après huit jours de grève.

Selon les indications fournies par l'UTP à vos rapporteurs, cet accord n'a pas été modifié postérieurement à l'adoption de la loi « Diard ».

2. Mais les accords collectifs de prévisibilité n'y sont pas assez développés

Après une première enquête sur l'application de la loi du 21 août 2007 auprès de ses adhérents en 2008, l'UTP a renouvelé l'exercice en juin 2012 sur un panel de 137 réseaux.

Les résultats de cette enquête sont intéressants, mais doivent être maniés avec prudence compte tenu du taux de réponse, qui oscille entre 63 % et 64 % (soit 86 ou 87 réseaux selon la nature des questions posées).

Selon cette enquête, on comptait, au 31 mai 2012, sur quatre-vingt-sept entreprises de transport urbain de voyageurs ayant répondu à la partie sociale de l'enquête, seulement **18 accords collectifs de prévisibilité du service** (contre 11 en 2009) ainsi répartis :

- cinq réseaux de classe 1 (entreprises des agglomérations supérieures à 250 000 habitants) ;
- huit réseaux de classe 2 (entreprises des agglomérations comptant entre 100 000 et 250 000 habitants) ;
- cinq réseaux de classe 3 (entreprises des agglomérations de moins de 100 000 habitants).

Par ailleurs, trois accords sont en cours de négociation.

Cette proportion est faible (20 %), surtout quand on la compare aux 37 entreprises (42,5 %) qui ont mis en place unilatéralement un plan de prévisibilité du service en cas de perturbations.

3. Le transport interurbain se caractérise par une absence d'accord de branche et un très faible nombre d'accords d'entreprises

Vos rapporteurs constatent, tout en le regrettant, qu'aucun accord de branche de prévention des conflits n'a été signé dans le secteur du transport interurbain, comme l'ont indiqué à vos rapporteurs la FNTV et les syndicats de salariés.

Par ailleurs, les syndicats ont souligné la faiblesse du dialogue social dans les entreprises de ce secteur, la plupart de petite taille.

B. LE NOMBRE DE DEMANDES DE NÉGOCIATION PRÉALABLE HORS MOUVEMENTS NATIONAUX EST STABLE DEPUIS 2010, TANDIS QUE LES PRÉAVIS DE GRÈVE SPÉCIFIQUES AU TRANSPORT URBAIN ONT BAISSÉ EN 2012

Le rapport de l'ONDS sur la conflictualité dans la branche des transports urbains de voyageurs en 2012 permet de tirer des enseignements utiles sur l'application de la loi du 21 août 2007 dans les transports urbains.

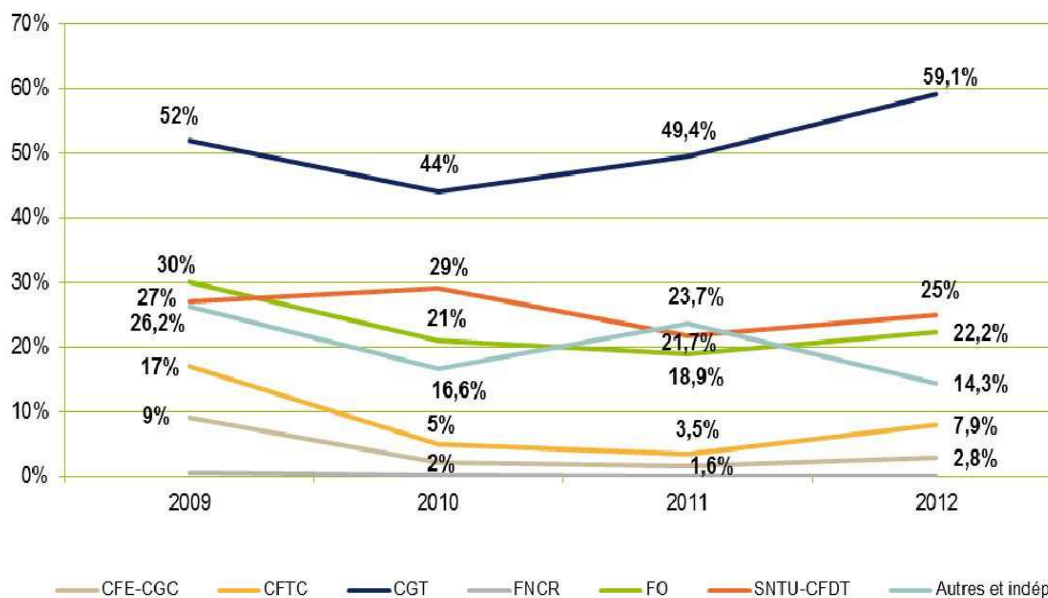
Il convient toutefois de garder à l'esprit que les données du rapport, pour importantes qu'elles soient, n'ont été élaborées qu'à partir des réponses de 101 réseaux, sur un total de 150 adhérents à l'UTP.

1. Le nombre de demandes de négociation préalable, hors mouvements nationaux, est stable depuis trois ans

Si l'on observe le nombre total de demandes de négociation préalable (toutes revendications confondues), on constate un pic en 2010 compte tenu des mouvements de protestation contre la réforme des retraites (606 demandes), qui tranche avec le niveau atteint en 2011 et 2012 (respectivement 253 et 252 demandes) et, plus encore, avec le niveau enregistré en 2009 (193 demandes).

Globalement, la propension des syndicats représentatifs à signer des demandes de négociation préalable est relativement stable depuis 2008.

Les signataires des demandes de négociation préalable reçues en 2009, 2010, 2011 et 2012 dans le secteur du transport urbain



Note de lecture : le total des taux de signature n'est pas égal à cent car certaines demandes de négociation préalable sont signées par plusieurs syndicats.

Source : ONDS

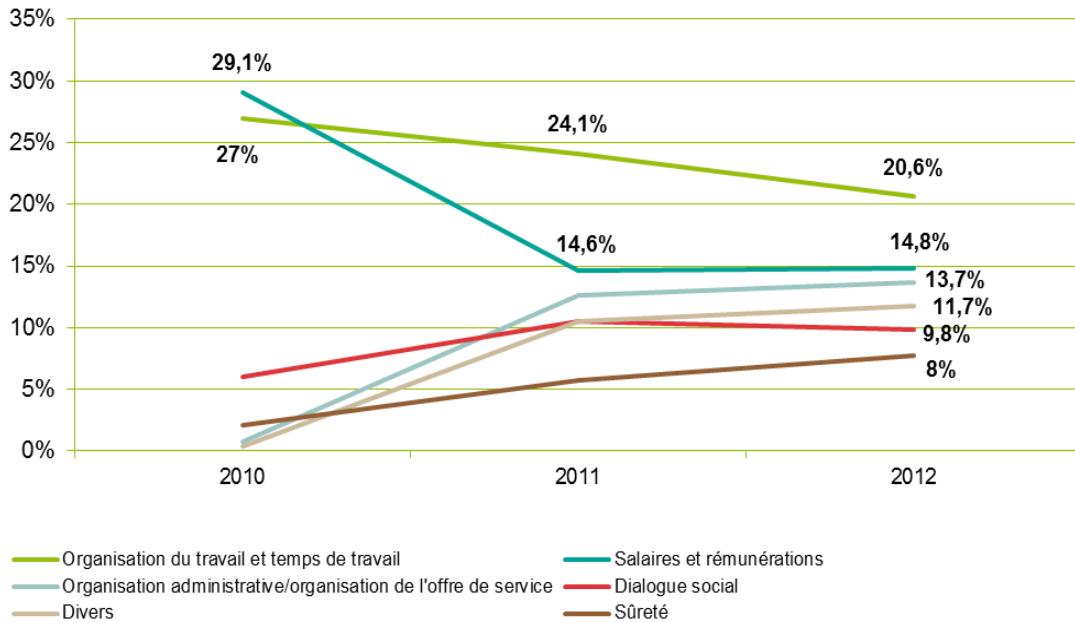
Au total, une entreprise de transport a compté en moyenne 2,4 demandes de négociation préalable en 2012. Cette moyenne recouvre toutefois de fortes disparités selon la taille des entreprises : les entreprises de classe 1 ont connu en moyenne 8,2 demandes en 2012, contre 2,1 demandes pour celles de classe 2 et 0,3 pour celles de classe 3.

Mais si l'on exclut de ces statistiques les demandes de négociation préalable obéissant à un mot d'ordre national, on remarque une grande stabilité en 2010, 2011 et 2012 (respectivement 224, 220 et 227 demandes), qui tranche avec la situation observée en 2009 (152 demandes).

Une entreprise de transport a donc enregistré en moyenne 2,2 demandes de négociation préalable, hors mot d'ordre national (7,3 pour les entreprises de classe 1 ; 1,8 pour celles de classe 2 et 0,8 pour celles de classe 3).

Parmi les revendications spécifiques au secteur des transports urbains, on constate que les thèmes liés à l'organisation du travail et aux rémunérations restent prépondérants en 2012, mais en baisse sensible depuis 2010, tandis que tous les autres thèmes de revendications sont de plus en plus fréquents.

Évolution 2010-2012 des principaux thèmes des revendications exprimées dans les demandes de négociation préalable
(hors mouvements nationaux)

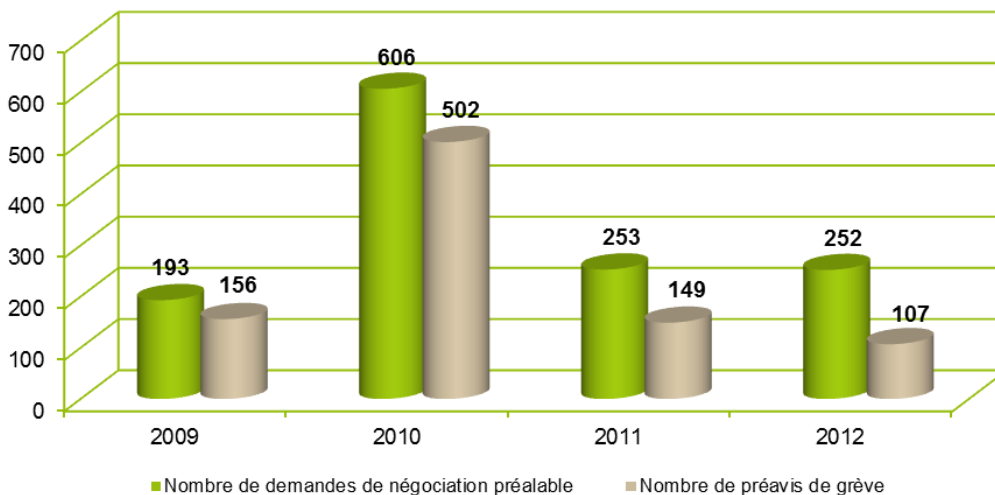


Source : ONDS

2. Le nombre de préavis de grève a diminué depuis 2010

Le nombre de préavis de grève, tous mouvements confondus, était de 107 en 2012, en forte baisse par rapport à 2011 (149) et 2009 (156), et surtout par rapport à 2010 (502).

Nombre de demandes de négociation préalable et de préavis de grève
(y compris mouvements nationaux)



Source : ONDS

Les taux de signature des préavis de grève par les organisations syndicales sont globalement similaires aux taux de signature des demandes de négociation préalable.

On compte en moyenne un préavis de grève par entreprise en 2012 (mais 3,3 dans les entreprises de classe 1 ; 0,9 dans celles de classe 2 et 0,1 dans celles de classe 3).

Vos rapporteurs insistent sur l'importance de prendre en compte les préavis de grève hors mouvements nationaux. En effet, **le nombre de préavis spécifiques au transport urbain a baissé de 23,5 % en 2012 par rapport à 2011**. Seulement 91 préavis ont été enregistrés en 2012, contre 119 en 2011 et 113 en 2010, mais 75 en 2009, comme le montre le graphique suivant.

Nombre de demandes de négociation préalable et de préavis de grève (hors mouvements nationaux)

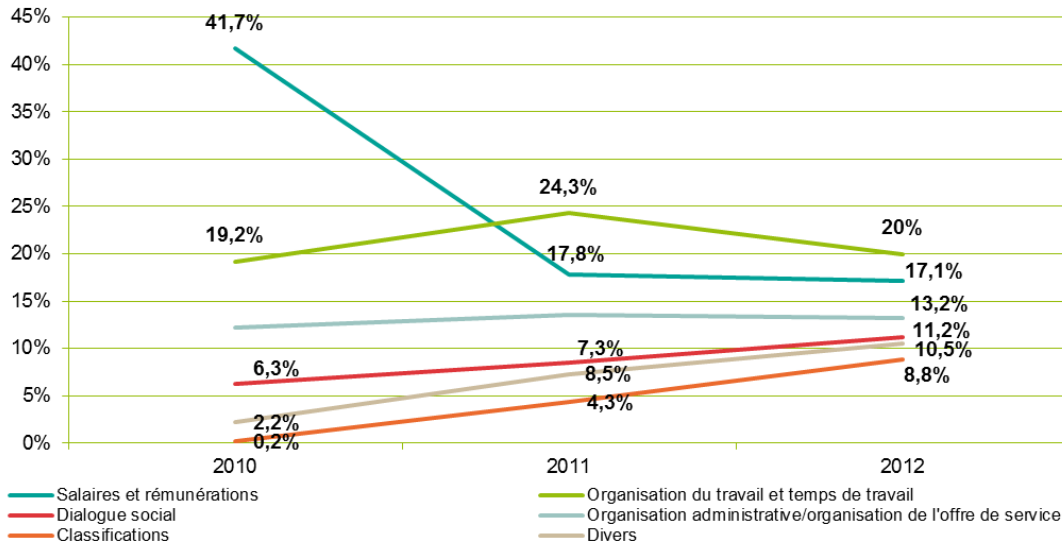


Source : ONDS

En 2012, les entreprises de transport urbain ont enregistré en moyenne 0,9 préavis de grève, hors mot d'ordre national, mais ce taux était de 2,8 préavis pour les entreprises de classe 1, de 1,8 pour celles de classe 2 et 0,1 pour celles de classe 3.

On observe depuis 2010 un phénomène de **convergence** dans la fréquence des **thèmes des revendications** des préavis de grève, hors mouvements nationaux. Le thème le plus abordé en 2012 porte sur l'organisation et le temps du travail (20 %), juste devant les salaires et rémunérations (17,1 %), qui représentaient pourtant quasiment la moitié des revendications deux ans plus tôt. La fréquence des autres thèmes oscille entre 8,8 et 13,2 % en 2012, alors que certains thèmes comme les classifications étaient quasi inexistantes en 2010.

Évolution 2010-2012 des principaux thèmes de revendications exprimées dans les préavis de grève (hors mouvements nationaux)



Source : ONDS

3. Un taux de réussite de la négociation préalable difficile à apprécier

On peut calculer, à partir des données présentées précédemment, un **taux de réussite de la négociation préalable**, qui indique le pourcentage de demandes de négociation préalable, hors mots d'ordre nationaux, qui n'entraînent pas de dépôt de préavis de grève.

Compte tenu de l'existence de demandes de négociation préalable déposées conjointement par plusieurs organisations syndicales puis suivies de plusieurs préavis de grève (déposés séparément par ces syndicats), l'UTP a mis en place un suivi du taux de réussite « réelle » de la négociation préalable, hors mouvements nationaux, comme l'indique le tableau ci-après.

Taux de réussite de la négociation préalable, hors mots d'ordre nationaux, dans le secteur du transport urbain entre 2009 et 2012

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|--------|--------|--------|-------|
| Nombre de demandes de négociation préalable, hors mouvements nationaux | 152 | 224 | 220 | 227 |
| Nombre de préavis de grève « évités » | 77 | 111 | 101 | 136 |
| Taux de réussite « formelle » de la négociation | 50,7 % | 49,5 % | 45,9 % | 60 % |
| Taux de réussite « réelle » de la négociation | 50,7% | 49,5% | 41,1% | 62,5% |

Source : Calcul de vos rapporteurs à partir des données de l'ONDS

Il faut toutefois manier avec prudence cet indicateur comme l'indique l'ONDS dans son rapport précité, pour deux raisons :

- d'une part, « l'obligation de déposer une demande avant tout dépôt de préavis de grève a conduit à ce que des demandes soient déposées pour des sujets qui n'auraient pas donné lieu auparavant à un préavis de grève ».
- d'autre part, certains préavis déposés ne sont que très faiblement suivis, voire ne donnent lieu à aucun arrêt de travail.

Il serait donc abusif d'affirmer que la procédure de négociation préalable, issue de la loi du 21 août 2007, a entraîné, en tant que telle, la suppression de 60 % des préavis de grève.

Il semblerait toutefois que le taux de réussite en 2012 soit supérieur à ceux observés entre 2009 et 2011.

C. LA DÉFINITION DES DESSERTES PRIORITAIRES ET L'ÉLABORATION DES PTA SONT GLOBALEMENT SATISFAISANTES MÊME SI CERTAINES AOT N'ONT PAS SOUHAITÉ APPLIQUER LA LOI

1. La définition des dessertes prioritaires a pris du retard et elle est même absente pour certains réseaux

Les trois-quarts des réseaux qui ont répondu à l'enquête de l'UTP indiquent avoir défini des dessertes prioritaires, soit 63 réseaux. Comme l'a indiqué à vos rapporteurs M. Charles-Eric Lemaigen, président de la communauté d'agglomération Orléans-Val-de-Loire, la définition des dessertes prioritaires est facilitée si le réseau est déjà hiérarchisé et structuré autour d'une armature et de lignes principales et secondaires.

Huit autres réseaux sont en phase de définition des dessertes prioritaires.

De manière plus surprenante, il existe au moins 15 réseaux dans lesquels les autorités organisatrices de transport n'ont pas défini de dessertes prioritaires, ces réseaux se répartissant de manière homogène selon leur taille (5 de classe 1 ; 4 de classe 2 et 6 de classe 3).

Compte tenu du taux de réponse à l'enquête de l'UTP, **il est vraisemblable qu'une vingtaine de réseaux de transport urbain ne disposent toujours pas, plus de six ans après l'adoption de la loi, de dessertes prioritaires définies par l'autorité compétente.**

Selon l'UTP, cette situation serait due « à la restructuration en cours » de certains réseaux ou à l'existence de « conflits politiques bloquant le processus décisionnel » au sein de quelques AOT.

En outre, **dans un seul réseau de classe 1, les dessertes prioritaires ont été définies par le préfet en 2008.**

Lors de leur audition, les responsables de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, ont indiqué que les préfets avaient reçu comme instruction de ne pas s'immiscer dans les décisions de l'AOT, sauf si le blocage au sein de l'AOT risquait de porter un grave préjudice au fonctionnement normal du réseau. En outre, l'absence de définition de dessertes prioritaires s'explique souvent par la faible conflictualité des réseaux concernés.

2. La majorité des PTA ont prévu trois niveaux de service

Selon l'enquête de l'UTP, 70% des réseaux disposent d'un PTA approuvé par l'autorité organisatrice, soit 60 réseaux.

En outre, 54 % des réseaux ont adopté 3 niveaux de service, tandis que 41 % ont retenu au moins quatre niveaux.

Malgré le silence de la loi, et conformément aux préconisations de l'UTP et du Gart, de nombreux réseaux (68 %) ont intégré un « niveau zéro » dans leur PTA, correspondant aux cas de force majeure (par exemple, grève totale des conducteurs ou piquets de grève) rendant impossible la réalisation du service.

D. L'INFORMATION DES VOYAGEURS A ÉTÉ RENFORCÉE

La quasi-totalité des personnes auditionnées considèrent que l'information des usagers des transports s'est améliorée depuis 2007.

Des efforts considérables ont en effet été fournis par les entreprises de transport afin de répondre à une demande croissante de l'opinion publique et des associations d'usagers.

Quelques situations demeurent toutefois perfectibles.

Enfin, certains contestent le lien entre la loi du 21 août 2007 et l'amélioration de l'information, considérant que cette dernière relève essentiellement d'un mouvement de fond lié aux progrès technologiques et aux attentes des usagers.

1. Le plan d'information des usagers (PIU)

Selon l'UTP, 70 % des réseaux (soit 60 entités) ayant répondu à l'enquête disposent d'un PIU approuvé par l'AOT, dont la moitié ont été conclus entre 2008 et 2009.

Néanmoins, 25 % des réseaux (soit 22 structures) n'ont pas de PIU et n'ont pas entrepris de démarche pour s'en doter : trois de classes 1, huit de classe 2 et onze de classe 3.

Enfin, 5 % des réseaux indiquent être en phase d'élaboration du plan.

L'enquête de l'UTP signale que « *comme pour les PTA et malgré l'obligation d'assurer l'information en cas de perturbation, les préfets sont très peu intervenus pour faire adopter les PIU. Un seul réseau de classe 3 signale l'intervention du préfet* »¹.

Vos rapporteurs constatent que l'on compte autant de réseaux ayant mis en place un PTA que de réseaux ayant élaboré un PIU.

Cependant, si 17 entreprises de classe 1 ont mis en place un PTA, une entreprise de plus a mis en place un PIU. Interrogée par vos rapporteurs, l'UTP indique que l'entreprise a souhaité mieux informer ses usagers même si l'autorité organisatrice n'a pas défini et approuvé de dessertes prioritaires.

Inversement, parmi les 22 réseaux de classe 3 qui ont mis en place un PTA, un réseau ne dispose pas de PIU, vraisemblablement parce qu'il n'était pas encore approuvé par l'autorité organisatrice.

2. Les PIU s'organisent autour de multiples canaux d'information

Afin de ne pas pénaliser les usagers ne disposant pas d'accès aux supports numériques, l'UTP et la Fédération nationale des associations des usagers des transports (Fnaut) ont proposé dans un protocole commun du 21 décembre 2007 que les PIU combinent les moyens de communication traditionnels avec les technologies les plus récentes.

Cette préconisation semble avoir été entendue si l'on en juge par les réponses à l'enquête de l'UTP qui recense les moyens d'information les plus fréquents :

- les sites internet du réseau (intégralité des réseaux) ;
- les médias locaux (89 % des réseaux) ;
- l'affichage dans les véhicules de transport (85 % des réseaux) ;
 - l'affichage dans les gares et les arrêts (67 % des réseaux) ;
 - l'utilisation d'une boîte vocale et/ou d'une ligne téléphonique dédiée (62 % des réseaux) ;
 - l'envoi de SMS ou de messages électroniques (54 % des réseaux) ;
 - l'utilisation des panneaux électroniques municipaux (8 % des réseaux).

¹ Source : Enquête sur la continuité du service public dans les entreprises de transport urbain, UTP, juin 2012, p. 7.

3. Les remboursements des titres de transport sont rares

Selon l'enquête UTP précitée, l'immense majorité des entreprises de réseaux a exécuté de manière régulière les règles prévues dans les PTA et PIU.

Toutefois, **trois entreprises** de transport ont été à l'origine d'un défaut d'exécution en 2012 dans la mise en œuvre de ces plans, pour les raisons suivantes : changement d'horaires des conducteurs, difficultés d'affichage en zone diffuse et brièveté des délais.

Parmi ces trois entreprises, seules deux ont procédé au remboursement des titres de transport ou ont fourni un nouveau titre pour une durée limitée.

L'enquête précitée a également montré que le nombre de réclamations n'avait pas augmenté, 14 % des réseaux interrogés estimant même que leur nombre avait baissé.

Il existe toutefois de grandes disparités entre réseaux, indépendamment de leur tailles : certains réseaux comptent seulement une dizaine de réclamations par an contre 1 500 pour un réseau de classe 3.

Enfin, certains réseaux vont au-delà des obligations légales. Le réseau de la communauté d'agglomération d'Orléans propose par exemple le remboursement des titres de transport quand la perturbation dépasse 50 % du trafic normal pendant plus d'une semaine.

II. DANS LE TRANSPORT FERROVIAIRE, LA LOI A PERMIS À LA SNCF DE RATTRAPER SON RETARD EN MATIÈRE DE PRÉVENTION DES CONFLITS SANS TOUTEFOIS Y PACIFIER PLEINEMENT LE DIALOGUE SOCIAL

A. LE CADRE DU DIALOGUE SOCIAL ET DE LA PRÉVENTION DES CONFLITS À LA SNCF

1. L'image d'une entreprise à la conflictualité élevée

Comme le soulignait à vos rapporteurs M. Yvon Borri, directeur régional Centre de la SNCF, si les travaux et les opérations de maintenance du réseau représentent 90 % des trains supprimés, le public ne retient, à 90 %, que les perturbations liées aux mouvements sociaux. En conséquence, la SNCF est encore perçue par nombre de nos compatriotes comme une entreprise où le conflit social est récurrent et constitue une alternative privilégiée au dialogue entre les organisations syndicales et la direction. Cela s'explique par la place spécifique que tient la SNCF dans la mémoire collective française et par le souvenir de grèves qui, comme à l'automne 1995 ou au printemps 2003, ont paralysé le pays.

La réalité est pourtant plus nuancée et entre parfois en contradiction directe avec ces idées reçues.

Le dialogue social s'exerce à la SNCF au niveau local, celui des établissements, au niveau régional, celui des comités d'établissements régionaux, et au niveau national. Transposant à la SNCF les nouvelles règles relatives à la représentativité syndicale issues de la loi du 20 août 2008¹, l'article 2 du chapitre 1 de la directive RH 0001 portant statut des relations collectives entre la SNCF et son personnel dispose que sont représentatives :

- au niveau central : les organisations syndicales ayant obtenu au moins 10 % des suffrages exprimés au premier tour des dernières élections des titulaires aux comités d'établissements ;

- au niveau de chaque comité d'établissement : les organisations ayant recueilli 10 % des suffrages exprimés au premier tour des élections des titulaires à ce comité.

Les organisations syndicales représentatives au sein d'un comité d'établissement peuvent désigner des délégués syndicaux, seuls habilités à négocier avec la direction, au niveau de celui-ci mais également au niveau de chaque établissement inclus dans son périmètre. Contestée, cette règle a été validée par le Conseil d'Etat².

Évolution du paysage syndical à la SNCF depuis 2006

| Année ³ | CGT | CFDT | FO | CFTC | Sud Rail | Unsa | CGC | FGAAC ⁴ |
|--------------------|-------|-------|------|------|----------|-------|------|--------------------|
| 2006 | 40,14 | 11,58 | 6,62 | 8,14 | 14,97 | 14,48 | 1,02 | 3,04 |
| 2009 | 39,3 | 11,59 | 7,98 | 5,4 | 17,67 | 18,06 | / | / |
| 2011 | 37,37 | 13,76 | 8,58 | 1,03 | 17,38 | 21,46 | 0,42 | / |
| 2013 | 38,94 | 13,21 | 7,66 | 2,96 | 15,84 | 19,07 | 2,32 | / |

Source : SNCF

A l'heure actuelle, la CGT, l'Unsa, la CFDT et Sud Rail sont représentatifs dans l'Epic. Ayant réuni à eux deux plus de 30 % des suffrages exprimés, l'Unsa et la CFDT peuvent signer des accords mais la CGT et Sud Rail, qui ont recueilli la majorité des suffrages, peuvent en commun y faire opposition. Un taux de participation de 73,86 % a été observé aux dernières élections professionnelles.

¹ Loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail.

² Conseil d'Etat, 11 octobre 2010, Fédération des syndicats de travailleurs du rail Sud et autres, n° 327660.

³ 2006, 2009 et 2011 : élections professionnelles ; 2013 : élection au conseil d'administration.

⁴ Fédération générale autonome des agents de conduite, affiliée depuis 2008 à la CFDT.

Néanmoins, il semble difficile d'établir une corrélation directe entre l'évolution de la conflictualité à la SNCF et l'adoption puis la mise en application de la loi du 21 août 2007, ainsi que le montrent les données communiquées à vos rapporteurs.

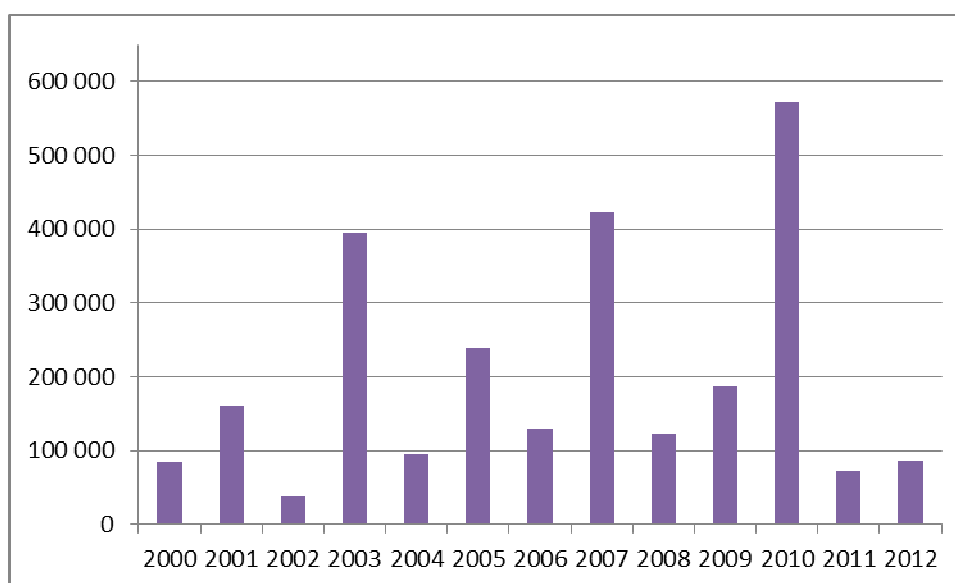
Évolution de la conflictualité à la SNCF depuis 2000

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------------------------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|
| Jours de grève | 85094 | 160947 | 37239 | 395273 | 94550 | 238962 | 129213 | 423307 | 123540 | 186882 | 572161 | 72945 | 86120 |
| Jours de grève par agent | 0,48 | 0,9 | 0,21 | 2,26 | 0,55 | 1,44 | 0,79 | 2,63 | 0,78 | 1,19 | 3,78 | 0,5 | 0,56 |

Source : DGITM, SNCF

Ce sont principalement les mots d'ordre nationaux qui déterminent la prévalence des arrêts de travail à la SNCF depuis dix ans, avec des pics en 2003, 2007 puis 2010 lors notamment de la dernière réforme des retraites. En dehors de ces événements, la conflictualité est relativement stable, le nombre de jours de grève par agent constaté en 2012 est comparable à celui observé en 2004.

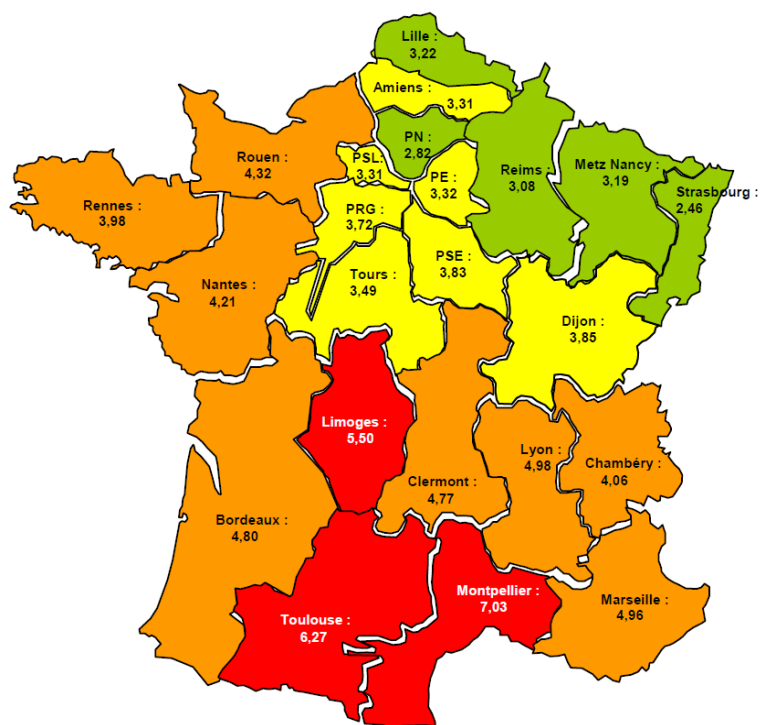
Évolution du nombre de jours de grève à la SNCF depuis 2000



Source : DGITM

Il est par ailleurs intéressant de constater que cette conflictualité n'est pas répartie de manière homogène sur l'ensemble du territoire.

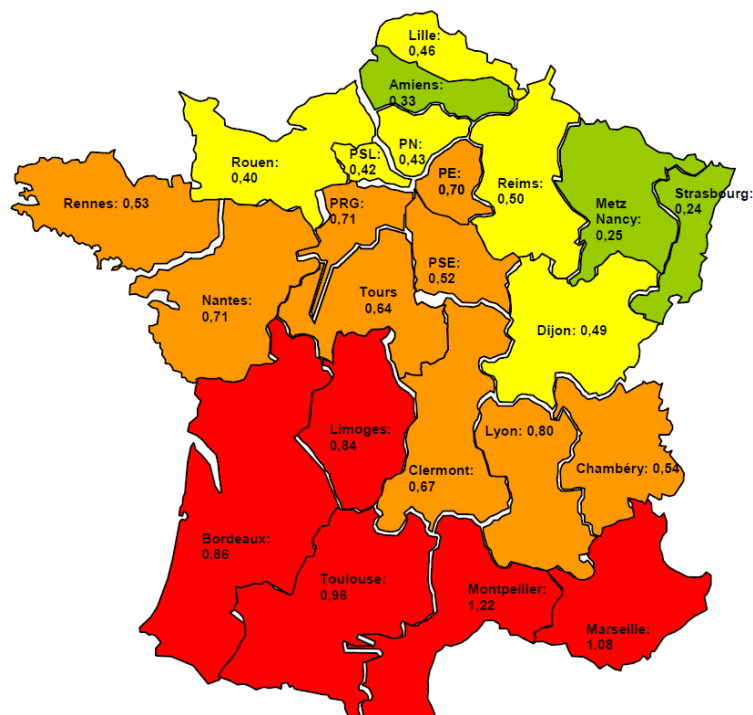
Carte de la conflictualité à la SNCF selon les régions en 2010



2010 : Moyenne nationale = 3,78 journées perdues par agent

Source : SNCF

Carte de la conflictualité à la SNCF selon les régions en 2012



2012 : Moyenne nationale = 0,56 journée perdue par agent

Source : SNCF

Selon le ressort des comités d'établissement régionaux, les chiffres peuvent varier du simple au double (en 2010) voire au triple (en 2012), les établissements du Sud-Ouest dépendant de Toulouse et de Montpellier connaissant vraisemblablement une situation sociale plus complexe que dans le Nord de la France.

L'incidence sur le trafic TER peut être importante, avec des blocages réguliers sur certaines lignes ou des perturbations à répétition en lien avec des revendications propres à un établissement en particulier. Cette hétérogénéité est le signe d'un dialogue social qui ne s'exerce pas uniformément dans le climat d'apaisement et de considération mutuelle qui devrait être le sien mais également de la persistance de singularités locales anciennes qui ne sont pas partagées par les usagers. Leur incompréhension lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes sociaux récurrents doit donc être prise en compte.

C'est la raison pour laquelle tout doit être fait, du côté de la direction comme de celui des organisations syndicales, pour développer le dialogue social au niveau des établissements, sans toutefois faire abstraction de la stratégie de l'entreprise. Il est sans nul doute difficile de parvenir à un tel équilibre mais tout l'enjeu est bien, pour faire évoluer la perception qu'ont les Français de la SNCF et améliorer la qualité du service public, de placer la transparence au cœur du dialogue social.

2. Des initiatives anciennes en matière de prévention des conflits et d'amélioration du dialogue social

Avant l'intervention du législateur, la SNCF avait entrepris de mettre en place des mécanismes visant à faire évoluer les usages internes en matière de négociation sociale et à développer une culture de la concertation préalable, dans le but de faire baisser la conflictualité. Un protocole d'accord sur l'amélioration du dialogue social et la prévention des conflits a donc été signé le 29 septembre 2003 avec la CFE-CGC, l'Unsa et le syndicat national des cadres supérieurs de la SNCF (SNCS), pérennisé sous la forme de la directive RH 0826.

Partant du constat que « *le recours à la grève constitue un échec du dialogue social* », les signataires ont décidé d'instituer une **démarche de concertation immédiate** (DCI) par laquelle les organisations syndicales avisent la direction d'un différend existant ou de motifs susceptibles de provoquer un conflit. Une fois cette procédure enclenchée, une négociation doit débiter dans les trois jours, avant le dépôt d'un préavis de grève. À l'issue de celle-ci, qui peut être prolongée si nécessaire, un relevé de conclusion concerté doit être établi et diffusé à l'ensemble du personnel, pour lui permettre d'apprécier la situation. La SNCF s'est engagée, de son côté, à poursuivre les négociations avec les organisations syndicales durant la grève afin d'aboutir à un compromis et à conduire des retours d'expérience pour étudier le déroulement des grèves et, si possible, apporter en amont des réponses aux causes potentielles de conflits futurs.

Avant l'adoption de la loi du 21 août 2007, l'application de ce protocole était toutefois facultative. Plus qu'une contrainte juridique, il constituait surtout un engagement moral de l'ensemble de ses signataires à améliorer les relations sociales au sein de la SNCF.

3. Les mesures prises pour appliquer la loi du 21 août 2007

Pour mettre le processus de prévention des conflits à la SNCF en conformité avec la loi du 21 août 2007, deux modifications ont été apportées au protocole d'accord de 2003, par un avenant conclu le 13 décembre 2007.

a) L'obligation de recourir à la démarche de concertation immédiate

La DCI a été rendue obligatoire avant le dépôt de tout préavis de grève. Pour être valide, elle doit :

- être initiée par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ;

- être datée et adressée par écrit à l'autorité intéressée (président, directeur des ressources humaines, directeur général, régional ou d'établissement) ;

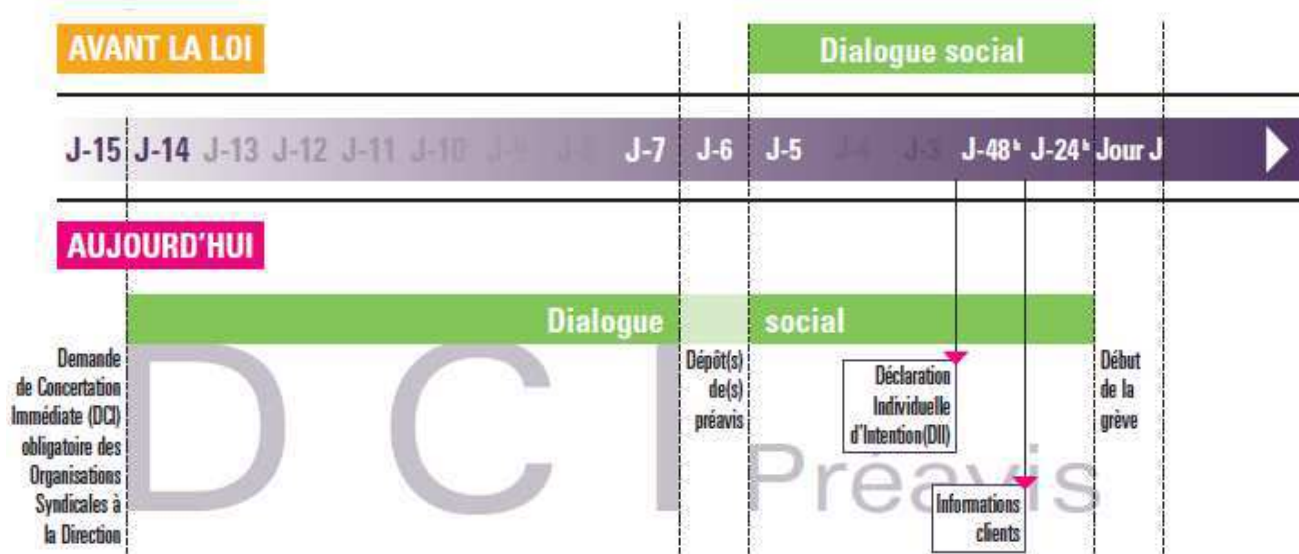
- être signée par un représentant de l'organisation syndicale ou un délégué syndical ;

- évoquer « *un problème clairement identifié, unique ou des motifs susceptibles de provoquer un conflit* », ce qui exclut les revendications purement politiques sans lien avec l'activité de l'entreprise.

Une fois la DCI enregistrée, la direction doit recevoir dans les **trois jours** les organisations syndicales qui en sont signataires afin de négocier et un délai de **huit jours** débute avant qu'un préavis puisse être déposé. Un relevé de conclusion concerté doit toujours être rédigé et transmis à l'ensemble du personnel. Un délai de réflexion supplémentaire de **quinze jours** peut être accordé aux syndicats, une fois ce relevé de conclusion diffusé, pour organiser des consultations supplémentaires et éventuellement, à son terme, déposer un préavis. Enfin, une même organisation syndicale ne peut redéposer un préavis pour le même motif qu'à l'issue du délai de préavis en cours et après une nouvelle DCI.

Comme le montre le schéma suivant, au moins **quatorze jours** doivent donc s'écouler entre la **réception de la DCI** par la direction et le **début de la grève**. Cette période doit être mise à profit pour résoudre par la **concertation**, sans recourir à la grève, les problèmes soulevés par les signataires de la DCI.

Calendrier de la négociation préalable à la SNCF



Source : SNCF

Facultatif jusqu'au début de l'année 2008, le recours à la DCI a fortement crû à partir de cette date du fait de l'entrée en vigueur de la loi du 21 août 2007. Toutes les organisations syndicales s'y sont conformées malgré, pour la plupart d'entre elles, leur opposition à cette loi.

Évolution du nombre de DCI depuis 2006

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 ¹ | Total |
|--|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|--------|
| Nombre de DCI | 298 | 897 | 2 590 | 2 968 | 2 549 | 3 027 | 2 628 | 1 586 | 17 543 |
| Nombre de DCI déposées suivies d'un préavis | 52 | 89 | 813 | 1 036 | 752 | 919 | 893 | 454 | 5 008 |
| Nombre de DCI déposées suivies d'un préavis donnant lieu à une grève | 39 | 57 | 631 | 819 | 552 | 640 | 677 | 338 | 3 753 |

Source : DGITM, SNCF

Les données communiquées à vos rapporteurs par la DGITM soulignent que la DCI est devenue l'outil privilégié du dialogue social à la SNCF, sans nul doute pour aborder des thèmes qui, sans cette procédure, n'auraient pas suscité de préavis. Elle permet aux syndicats d'obtenir, dans des délais brefs, une réponse de la direction et d'alerter cette dernière sur une dégradation conjoncturelle des conditions de travail ou sur un incident dans un établissement.

¹ Au 1^{er} septembre 2013.

De fait, depuis 2006, moins de 30 % des DCI donnent lieu ensuite au dépôt d'un préavis de grève. La plupart de ceux-ci sont suivis d'effet. La conflictualité n'est donc pas éliminée, car sur des questions qui ne concernent pas directement la marche de l'entreprise (c'est le cas pour les mouvements sociaux liés à des mots d'ordre nationaux), ou sur celles pour lesquelles les deux parties à la négociation estiment ne pas être en mesure de trouver un accord, seul le rapport de force qui s'établit durant la grève permet de trancher dans un sens ou dans l'autre.

b) La déclaration individuelle d'intention de faire grève

En cas d'échec des négociations visant à prévenir le conflit social, certaines catégories d'agents doivent remplir une **déclaration individuelle d'intention (DII)** au plus tard quarante-huit heures avant de participer à la grève et, depuis la loi « Diard » du 19 mars 2012, faire part vingt-quatre heures à l'avance de leur rétractation ou de leur volonté de reprendre le travail. Les agents concernés sont ceux dont la présence est indispensable à l'exécution du plan de transport adapté. A la SNCF, le plan de prévisibilité, défini unilatéralement en l'absence d'accord collectif, prévoit que ce sont :

- les agents de conduite, sauf ceux qui sont affectés exclusivement au fret, soit 12 000 personnes ;
- les agents d'accompagnement des trains, c'est-à-dire les contrôleurs, soit 13 600 personnes ;
- les agents des postes d'aiguillage, soit 10 900 personnes.

Au total, **36 500 agents sont soumis à la DII, soit 24 % de l'effectif de l'Epic**. Chacun d'entre eux doit, s'il souhaite faire grève, effectuer personnellement sa déclaration, soit par remise en main propre d'un formulaire à son responsable, soit par télécopie, soit par téléphone. La direction doit en accuser réception. Un agent faisant grève sans avoir établi de DII ou qui, de façon répétée, n'a pas informé son employeur de son intention de reprendre le travail est passible d'une sanction disciplinaire.

Évolution du nombre de DII de 2009 à 2013

| | | |
|-------------------|--------------------|---------|
| 2009 | DII déposées | 56 400 |
| | Présents avec DII | 21 454 |
| | Grévistes sans DII | 251 |
| 2010 | DII déposées | 443 928 |
| | Présents avec DII | 101 255 |
| | Grévistes sans DII | 1 006 |
| 2011 | DII déposées | 32 842 |
| | Présents avec DII | 9 271 |
| | Grévistes sans DII | 22 |
| 2012 | DII déposées | 74 850 |
| | Présents avec DII | 9 437 |
| | Grévistes sans DII | 228 |
| 1er semestre 2013 | DII déposées | 62 227 |
| | Présents avec DII | 2 221 |
| | Grévistes sans DII | 208 |

Source : SNCF

Durant la période couverte par le préavis, **un agent ne peut rejoindre la grève que lors d'une de ses prises de service¹**, sans qu'il doive le faire lors de sa première prise de service après le début du mouvement.

c) La réaffectation des agents en cas de perturbation

En cas de grève, la SNCF réaffecte les agents disponibles en fonction des besoins pour assurer l'exécution du PTA, y compris depuis un établissement qui n'est pas couvert par le préavis. Le décret du 29 décembre 1999², qui porte sur la durée du travail du personnel de la SNCF, dispose à ses articles 6 (pour le personnel roulant) et 24 et 25 (pour le personnel sédentaire) qu'en cas de grève ou de perturbation du trafic un agent peut être « dévoyé » de son roulement de service, c'est-à-dire que ses horaires de travail initiaux peuvent être modifiés. Placé en service « facultatif », ses horaires ne sont plus définis préalablement et il peut être réaffecté sur un emploi, un poste ou un service différent de celui prévu.

De plus, des agents d'encadrement peuvent être amenés à remplacer des agents grévistes pour assurer le service. La directive RH 0924 de la SNCF pose le principe général, à l'article 4 de son chapitre III, qu'un agent « ne peut être réaffecté à une tâche que s'il détient les aptitudes et les habilitations nécessaires (notamment connaissances de lignes, de matériels ou d'installations) ».

¹ Règle validée par la Cour de Cassation dans ses arrêts du 13 mai 2009 (n° 07-44.852 et 07-44.952) et du 8 décembre 2009 (SNCF c/ Troel et a., n° 08-43.489).

² Décret n° 99-1161 du 29 décembre 1999 relatif à la durée du travail du personnel de la SNCF, modifié par le décret n° 2008-119 du 7 février 2008.

Interrogée par vos rapporteurs, la SNCF a précisé que la détention des habilitations de sécurité pour la tenue du poste constitue une condition *sine qua non* pour la réaffectation d'un agent, qu'il soit cadre ou non. Le respect des règles de sécurité applicables pour le transport de voyageurs, notamment en matière de repos des salariés, doit être garanti, y compris en situation perturbée. C'est la raison pour laquelle la réaffectation des cadres, qui ne permet de pallier l'absence des grévistes que lors de mouvements sociaux de courte durée, doit constituer une mesure exceptionnelle lorsque l'exécution du PTA l'impose.

B. LA SUPERVISION LIMITÉE DE L'ÉTAT SUR LES TRAINS D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE

L'État est l'AOT des trains d'équilibre du territoire (TET), c'est-à-dire des liaisons ferroviaires entre les villes françaises, hors TGV, exploitées par la SNCF sous l'appellation Intercités, qui regroupe depuis 2012 les anciens Corail, TéoZ et trains de nuit Lunéa. À ce titre, les relations qu'il entretient avec l'exploitant et les modalités de compensation financière de cette mission de service public sont définies dans une convention triennale signée le 13 décembre 2010 pour la période 2011-2013.

C'est ce document qui doit assurer la mise en œuvre de la loi du 21 août 2007 en matière d'adaptation du trafic en cas de perturbation et d'information des voyageurs. Le suivi de son exécution est réalisé grâce à des indicateurs de performance en matière de ponctualité et de satisfaction des voyageurs, sur lesquels repose un système de bonus-malus selon leur évolution pendant la durée de la convention. La SNCF peut également se voir infliger une pénalité pour non-réalisation de l'offre contractuelle.

Transportant environ 100 000 voyageurs par jour dans près de 330 trains, le réseau des TET a reçu un financement de l'État qui s'élevait à 325 millions d'euros en 2012. Il compte vingt-trois lignes de jour et neuf lignes de nuit. Indispensables pour assurer l'égalité des territoires et, en particulier, le lien direct entre de nombreuses régions, les TET occupent une place centrale dans la nouvelle stratégie de développement du ferroviaire qui met l'accent sur les trains du quotidien. Vos rapporteurs ont donc examiné la façon dont l'État, jusqu'à présent, s'est acquitté des obligations qui lui incombent en application de la loi du 21 août 2007.

Force est de constater que si la loi semble formellement respectée, **la convention TET pourrait être enrichie** afin que l'AOT précise les conditions dans lesquelles l'exécution du service est assurée en cas de perturbation du trafic et que les voyageurs bénéficient d'une meilleure information. Le contenu de la convention reprend la loi, sans se montrer plus exigeant.

Sur le principe, et sauf cas de force majeure, la SNCF s'engage à assurer la continuité du service, dans la limite d'aléas normaux d'exploitation pouvant représenter jusqu'à 3 % du trafic. Elle doit informer du niveau de service les voyageurs au plus tard 24 heures avant le début d'une perturbation prévisible, par un affichage en gare et un numéro vert. Toutefois, un plan de transport adapté n'est défini par la convention qu'en cas de grève. Il correspond au maintien de 36 % des dessertes et ne contient pas plusieurs niveaux en fonction de l'ampleur du mouvement comme c'est le cas en Ile-de-France. Dans les autres situations, la SNCF doit élaborer un plan de transport adapté au cas par cas puis le transmettre à l'État. Néanmoins, il a été précisé à vos rapporteurs qu'en pratique, et contrairement à ce que prévoit l'article 9.2.5 de la convention, il n'y a pas de **bilan formalisé systématique des PTA et PIU élaboré** par la SNCF à destination de l'État.

Par ailleurs, la convention TET ne comporte pas, comme l'impose l'article 12 de la loi, de **critères sociaux et environnementaux de qualité de service**. L'État devrait pourtant, sur ce point, se montrer exemplaire. C'est pourquoi il est indispensable que la prochaine convention prenne mieux en compte ces questions et soit un outil de préservation des conditions de travail et d'amélioration du dialogue social au sein de la SNCF. Elle pourrait également contribuer à limiter l'impact des activités ferroviaires sur l'environnement, en incitant à la réduction de la consommation d'énergie par exemple. Des réflexions sont en cours sur ces points et vos rapporteurs espèrent qu'elles régiront l'exploitation des TET dans le futur.

De même, des efforts doivent être réalisés pour améliorer l'information des voyageurs en situation perturbée. Seul indicateur de suivi en baisse entre 2011 et 2012, le taux de satisfaction des usagers sur l'information reçue en cas de perturbation est passé de 66 % à 59,1 %, la convention fixant un objectif de 60 %. **Cette dégradation, si elle ne remet pas en cause les initiatives de la SNCF en la matière, met en évidence leurs limites**. Il lui appartient donc de les renforcer et à l'État de s'assurer de leur effectivité.

Au final, **l'État joue le rôle**, pour les dispositions relatives à la continuité du service public et à l'information des voyageurs, **d'AOT a minima des TET**. Il se conforme aux principales dispositions de la loi du 21 août 2007, sans toutefois chercher à fixer des objectifs ambitieux à l'opérateur ou à prévoir une adaptation du PTA en fonction de l'importance de la grève. Après la prolongation pour un an de l'actuelle convention, qui devrait être prochainement confirmée, l'élaboration d'un nouveau contrat triennal doit être l'occasion pour l'État de s'affirmer dans son rôle d'AOT et de convenir, avec la SNCF, d'une amélioration du service offert aux voyageurs en cas de perturbation prévisible du trafic.

C. LES TER, REFLETS DE LA DIVERSITÉ DE LEURS AOT

Déterminée, dans chaque région, par une convention signée entre le conseil régional et la SNCF, l'organisation du réseau des trains express régionaux (TER) n'est pas uniforme sur le territoire national. L'offre de service, notamment la tarification et le choix des dessertes, est le résultat d'une négociation entre l'AOT et l'exploitant.

Dans ce cadre, la loi du 21 août 2007 confie de nouvelles responsabilités aux AOT : définir les dessertes prioritaires en cas de perturbation prévisible du trafic ainsi que les niveaux de service à assurer en fonction de l'importance de la perturbation, et approuver le plan de transport adapté (PTA) et le plan d'information des usagers (PIU) établis par l'entreprise de transport.

En cas d'inapplication de ces dispositions par l'AOT, le préfet de région peut se substituer à elle pour remplir ces obligations et assurer la pleine application de la loi. Or pour des raisons politiques, par opposition au principe même de cette loi ou estimant qu'elle n'apporte pas une solution appropriée aux problèmes liés à la continuité du service public dans les transports, certaines régions ont décidé de laisser le préfet et les services de l'Etat définir les dessertes prioritaires et approuver le PTA et le PIU. Selon les informations communiquées par la SNCF à vos rapporteurs, un arrêté préfectoral a établi le PTA dans les régions Auvergne, Basse-Normandie, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Picardie et Poitou-Charentes.

Comme vos rapporteurs l'ont constaté en examinant le cas de la région Centre, **un jeu de rôle se met en place entre le représentant de l'État et l'AOT**. Cette dernière a considéré que « *la convention TER Centre signée avec la SNCF explicitait déjà le service attendu par la région, en particulier la liste des dessertes et l'information due aux usagers en toutes circonstances* ». Au contraire, les services de l'État ont jugé la convention TER insuffisante et non conforme à la loi en matière d'information des usagers en cas de perturbation du trafic. Depuis 2007, le préfet met donc en demeure le président du conseil régional d'appliquer la loi. Celui-ci refuse, et la préfecture, après avoir travaillé en coordination avec la direction régionale de la SNCF, prend un arrêté définissant le PTA et le PIU. Quatre se sont succédé dans cette région : en février 2008 puis en octobre 2009, en juillet 2011 et en août 2012. Les dessertes prioritaires tiennent compte du trafic constaté et sont établies par la SNCF. Le PTA comporte trois niveaux de service, selon l'intensité de la perturbation, afin d'assurer 30 % (S1), 50 % (S2) ou plus de 60 % (S3) du service normal. Toutefois, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) n'effectue pas de suivi spécifique de son application, tandis que la SNCF ne réalise pas de retours d'expérience lors de sa mise en œuvre.

Cet exemple illustre **l'hétérogénéité de l'application, par les régions, de leurs responsabilités en tant qu'AOT des TER** au regard de la loi du 21 août 2007. Le choix par un conseil régional de mettre en œuvre ou non les dispositions relatives à la continuité du trafic lors de perturbations prévisibles est une décision politique. Dans la pratique, elle peut avoir des conséquences importantes sur la portée de ce principe constitutionnel. Le législateur a bien prévu un mécanisme secondaire visant à garantir son effectivité, mais le rôle du préfet n'est que supplétif. **L'équilibre actuel n'est pas satisfaisant du point de vue de l'application du droit et du service offert aux usagers**, car l'AOT est bien la mieux à même de déterminer les dessertes prioritaires et pour négocier, avec la SNCF, les modalités d'organisation du service et d'information des usagers en cas de perturbation du trafic.

Par ailleurs, il faut noter l'absence jusqu'à présent, dans la plupart des conventions TER, des critères sociaux et environnementaux de qualité de service prévus par l'article 12 de la loi. Cela s'explique par le fait qu'un grand nombre d'entre elles ont été signées en 2007 et 2008, avant ou peu après l'entrée en vigueur du texte.

Leur renouvellement depuis un an, qui se poursuivra dans les prochains mois, prend mieux ces aspects en compte. Ainsi, la convention TER Limousin, signée en 2012, comporte un titre dédié au développement durable et solidaire qui prévoit une concertation accrue avec les usagers, une amélioration de l'accessibilité et une meilleure prévention des atteintes portées à l'environnement dans le cadre de son exécution. La convention signée en mai 2013 avec la région Franche-Comté insiste quant à elle sur l'insertion sociale des personnes en difficulté, tandis que la prochaine convention avec la région Centre devrait comporter un chapitre sur le développement durable et solidaire qui, outre l'insertion des publics éloignés de l'emploi, passera par le développement de l'éco-conduite ou encore l'innovation en matière de performance environnementale.

D. LE TGV, CAS PARTICULIER D'APPLICATION DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007

Contrairement aux TER ou aux TET, l'exploitation des TGV ne fait pas l'objet d'une convention entre une AOT et la SNCF. La réalité juridique est plus complexe : dans les faits, cette responsabilité est déléguée à la SNCF dans le cadre de son autonomie de gestion. Néanmoins, au sens de la loi du 21 août 2007, l'État assure *de facto* la fonction d'AOT et a mis en place avec la SNCF un PTA et un PIU.

Trois niveaux de service ont donc été définis, afin de s'adapter à l'importance de la perturbation : le service garanti « urgence 1 » (S1), qui constitue le socle minimal et représente entre 35 % et 40 % du service normal ; le niveau « urgence 2 » (S2), qui vise à assurer de 55 % à 60 % du plan de transport traditionnel et le niveau « urgence 3 » (S3), qui repose sur 65 % à 80 % du trafic normal.

Le choix des dessertes prioritaires a lieu pour le service S1 *a priori*, au début du service annuel. Pour atteindre le niveau S2, le nombre de trains est renforcé sur les liaisons dont le nombre de passagers est le plus important, ce qui favorise également les gares intermédiaires. L'objectif, selon la SNCF, est d'assurer une desserte aux heures de pointe proche, pour ces lignes principales, de celle existant habituellement. Enfin, au niveau S3, le trafic est renforcé en heure creuse pour les liaisons déjà desservie en S1 et S2 et est étendu à des gares secondaires non incluses dans les niveaux inférieurs.

Branche commerciale de la SNCF n'entrant pas dans le cadre d'une relation contractuelle avec une AOT, le TGV ne répond pas aux mêmes impératifs de maintien de la continuité territoriale ou de garantie des déplacements personnels et professionnels de proximité que les TET ou les TER. Il n'en reste pas moins qu'il est un outil d'aménagement du territoire et de développement économique incontestable qui en est venu à symboliser le système ferroviaire français. Dès lors, la promotion de critères sociaux et environnementaux de qualité de service dans son exploitation devrait être recherchée par l'État, au-delà du maintien de la continuité du service. Sans prôner un conventionnement de l'activité TGV, **vos rapporteurs estiment que, dans le cadre de l'exercice de la tutelle de la SNCF par l'État, il appartient à ce dernier de formaliser les obligations que la loi du 21 août 2007 fait peser sur l'opérateur.**

III. LA SITUATION SPÉCIFIQUE DES TRANSPORTS EN ILE-DE-FRANCE

A. LA RATP, OPÉRATEUR PRÉCURSEUR EN MATIÈRE DE DIALOGUE SOCIAL ET DE PRÉVENTION DES CONFLITS

1. Le développement de l'alarme sociale et l'évolution de la conflictualité depuis 1996

Principal opérateur des transports publics parisiens et franciliens, la RATP a entrepris depuis le milieu des années 1990 une transformation des conditions d'exercice du dialogue social en son sein, dans le but de développer le dialogue entre la direction et les organisations syndicales et de réduire la conflictualité. Un dispositif d'alarme sociale, dont se sont ensuite inspirés la SNCF puis le législateur, y a été mis en place par le biais d'un accord relatif « *au droit syndical et à l'amélioration du dialogue social* » conclu le 30 mai 1996 avec la majorité des organisations syndicales, à l'exception de la CGT.

Reconduit en 2001 puis en 2006, ce mécanisme d'anticipation et de résolution des conflits permet à une organisation syndicale représentative ou à la direction de saisir l'autre partie d'un problème susceptible de donner lieu au dépôt d'un préavis de grève. Dans un délai de cinq jours à compter de son déclenchement, syndicat et direction de l'entreprise doivent se réunir pour négocier et aboutir, par écrit, à un constat d'accord ou de désaccord. Pouvant être déclenchée à chacun des niveaux de décision de l'entreprise (celui de l'unité, du département ou au niveau central), cette alarme sociale n'était pas, avant le vote de la loi du 21 août 2007, une procédure obligatoire.

Évolution du paysage syndical à la RATP depuis 2006

| | CGT | Unsa | Sud | CFDT | FO | CFE- CGC | CFTC |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------|--------|
| 2006 | 36,89 % | 29,79 % | 6,71 % | 9,72 % | 8,75 % | 5,56 % | 2,33 % |
| 2010 | 33,9 % | 25,73 % | 14,09 % | 10,12 % | 10,06 % | 5,02 % | 0,9 % |

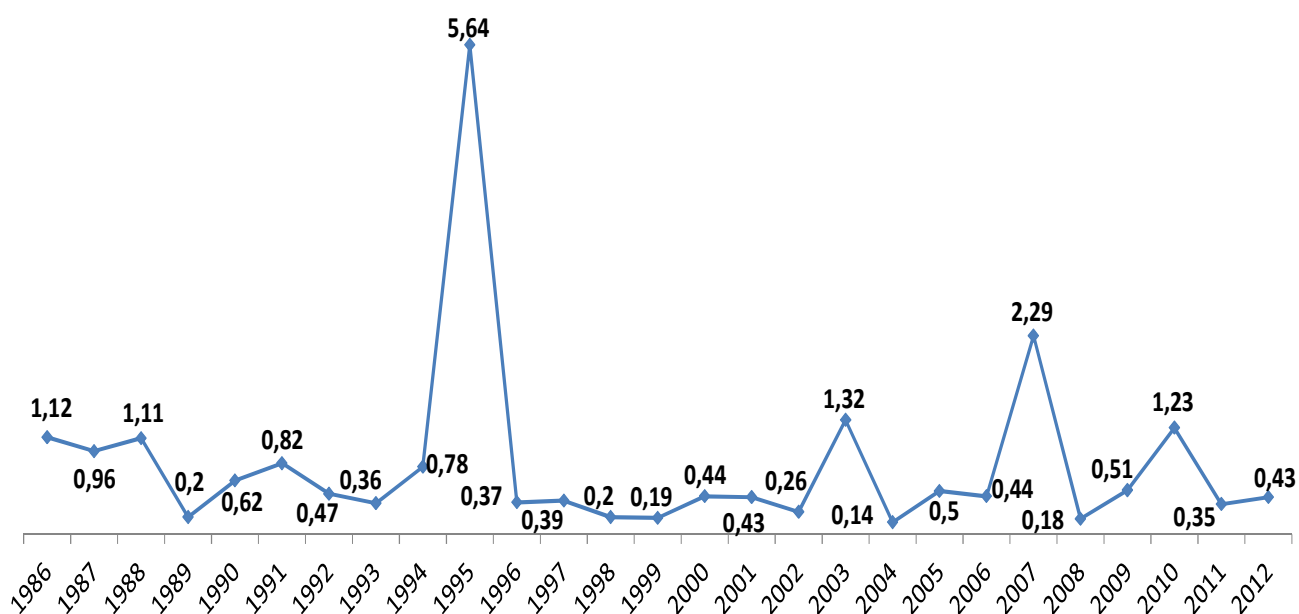
Source : RATP

Les élections professionnelles à la RATP, pour la désignation des membres des comités départementaux économiques et professionnels (CDEP), équivalents des comités d'entreprise, ont lieu tous les quatre ans. A l'heure actuelle, les organisations syndicales représentatives y sont la CGT, l'Unsa, Sud, la CFDT, FO ainsi que la CFE-CGC pour les cadres et agents de maîtrise.

Durant la même période, on constate une stabilisation et, dans certains cas, une diminution des indicateurs mesurant la conflictualité dans l'entreprise.

Ainsi, si les années de réforme des retraites ont été synonymes de fortes mobilisations (1995 : 5,64 jours de grève par agent ; 2003 : 1,32 ; 2007 : 2,29 ; 2010 : 1,23), la mise en place de l'alarme sociale a coïncidé, selon les données communiquées à vos rapporteurs par la RATP, avec une baisse de la conflictualité lorsque ces quatre années sont neutralisées. Alors qu'il y avait en moyenne 0,72 jour de grève par an et par agent sur la période 1986-1994, cet indicateur est passé à 0,35 pour les années 1996 à 2012. Depuis 2008, année d'entrée en vigueur de la loi du 21 août 2007, la moyenne se situe à 0,54 jour de grève par an et par agent, en tenant compte des mouvements sociaux de 2010.

Évolution du nombre de jours de grève par agent à la RATP



Source : RATP

Le nombre de préavis déposés est quant à lui en forte baisse ces dernières années par rapport au milieu des années 2000, où il était déjà bien inférieur à celui constaté dans les années 1990. Après avoir atteint un pic de 367 préavis en 2007, dont 151 liés, selon la RATP, à la prolongation d'une heure du service de nuit, ce chiffre est retombé à 59 dès 2008 pour atteindre 36 en 2012.

Évolution du nombre de préavis de grève à la RATP

| 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 481 | 476 | 228 | 339 | 213 | 280 | 459 | 331 | 187 | 182 |

Nombre de préavis

| 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 182 | 177 | 173 | 367 | 59 | 80 | 58 | 36 | 36 |

Source : RATP

En parallèle, l'alarme sociale a été progressivement adoptée par toutes les organisations syndicales : la CGT à partir de 2001 malgré son opposition initiale puis Sud, devenue représentative en 2004. Sa montée en puissance a été régulière, passant de seulement 12 cas en 1996, année de sa création, à 384 utilisations en 2006 puis 307 en 2007, qui sont les deux dernières années où elle est restée facultative. **Entre 2008, date à partir de laquelle l'alarme sociale est devenue obligatoire, et 2012, son usage a crû de 25,4 %, passant de 453 à 568 cas.**

Évolution du nombre d'alarmes sociales à la RATP

| 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 12 | 103 | 103 | 129 | 182 | 179 | 258 | 272 | 262 |

Nombre d'alarmes sociales

| 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 353 | 384 | 307 | 453 | 525 | 497 | 456 | 568 |

Source : RATP

Il faut également noter que les alarmes sociales aboutissent désormais majoritairement à un constat de désaccord. Alors qu'entre 1997 et 2007 près de 60 % d'entre elles, en moyenne, aboutissaient à un accord avec la direction, ce chiffre est tombé à 36 % en 2012. Dans le même temps, la part des alarmes sociales donnant lieu à un mouvement de grève a connu une croissance continue au cours de la décennie 2000, passant de 3 % en 2003 à 6 % en 2012 après avoir culminé à 10 % entre 2008 et 2011.

Pour plus de 50 % des alarmes sociales, malgré le désaccord qu'elles mettent en lumière entre les syndicats et la direction, l'aboutissement n'est pas la grève. Par ailleurs, en moyenne sur les dix dernières années, 80 % des alarmes (75 % en 2012) ont été déposées au niveau des unités opérationnelles, c'est-à-dire de l'échelon de base de l'organisation de l'activité de la RATP. Toutefois, les alarmes sociales émises au niveau de l'entreprise sont celles qui ont la probabilité la plus élevée de donner lieu au dépôt d'un préavis de grève : ce fut le cas pour 12,5 % d'entre elles en 2012 (4 sur 32) contre 7,2 % (8 sur 111) pour celles visant les départements et 5,6 % (24 sur 425) pour celles relevant des unités opérationnelles.

Cela illustre le rôle que l'alarme sociale a pris depuis sa mise en œuvre : les organisations syndicales établissent rapidement grâce à elle un contact avec la direction, selon une procédure et un suivi précis, afin de l'alerter d'une situation ou de faire remonter un mécontentement particulier sans pour autant entrer dans une démarche conflictuelle. Si le nombre d'alarmes sociales a pu varier selon les années, elle permet d'améliorer le dialogue social et de répondre rapidement aux craintes que peuvent susciter les différents projets d'évolution et de réorganisation de l'entreprise. Depuis 1996, elle a conduit à un renforcement de la fréquence du dialogue entre les syndicats et la direction.

2. L'ajustement du dispositif conventionnel aux dispositions de la loi du 21 août 2007

L'adoption de la loi du 21 août 2007 a rendu nécessaire la mise en conformité de l'accord d'entreprise relatif au droit syndical et à l'alarme sociale avec ses dispositions. Si la loi a été très largement construite sur la base du modèle de la RATP, elle va plus loin sur plusieurs points, comme le caractère obligatoire de la négociation préalable au dépôt d'un préavis de grève, ou la déclaration quarante-huit heures à l'avance, pour les salariés indispensables à l'exécution du plan de transport adapté, de leur intention de faire grève.

N'ayant pu conclure avec les syndicats d'accord collectif de prévisibilité déterminant les catégories de salariés soumis à la déclaration individuelle d'intention de faire grève, la direction a établi, en application de l'article 5 de la loi (devenu l'article L. 1222-7 du code des transports), **un plan de prévisibilité**. Ce sont les personnels affectés à l'exploitation et à la maintenance qui sont principalement concernés. Le plan distingue notamment les mouvements de grève dont la durée est inférieure ou égale à 36 heures de ceux plus longs, pour lesquels un nombre accru d'agents, en particulier dans les gares et pour les métiers liés à la maintenance des équipements, sont concernés par la déclaration préalable.

Ce plan a par ailleurs été contesté sur plusieurs points. Il faisait obligation, dans sa version initiale, aux salariés de déclarer quarante-huit heures avant le début du préavis leur intention de faire grève si la durée de celui-ci était inférieure à trente-six heures, ou, pour les préavis plus longs, quarante-huit heures avant la date de première prise de service couverte par le préavis. Saisi par le syndicat Sud, le Conseil d'État a tout d'abord suspendu, en référé¹, le prononcé de sanctions disciplinaires contre les salariés ne respectant pas cette règle. Il l'a ensuite annulée² en estimant qu'elle méconnaissait l'article 5 de la loi, selon lequel ces salariés doivent faire part de leur intention « *au plus tard quarante-huit heures avant de participer à la grève* ».

En revanche, la haute juridiction administrative a validé³ la règle selon laquelle les salariés, s'ils souhaitent durant un préavis rejoindre un mouvement de grève, doivent le faire **au début d'une de leurs prises de service**. Elle a considéré qu'elle répond au besoin de prévenir « *les risques de désorganisation qui résulteraient de l'interruption du travail en cours de service par des agents décidant de rejoindre la grève après le début de leur service* » et que, si elle constitue bien une limitation à l'exercice du droit de grève, celle-ci est justifiée par les nécessités du fonctionnement du service public de transport et vise à prévenir un usage abusif du droit de grève.

¹ Conseil d'Etat, juge des référés, 11 février 2008, n° 312330.

² Conseil d'Etat, 19 mai 2008, n° 312329.

³ Conseil d'Etat, 11 juin 2010, n° 333262.

Ce sont désormais le protocole d'accord relatif au droit syndical et à la qualité du dialogue social à la RATP du 28 février 2011 ainsi que l'instruction générale IG 542 de septembre 2012 portant sur les modalités de participation à la grève qui constituent le *corpus* des règles conventionnelles portant application de la loi du 21 août 2007. Au lieu du double délai maximal de trois jours pour recevoir les organisations syndicales puis de huit jours pour négocier défini par la loi, la RATP a retenu un délai unique de cinq jours au terme duquel une réunion de négociation doit avoir lieu et un constat d'accord ou de désaccord doit être établi. Les organisations syndicales disposent ensuite d'un mois après la signature d'un constat de désaccord pour déposer un préavis. C'est par une application informatique dénommée Conser, accessible également par téléphone, que les salariés peuvent faire leur déclaration de façon confidentielle.

Il faut enfin rappeler que depuis la loi « Diard » du 19 mars 2012 les salariés doivent informer la RATP vingt-quatre heures à l'avance soit de leur renonciation à faire grève soit de leur volonté de reprendre le travail. Cette règle ne s'applique pas lorsqu'un préavis prend fin ou qu'il est levé.

3. Le cadre fixé par le contrat avec le Stif

Le contrat conclu le 16 mars 2012 entre la RATP et le Stif pour la période 2012-2015 gouverne les relations entre le principal opérateur des transports en Ile-de-France et son AOT. Il définit les conditions dans lesquelles la RATP opère le service public de transport collectif de voyageurs dont elle a la charge et, à ce titre, détermine dans quelles conditions celle-ci doit assurer la régularité du trafic et répondre aux perturbations.

Après avoir rappelé, à son article 23, que les grèves « *sont de l'entière responsabilité de la RATP, qui en assume les conséquences en termes de production d'offre et en termes financiers* », le contrat Stif fixe, à son article 24-1, un engagement de service en cas de grève. Si les perturbations entraînent un trafic inférieur à 75 % du service contractuel de référence, la RATP doit assurer au moins 50 % du service normal durant les heures de pointe. En outre, la RATP doit fournir aux voyageurs au plus tard vingt-quatre heures avant le début d'une perturbation prévisible une information gratuite, précise et fiable, en gare comme dans les médias, puis l'actualiser en fonction de l'évolution de la perturbation (article 24-2).

Ainsi que le prévoit l'annexe I-C-3 du contrat, la RATP a donc élaboré cinq PTA, chacun correspondant à l'un de ses sous-réseaux : deux pour les RER A et B, co-exploités avec la SNCF, un pour le métro, un pour le tramway et un pour le bus.

Un plan d'information des voyageurs (annexe I-C-1) détaille chronologiquement les actions qui doivent être entreprises, quarante-huit heures avant une perturbation importante avec un premier communiqué de presse, jusqu'au jour de la perturbation où, dès 6h30, une information précise sur le niveau de service doit être donnée aux usagers. L'amplitude horaire ainsi que les niveaux de service pour le métro et le bus ainsi que la liste des horaires des RER doivent être communiqués. Cette information est transmise par le biais d'un numéro vert, du site internet et des outils mobiles de la RATP, par des annonces et un affichage en gare et doit figurer dans la presse quotidienne régionale.

En application de l'article 9 de la loi, en cas de défaut d'exécution du PTA ou du plan d'information et dont la RATP est directement responsable, celle-ci doit rembourser les voyageurs. Selon l'annexe I-C-2 du contrat, ce remboursement prend la forme d'une réduction du prix d'un nouvel abonnement¹, proportionnelle à l'inexécution du service. Les billets non compostés ne sont pas remboursés du fait de leur validité continue. A la suite des grèves du mois de novembre 2009 sur les RER A (9 novembre) et B (du 9 au 13 novembre), le total des remboursements effectués s'est élevé à 1,4 million d'euros.

Par ailleurs, ayant constaté que certains mouvements sociaux qui ont engendré d'importantes perturbations pour les voyageurs n'ont pas donné lieu à un remboursement, le Stif a inclus dans le dernier contrat une clause générale de remboursement des voyageurs en cas de « *situation inacceptable* » (article 87-3) sur le RER. Ce mécanisme a vocation à tenir compte de périodes durant lesquelles le niveau d'offre offert se trouve « *notablement réduit pendant des durées exceptionnellement longues* ». C'est d'un commun accord que le Stif et la RATP déterminent ces situations inacceptables, pour lesquelles les abonnés peuvent se voir rembourser jusqu'à un demi-abonnement par an.

Le contrat Stif cherche également à inciter la RATP à améliorer la qualité du service rendu aux voyageurs. Il reprend le cadre fixé par le schéma directeur d'information voyageur (Sdiv), adopté en juin 2007. Il astreint l'opérateur au respect d'une obligation d'information des usagers en situation normale comme en situation perturbée, prévue (travaux, manifestation) ou imprévue. Si le service de référence, dont la mesure est assurée par des indicateurs, n'est pas atteint, la RATP doit verser au Stif une pénalité. Dans le cas contraire, si les objectifs sont dépassés, elle perçoit un bonus.

¹ Pour les abonnements vendus en station ou en gare, les prix des abonnements en vente dans les périodes suivant la grève sont réduits à due proportion des jours d'inexécution du service. Pour les abonnements annuels, la réduction représente 1/365^{ème} du coût annuel par jour d'inexécution du service.

De manière plus générale, la RATP est tenue de réaliser le volume d'offre défini dans le contrat. Elle bénéficie d'une franchise annuelle de 3,5 % pour les lignes de métro, de 4 % pour le RER aux heures de pointes et de 2 % pour le RER en dehors de celles-ci. Au-dessus de ces seuils, une réfaction de charges est appliquée : les versements du Stif diminuent, dans la limite d'un plafond annuel global de 10,5 millions d'euros. Enfin, des indicateurs de ponctualité, concernant l'attente moyenne en dehors des heures de pointe, le respect de l'offre contractuelle prévue aux heures de pointe et, pour le RER, la régularité du trafic et son évolution, sont soumis à un bonus-malus.

Concernant les travaux ayant un fort impact sur le fonctionnement d'un réseau, dont la programmation et la planification sont engagées jusqu'à cinq ans avant leur réalisation, un PTA doit être élaboré au plus tard trois mois avant le début du chantier puis communiqué aux voyageurs. Pour les projets les plus importants, un plan de communication spécifique est établi. Le Stif examine, préalablement à la réalisation de ces travaux, leur incidence pour les voyageurs, les modalités de substitution et l'impact des modifications qu'ils entraîneront sur l'offre contractuelle.

L'accent a été mis sur les retours d'expérience, afin d'améliorer la gestion des situations perturbées. Dès le lendemain d'un mouvement de grève, la RATP doit transmettre au Stif les données nécessaires à la vérification de l'exécution du PTA et du plan d'information (article 27 du contrat), en conformité avec l'article 8 de la loi (devenu l'article L. 1222-10 du code des transports).

Enfin, l'exécution du contrat Stif-RATP est soumise au respect de **clauses sociales et environnementales**, ainsi que le prévoit l'article 12 de la loi. La RATP s'engage donc :

- à préserver, en son sein, les conditions de travail et la qualité du dialogue social ;
- à lutter contre le *dumping* social et à ne pas accepter, dans sa politique d'achat, d'offre anormalement basse ;
- à lutter contre toutes les formes de discrimination, à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes handicapées ;
- à mettre en œuvre une politique environnementale concertée avec le Stif afin de développer le recours au matériel roulant dont l'impact sur l'environnement est le plus réduit, d'améliorer son efficacité énergétique, de mieux prendre en compte la santé des voyageurs et des riverains, de mettre en place le tri sélectif des déchets collectés en station et de privilégier l'écoconception des projets d'infrastructures ou d'équipements ;
- à prendre en compte la sensibilité des voyageurs à la publicité dans les espaces de transport, en refusant d'installer des dispositifs de publicité sonore ou à reconnaissance biométrique.

B. L'ADAPTATION DE TRANSILIEN, FILIALE DE LA SNCF, AUX OBLIGATIONS DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007

Emprunté par trois millions de voyageurs chaque jour dans près de 6 000 trains, Transilien constitue l'offre de transport de voyageurs de la SNCF en Ile-de-France. De ce fait, les règles relatives à la prévention des conflits sociaux et aux conditions d'exercice du droit de grève s'y appliquent, comme pour les TET et les TGV : ses personnels sont des cheminots.

Toutefois, comme pour la RATP, les relations de Transilien avec l'AOT, qui est également le Stif, sont régies par un contrat pluriannuel dont la version actuelle, signée le 3 mai 2012, couvre la période 2012-2015. Celui-ci fixe le cadre de sa mission de service public et les conditions d'exploitation des treize lignes de trains de banlieue (dont cinq de RER) ainsi que de la ligne de tramway (T4) qui composent son réseau.

Construit sur le même modèle que le contrat avec la RATP, le contrat Stif-SNCF portant sur Transilien met l'accent sur l'amélioration de la qualité de l'offre réalisée et du service. Comme la RATP, la SNCF porte la responsabilité des grèves et en assume les conséquences, en matière de trafic comme sur le plan financier. Le Stif lui demande, lorsque le service prévisible en cas de conflit social est inférieur à 75 % du service de référence, d'assurer 50 % du trafic aux heures de pointe (article 13-1 du contrat). Sur ce point, les deux contrats divergent : alors que la RATP s'est engagée à maintenir un tel niveau de service aux heures de pointe, c'est uniquement pour les RER A et B, co-exploités par les deux opérateurs, que la SNCF a fait de même. Pour les autres lignes, elle doit mettre en place un PTA dont le niveau de service, selon la conflictualité, sera de 60 % (S3), 50 % (S2) ou 33 % (S1). Chaque ligne élabore en amont les PTA correspondants. Il y a donc au total trente-cinq PTA : un pour chacune des lignes de RER gérées avec la RATP (A et B) et trois pour chacune des onze autres lignes de RER et Transilien.

De plus, le contrat reprend la loi du 21 août 2007 lorsqu'il précise que lors d'un mouvement de grève, la SNCF doit fournir, au plus tard vingt-quatre heures avant le début de la perturbation, une information gratuite, précise et fiable qui doit ensuite être actualisée. Les canaux de communication sont multiples, similaires à ceux retenus par la RATP : mise en place d'un numéro vert, site internet, annonces et affichages dans les gares et la presse quotidienne régionale.

L'exemple de la grève du 13 juin 2013

À la suite d'un préavis déposé par une intersyndicale composée de la CGT, de l'Unsa, de Sud-Rail et de la CFDT visant notamment à faire valoir ses positions sur la future réforme ferroviaire et contestant ses premières orientations, un important mouvement de grève a eu lieu à la SNCF jeudi 13 juin 2013.

Suivie par 33,2 % du personnel, dont 68,6 % des agents de conduite et 70,4 % des contrôleurs, cette grève a fortement perturbé le trafic puisque les prévisions faisaient état en moyenne, pour les grandes lignes, de seulement quatre TGV et trois Intercités sur dix.

Pour Transilien, une fréquence d'un train sur trois aux heures de pointe était annoncée, avec des variations selon les lignes. Afin d'examiner la façon dont la SNCF se prépare à un tel événement, vos rapporteurs se sont rendus la veille à la gare du Nord, où ils ont visité le centre opérationnel de gestion des circulations et, plus particulièrement, les centres des opérations compétents pour la ligne H de Transilien et la ligne B du RER. Ils ont également observé comment, en gare, la SNCF informe les voyageurs des perturbations à venir. Pour chaque ligne, un document reprenant le PTA, avec l'ensemble des trains circulant dans la journée, est ainsi distribué.

De plus, vos rapporteurs ont pu constater que, au quotidien, le suivi du trafic et des gares en temps réel permet à un opérateur de réagir à tout incident dans les meilleurs délais afin d'en limiter l'impact sur le trafic et de mettre à jour en continu l'information donnée aux usagers en gare ou même désormais dans certains trains.

Afin de fournir un trafic équilibré entre le matin et le soir et des prévisions fiables, le choix du PTA parmi des niveaux prédéfinis a lieu, en fonction d'une estimation des ressources disponibles, deux jours avant la grève. Il n'évolue en principe plus durant les jours suivants, afin de ne pas déstabiliser les voyageurs.

Avec des prévisions conformes au trafic assuré, la SNCF a souligné auprès de vos rapporteurs l'apport qu'a représenté, dans de telles circonstances, la loi du 21 août 2007 en matière de fiabilité de la construction du PTA. Toutefois, comme l'ont également rappelé plusieurs de leurs interlocuteurs, elle ne saurait assurer un service minimum.

En dehors des grèves, Transilien doit assurer une **information de qualité en cas de situation perturbée prévue ou imprévue**, sur la base des lignes directrices fixées par le Sdiv dès 2007. Ici encore, comme pour la RATP, des indicateurs associés à un système de bonus-malus permettent de mesurer et de sanctionner la performance de l'opérateur, dans le cadre plus général de l'évaluation de la qualité du service offert aux voyageurs.

De plus, la SNCF peut être amenée à verser des pénalités au Stif si le taux de trains ayant circulé est inférieur au volume d'offre théorique prévu par le contrat. **Une réfaction de charges** est également appliquée par l'AOT si le trafic constaté par branche est inférieur à l'offre contractuelle, après prise en compte d'une franchise de 4 % pour les heures de pointe et de 2 % pour les heures creuses. Son plafond global annuel est de 14 millions d'euros.

D'après les informations communiquées à vos rapporteurs par la SNCF, les montants facturés par le Stif se sont élevés à 6,35 millions d'euros en 2012, après 1,19 million en 2011 et 1,9 million en 2010. Toutefois, des discussions sont en cours entre Transilien et le Stif car l'opérateur conteste les modalités de calcul retenues.

En cas de travaux, dont l'impact sur les voyageurs doit être autant que possible minimisé, un acteur supplémentaire est concerné : Réseau ferré de France (RFF), qui est chargé de l'entretien et du développement de l'infrastructure ferroviaire nationale. Leur programmation, pour ceux ayant un impact sur le plan de transport, se déroule sur cinq ans, actualisée annuellement dans le cadre d'une concertation tripartite Stif-SNCF-RFF. Les modalités de réalisation des chantiers les plus importants doivent avoir été définies trois ans avant leur réalisation. Un PTA doit être mis en place, incluant le cas échéant un service de substitution. L'information des voyageurs doit débiter un mois avant le démarrage des travaux, et un plan de communication spécifique sur leur nature et leurs impacts doit être élaboré pour les plus significatifs d'entre eux.

Si, lors d'une grève, l'exécution du PTA se révèle défectueuse pour une raison directement imputable à la SNCF, cette dernière doit assurer le remboursement des voyageurs selon les mêmes modalités que la RATP. Le prix des abonnements vendus dans les jours suivants est réduit en proportion des jours d'inexécution. Ainsi, à la suite des grèves ayant eu lieu gare Saint-Lazare en décembre 2008 et janvier 2009, le montant total des remboursements s'est élevé à 8,8 millions d'euros.

A l'instar du contrat conclu avec la RATP, le contrat Stif-SNCF comporte, à son article 87, un engagement de la SNCF à rembourser ses voyageurs en cas de situation inacceptable.

Transilien est astreint, au lendemain de la mise en œuvre d'un PTA pour cause de grève, à fournir au Stif un bilan de son exécution. Comme à la RATP, il est également prévu que les retours d'expérience sur la gestion de situations perturbées soient développés, en y faisant participer les usagers.

Enfin, des **critères sociaux et environnementaux** d'exécution du contrat, très largement similaires à ceux que doit respecter la RATP, font partie des obligations pesant sur la SNCF. Ils s'en distinguent toutefois par **l'accent mis sur la politique environnementale**. Ils concernent la réduction des nuisances sonores, la protection des ressources en eau, l'amélioration de la qualité de l'air dans les gares souterraines ainsi que la diminution des émissions de gaz à effet de serre et de l'utilisation de produits phytosanitaires de synthèse pour l'entretien des voies.

C. LE TRANSPORT URBAIN ET INTERURBAIN EN ILE-DE-FRANCE

1. Le Stif et le réseau de surface de la RATP

a) Le Stif peut imposer des franchises et des pénalités à la RATP en cas de non réalisation de l'offre de transport de surface

Vos rapporteurs constatent que le volet urbain du contrat conclu entre le Stif et la RATP pour la période 2012-2015 ne repose pas sur la notion de « perturbation prévisible » prévues à l'article 4 de la loi du 21 août 2007, ce qui rend malaisé leur travail de contrôle. Au couple perturbations prévisibles – perturbations non prévisibles, a été substitué le couple aléas externes – causes internes de perturbations.

En effet, le contrat entre le Stif et la RATP prévoit, en son article 21-1, que la régie de transport fournit chaque trimestre à l'AOT un **tableau** retraçant les écarts entre les productions kilométriques prévues contractuellement ligne par ligne et les productions effectives, en distinguant notamment les **aléas externes** des **causes internes**.

En cas d'**aléa externe** et hors cas de force majeure (difficultés de circulation, manifestations, travaux perturbant de manière longue et significative l'exploitation normale d'un service, les accidents, les intempéries, les incidents voyageurs), ce même article prévoit une **franchise**, qui varie entre 0,3 % pour le tramway, les bus en site propre et le Noctilien, et 2,5 % pour les bus à Paris (autre que le Mobilien), en passant par 0,6 % pour le Mobilien banlieue. En 2012, la franchise a été dépassée pour 6 des 7 sous-réseaux, à savoir : le tramway, le Mobilien banlieue, le Mobilien Paris, les bus de banlieue, les bus à Paris et le Noctilien.

Pour les **causes internes**, hors cause sociales et cas de force majeure, (indisponibilité du personnel, indisponibilité technique pour le tramway, indisponibilité du matériel roulant), l'engagement de production annuelle de l'offre contractuelle est également assorti d'une **franchise dégressive**, valable pour chaque ligne de bus ou de tramway. Elle va passer de 1,5 % en 2012 à 0,7 % en 2015. En 2012, la franchise a été dépassée pour 5 des 7 sous-réseaux, à savoir : le tramway, le Mobilien banlieue, le Mobilien Paris, les bus de banlieue et les bus à Paris.

La partie de la production non réalisée dans cette hypothèse fait l'objet d'une **réfaction** en vue du remboursement au Stif d'une partie de sa subvention à la RATP.

A ce dispositif s'ajoutent des **pénalités** en cas de non réalisation de l'offre par la RATP.

Un **plafond** global est prévu dans le contrat : le montant maximal des sommes dues au titre des réfections pour aléas externes et les pénalités pour causes internes hors causes sociales est fixé à 7 millions d'euros par an pour le réseau de surface. En 2012, le montant des pénalités dû par la RATP pour non-réalisation de l'offre pour causes internes était de 2,89 millions d'euros. Le montant de réfaction appliqué par le Stif pour non-réalisation de l'offre pour aléas externes était quant à lui de 4,04 millions d'euros. **Au total, le montant des réfections pour aléas externes et des pénalités a atteint 6,94 millions d'euros.**

Enfin, le contrat prévoit la mise en place dès le 1^{er} janvier 2013 d'une nouvelle méthode de mesure de la régularité et de la ponctualité sur chaque ligne de bus et de tramway grâce au système Siel.

Le système Siel de la RATP

Le système Siel (système d'information en ligne) est un ensemble de matériels destiné à la régulation et à **l'information des voyageurs** que la RATP déploie sur les lignes de bus de la région parisienne. Le système fonctionne notamment par la radiolocalisation GPS des véhicules. Il permet aux voyageurs de disposer d'information en temps réel aux points d'arrêt (direction et temps d'attente des prochains passages de bus). Siel est également un système complet de régulation des autobus, qui permet de gérer les horaires des bus, leur départ du terminus, leur destination et d'éventuelles déviations.

La mise en place de ce système d'information a permis de modifier les méthodes utilisées pour **vérifier la régularité des lignes**.

Avant 2013, la mesure de la régularité était effectuée de façon manuelle, avec quatre comptages par mois permettant de vérifier quelle proportion de bus étaient à l'heure.

À partir de 2013, les vérifications peuvent être effectuées de manière automatique dans les deux sens, sur chaque véhicule et sur des points de régulation significatifs de chaque ligne via le système Siel. La fréquence des mesures réalisées pour la régularité est de quatre à sept jours par mois en 2013 et devrait atteindre un jour sur deux en 2015.

b) La continuité du service, hors cas de grève, doit être garantie par la RATP

L'article 22 du contrat Stif-RATP précise les règles en matière de travaux et de situations perturbées.

Le Stif doit être informé des travaux au moins douze semaines avant leur début et des éventuelles conséquences techniques et économiques d'une fermeture de tronçon de ligne de tramway de plus de deux jours. Des services de substitution sont systématiquement mis en place. Ils ne doivent pas dégrader l'offre des lignes de bus régulières, sauf cas de force majeure ou circonstance particulière nécessitant alors l'approbation préalable du Stif.

Le Stif doit également être informé de toutes les perturbations significatives, tandis que la RATP s'engage à développer l'information des usagers en cas de perturbations inopinées du réseau. Enfin, des retours d'expérience sont prévus, associant les usagers et la RATP.

c) Les engagements de service et d'information en cas de grève

Le chapitre IV du contrat, qui comprend les articles 23 à 27, concerne les obligations imposées à la RATP en cas de grève et concerne tous les modes de transport.

Par conséquent, comme on l'a vu (cf. *supra*), en cas de perturbation significative résultant d'un préavis de grève, lorsque le service prévisible est égal ou inférieur à 75 % du service contractuel de référence sur un ou plusieurs sous-réseaux de surface, la RATP s'engage à maintenir un niveau de service d'au moins 50 % du service normal pour chacun des sous-réseaux aux heures de pointe.

2. Le Stif a conclu avec les entreprises du réseau Optile des contrats ambitieux mais les outils de suivi demeurent perfectibles

a) Des contrats conclus par bassin de vie

En 2007, le Stif a conclu avec chacune des 75 entreprises de transport urbain franciliennes réunies au sein d'Optile un premier contrat dit « **contrat de type 1** ». Un cahier des charges régional était annexé à chaque contrat et prévoyait le passage dans un délai de quatre ans à une nouvelle génération de contrat.

Ce contrat de transition prévoyait que le Stif rémunère les entreprises sur la base d'une compensation en fonction des niveaux de trafic constatés par comptages et valorisés en fonction d'un barème harmonisé, réactualisé chaque année.

Il représentait une avancée car il permettait en particulier de renforcer les engagements en matière d'offre réalisée, de mettre en œuvre un dispositif de suivi de la qualité de service, de commencer à intégrer les nouvelles règles européennes¹, et de mettre en place un suivi annuel exigeant.

¹ Le règlement européen n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 oblige à individualiser les engagements de l'entreprise de transport et à fonder le calcul des contributions financières de l'autorité organisatrice sur les charges réelles du service.

Les **contrats de type 2**, actuellement en vigueur, ont quant à eux été **conclus par bassin de vie et non plus par entreprise**. Les obligations en termes de qualité de service sont renforcées. Conclues pour une durée minimale de six ans, soit jusqu'au 31 décembre 2016, ces contrats prévoient également le retour au Stif, à titre gratuit ou avec indemnisation de l'exploitant à la valeur nette comptable, des biens nécessaires à l'exploitation au terme de la convention. Enfin les collectivités sont davantage associées à la définition de l'offre, à sa réalisation et à la qualité du service, notamment par le biais de conventions partenariales conclues entre les transporteurs, les collectivités et le Stif.

Les exigences issues de la loi du 21 août 2007 ont été intégrées aux contrats de type 1 avec les opérateurs privés par avenant en date du 9 juillet 2008. Ces dispositions demeurent inchangées dans les contrats de type 2.

A l'instar des contrats conclus avec la RATP et la SNCF, les contrats avec les opérateurs privés prévoient une information sur les perturbations prévues liées à des travaux, par voie d'affichage aux points d'arrêt et dans les véhicules. Ces informations peuvent être mesurées lors d'enquêtes « client mystère » et elles donnent lieu, le cas échéant, à des pénalités en cas de non-respect des obligations contractuelles en la matière.

b) Le Stif ne dispose pas d'outils statistiques exhaustifs concernant le réseau Optile

Interrogé par vos rapporteurs, le Stif indique ne pas disposer de données quantitatives sur les grèves antérieures et postérieures à la mise en œuvre de la loi du 21 août 2007. Il n'est donc pas possible d'affirmer que l'application de la loi a entraîné une diminution du nombre de grèves ou que leur impact sur la réalisation de l'offre de transport a été réduit.

Le Stif considère que l'obligation de déclaration d'intention de faire grève des salariés permet aux entreprises d'adapter leur plan de transport, ce qui a permis une amélioration incontestable de l'information communiquée aux voyageurs par la mise en œuvre du plan d'information des usagers.

Le Stif n'a pas connaissance des accords de prévisibilité, l'article 5 de la loi prévoyant pourtant leur notification à l'AOT, ni des demandes de négociation préalable au sein des entreprises.

Il dispose néanmoins des données sur les grèves qui ont eu lieu depuis trois ans, afin d'assurer le suivi et la vérification du respect des engagements contractuels.

Évolution du nombre de grèves sur le réseau Optile entre 2010 et 2012

| | Nombre de grèves | Nombre total de jours de grève | Durée moyenne | Nombre de grèves ayant donné lieu à remboursement |
|------|-------------------------|---------------------------------------|----------------------|--|
| 2010 | 19 | 117 | 6.2 | 7 |
| 2011 | 12 | 37 | 3 | 5 |
| 2012 | 10 | 77 | 7.7 | 6 |

Source : Stif

On constate que le nombre de grèves a été divisé par deux entre 2010 et 2012, tandis que le nombre total de jours de grève a diminué d'un tiers sur la même période. Toutefois l'année 2011 ayant été marquée par une faible conflictualité, la durée moyenne d'une grève, après avoir baissé entre 2010 et 2011, a plus que doublé entre 2011 et 2012.

UNE RÉPONSE INCOMPLÈTE AUX VÉRITABLES PROBLÈMES RENCONTRÉS PAR LES USAGERS ET LES EMPLOYÉS DU SECTEUR DES TRANSPORTS TERRESTRES RÉGULIERS DE VOYAGEURS

I. UNE LOI FORMELLEMENT BIEN APPLIQUÉE

La loi du 21 août 2007 a été mise en œuvre dans les délais prescrits par le législateur, ce qui fut facilité par le fait qu'elle n'appelait pas la publication de nombreuses mesures réglementaires.

Les articles 2, 4 et 5 fixaient au 1^{er} janvier 2008 la date à laquelle :

- les entreprises de transport devaient avoir conclu un accord-cadre organisant une procédure de prévention des conflits et développant le dialogue social, et la branche un accord sur le même thème ayant vocation à s'appliquer dans les entreprises où aucun accord-cadre n'avait pu être signé ;

- la RATP, la SNCF ainsi que les autres entreprises de transport déjà couvertes par un accord spécifique de prévention des conflits devaient avoir mis en conformité celui-ci avec la loi ;

- les PTA et PIU devaient être intégrés aux conventions d'exploitation liant AOT et opérateurs de transport ;

- les entreprises de transport devaient avoir négocié avec les organisations syndicales un accord collectif de prévisibilité du service ou, à défaut d'accord, avoir défini un plan de prévisibilité.

Comme l'avait prévu l'article 2, en l'absence à la fois d'accord-cadre d'entreprise et d'accord de branche, il appartenait au pouvoir réglementaire d'intervenir pour fixer les règles de la négociation préalable au dépôt d'un préavis de grève. C'est l'objet du décret n° 2008-82 du 24 janvier 2008¹, publié trois semaines après l'entrée en vigueur de l'obligation créée par cet article.

Parmi les responsabilités confiées par la loi aux entreprises de transport, celles relatives à l'élaboration d'un PTA et d'un PIU sont également désormais, de manière générale, correctement appliquées même si vos rapporteurs ont pu constater que du retard par rapport au 1^{er} janvier 2008 a souvent été pris, en particulier dans le secteur du transport urbain.

¹ Décret n° 2008-82 du 24 janvier 2008 relatif à l'application de l'article 2 de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

Pour tenir compte des nouvelles obligations nées de la loi, la SNCF a modifié son protocole d'accord du 29 septembre 2003 sur l'amélioration du dialogue social et la prévention des conflits, déjà révisé par un premier avenant le 28 octobre 2004, par deux nouveaux avenants conclus le 13 décembre 2007 et le 21 avril 2008 avec les organisations syndicales. Quant à la RATP, qui avait mis en place son mécanisme d'alarme sociale par un protocole d'accord relatif au droit syndical et à l'amélioration du dialogue social du 30 mai 1996, reconduit en 2001 et 2006, c'est par un avenant à ce texte signé le 24 décembre 2007 qu'elle a adapté son dispositif conventionnel à la loi.

Du côté des AOT, certaines ont longtemps refusé et parfois refusent encore de jouer le rôle que la loi leur a donné, c'est-à-dire celui de définir les dessertes prioritaires en cas de perturbation et d'approuver le PTA et le PIU proposés par l'entreprise de transport. Dans de tels cas, pour le transport urbain mais plus particulièrement en matière de transport ferroviaire régional, le préfet a constaté leur carence et s'est parfois substitué à elles pour appliquer ces dispositions, comme l'avait prévu l'article 4 de la loi.

De plus, une circulaire¹ est venue préciser les modalités d'intervention du représentant de l'État dans le cadre de la mise en œuvre de la loi, le chargeant d'un appui technique à la négociation auprès des partenaires sociaux et des acteurs locaux et rappelant sa fonction supplétive quand une AOT ne se conforme pas à la loi.

Au sein des entreprises de transport, force est de constater que les salariés et leurs organisations syndicales se sont conformés, dans leur très grande majorité, aux conditions nouvelles d'exercice du droit de grève issues de la loi. Malgré leur opposition très forte à ce texte, les syndicats n'ont pas cherché à se soustraire à l'obligation de négociation préalable au dépôt d'un préavis de grève. De même, les cas de salariés faisant grève sans avoir informé leur employeur, quarante-huit heures à l'avance, de leur intention de le faire, semblent avoir été peu nombreux : vos rapporteurs n'ont reçu que peu d'informations sur ce point.

Enfin, la loi prévoyait que le Gouvernement devait remettre au Parlement deux rapports : un rapport d'évaluation sur l'application de la loi, qui devait être réalisé avant le 1^{er} octobre 2008 (article 11) et un second établissant un état des lieux de l'évolution du dialogue social dans les transports publics de voyageurs autres que les transports terrestres réguliers et de l'impact de celle-ci sur l'amélioration de la continuité du service public (article 13), dont l'échéance était fixée au 1^{er} mars 2008. Ces deux rapports ont été réalisés mais, si le rapport d'évaluation a bien été transmis au Parlement en décembre 2008, **le second en revanche ne l'a été qu'en janvier 2010, soit avec près de deux ans de retard par rapport à la date fixée par la loi.**

¹ Circulaire DGT n° 11 du 30 novembre 2007 relative à la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

II. UN CONTENTIEUX LIMITÉ QUI A PERMIS DE PRÉCISER LES MODALITÉS D'APPLICATION DE LA LOI

Six ans après l'adoption de la loi, les juridictions de l'ordre judiciaire comme de l'ordre administratif n'ont pas vu apparaître de contentieux de masse lié à la mise en œuvre de la loi du 21 août 2007. Au contraire, les arrêts rendus au visa de cette loi sont jusqu'à présent peu nombreux. Ils ont néanmoins assuré son respect aussi bien par les entreprises de transport que par les organisations syndicales et les salariés.

Auditionné par vos rapporteurs, M. Pierre Bailly, conseiller doyen de la chambre sociale de la Cour de cassation, a indiqué que seuls quatre arrêts de la Cour se réfèrent expressément à cette loi. Cela s'explique notamment par le fait que la Cour, juridiction suprême de l'ordre judiciaire, ne connaît que d'affaires déjà jugées en première instance puis en appel. Un délai de plusieurs années s'écoule donc entre le cas d'espèce et le jugement que celle-ci peut être amenée à rendre, non sur le fond mais pour assurer le respect du droit. Les domaines qui ont été abordés devant elle sont les suivants :

- le mode de calcul des retenues sur salaire à la RATP (chambre sociale, 13 janvier 2010, n° 08-44.513) ;
- toujours à la RATP, la capacité d'un syndicat représentatif catégoriel de signer un avenant assurant l'application de la loi du 21 août 2007 et intéressant l'ensemble du personnel (chambre sociale, 31 mai 2011, n° 10-14.391) ;
- la distinction entre la responsabilité contractuelle de la SNCF et celle de l'AOT en cas de perturbations du trafic liées à une grève (première chambre civile, 26 septembre 2012, n° 11-21.284) ;
- la participation fautive d'un salarié à une grève alors qu'il avait été informé de l'irrégularité du préavis et donc de son caractère illégal (chambre sociale, 30 janvier 2013, n° 13-23.791).

Second degré de juridiction de l'ordre judiciaire, la cour d'appel est, contrairement à la Cour de cassation, juge du fond, notamment en matière sociale. Au sein de la cour d'appel de Paris, la chambre 6-2 est compétente en matière de conflits collectifs du travail. Selon les informations communiquées en juillet 2013 à vos rapporteurs par sa présidente, Mme Irène Lebé, cette chambre a rendu trois arrêts concernant la loi du 21 août 2007 :

- dans le premier, du 28 janvier 2010, elle a estimé que le régime des retenues sur salaire en vigueur à la RATP était moins favorable que celui prévu par cette loi et devait donc être écarté ;
- dans le second, du 27 mai 2010, elle a jugé, sur un cas d'espèce survenu à la SNCF, qu'un préavis de grève n'est pas illicite ou irrecevable s'il contient des motifs qui n'ont pas fait l'objet d'une DCI, dès lors qu'il repose également sur des revendications ayant donné lieu à une concertation préalable ;

- dans le troisième, du 15 mars 2012, elle a infirmé un jugement du tribunal de grande instance de Paris du 18 novembre 2011 qui avait reconnu la SNCF coupable d'entrave au droit de grève pour avoir refusé l'ouverture d'une DCI, considérant que dans ce cas de figure l'organisation syndicale est en droit de déposer un préavis puisque, « sous couvert de la procédure statutaire préalable de la DCI, la SNCF ne saurait faire obstacle à l'exercice du droit de grève ».

Contrairement aux relations individuelles et collectives de travail des agents de la SNCF et de la RATP, les questions relatives à l'organisation du service public relèvent de la compétence de l'ordre administratif.

Dans ce cadre, le Conseil d'Etat a rendu sept décisions sur l'application de la loi du 21 août 2007 par la RATP. Saisi à chaque fois par le syndicat Sud-RATP, aussi bien en référé qu'au fond, il a ainsi eu l'occasion de suspendre¹ l'application des sanctions prévues par le premier plan de prévisibilité établi par la RATP puis d'annuler² sa disposition selon laquelle un salarié ne pouvait rejoindre la grève qu'au début du mouvement. Il a toutefois rejeté³ le recours du syndicat contre les modalités de transmission de la déclaration d'intention de participer à une grève et a reconnu⁴ à la RATP, au nom des nécessités du fonctionnement du service public, le droit d'imposer à ses agents de rejoindre une grève à l'une de leurs prises de service.

III. CERTAINES CONDITIONS D'EXERCICE DU DROIT DE GRÈVE SONT CRITIQUÉES TANT PAR LES EMPLOYEURS QUE PAR LES SYNDICATS DE SALARIÉS

A. LES SYNDICATS REGRETTENT LA FAIBLESSE DU DIALOGUE SOCIAL

1. La notification unilatérale de l'employeur sur l'illégalité du préavis de grève : une technique pour dissuader les salariés ?

En dehors du cas d'un salarié faisant grève sans en avoir informé son employeur quarante-huit heures à l'avance, la jurisprudence a conditionné la licéité de sanctions disciplinaires à la notification préalable par l'employeur de l'illégalité d'une grève. Ainsi, dans un récent arrêt du 30 janvier 2013⁵, la chambre sociale de la Cour de cassation a rappelé que la participation d'un salarié à un mouvement de grève était fautive dès lors que la ou les organisations syndicales n'ont pas respecté les règles en matière de négociation préalable et que l'employeur a averti les personnel de cette irrégularité, le caractère national du préavis de grève et l'information de l'employeur sur ce point par l'inspecteur du travail n'ayant aucune incidence.

¹ Conseil d'Etat, juge des référés, 11 février 2008, n° 312330, cf. supra.

² Conseil d'Etat, 19 mai 2008, n° 312329, cf. supra.

³ Conseil d'Etat, 9 décembre 2009, n° 324432.

⁴ Conseil d'Etat, 11 juin 2010, n° 333262, cf. supra.

⁵ Cour de cassation, chambre sociale, 30 janvier 2013, n° 13-23.791, cf. supra.

Or, certains syndicats auditionnés ont mis en avant le fait que quelques employeurs tentent de dissuader les salariés de prendre part à une grève en déclarant, de manière unilatérale et sans argument juridique incontestable, que le préavis est illégal, ce qui expose les contrevenants à d'éventuelles sanctions disciplinaires.

Vos rapporteurs n'ont pas été en mesure de mener un travail de recherche approfondi sur ce point et de vérifier la réalité de ces assertions. Il est toutefois clair que, s'il est difficile de prévenir de tels comportements, seul le juge a, en principe, le pouvoir de les sanctionner et de décider de la légalité d'un préavis de grève.

2. Des négociations préalables souvent purement formelles

L'immense majorité des représentants syndicaux ont déploré le fait que les directions refusent de négocier véritablement pendant la phase de concertation.

Le secteur du transport urbain de province n'est pas le seul concerné. A la SNCF et à la RATP, où le dialogue social est pourtant institutionnalisé, les directions ont recours de manière accrue, selon les syndicats, à l'action unilatérale tant qu'un véritable rapport de force n'a pas été établi avec elles. Cette situation est illustrée par la part croissante des DCI à la SNCF ou des alarmes sociales à la RATP qui se soldent par un constat de désaccord. Ainsi, comme on l'a vu précédemment, seulement 36 % des alarmes sociales se sont conclues par un constat d'accord à la RATP en 2012 contre 56 % en 2007.

Une telle situation, contraire à l'esprit de la loi, est préoccupante car elle contrevient à la volonté du législateur et, au final, fait peser sur les usagers du service public de transport un risque de perturbations accru. C'est également un signe de défiance entre partenaires sociaux dans les entreprises de transport. Les directions doivent donc comprendre que l'apaisement du dialogue social passe par l'utilisation de toutes les ressources et possibilités qui leur sont confiées par la loi. De leur côté, les organisations syndicales doivent s'engager dans une telle démarche non pour médiatiser leur action auprès de leur base et rechercher un positionnement tactique favorable en vue de prochaines échéances électorales professionnelles mais dans l'optique de mener une négociation fructueuse.

3. L'absence de l'AOT à la table des négociations

De nombreux représentants syndicaux estiment que des conflits pourraient être évités si les représentants de l'AOT étaient directement associés à la négociation préalable. Selon eux, les directions repoussent certaines revendications en mettant en avant leur impact financier majeur et soutiennent qu'elles ne peuvent trouver de solution que dans le cadre de la convention d'exploitation liant l'AOT et l'entreprise.

A l'inverse, certains considèrent que l'AOT ne doit pas s'immiscer dans les relations habituelles entre la direction et les syndicats, afin de ne pas mélanger les rôles entre les différents acteurs. Telle est la position de M. Charles-Eric Lemaignan, président de la communauté d'agglomération Orléans-Val de Loire, qui a rappelé à vos rapporteurs la « *tentation des partenaires sociaux* » de solliciter les élus locaux pour régler les problèmes internes à l'entreprise de transport. Toutefois, M. Lemaignan considère que l'AOT doit jouer un rôle de premier plan en matière de sécurité dans les transports publics.

Vos rapporteurs considèrent pour leur part que les AOT doivent exiger d'être tenues régulièrement informées de la situation sociale dans les entreprises de transport tout en veillant, sauf cas exceptionnel ou circonstances particulières, à ne pas s'immiscer dans les relations entre la direction et les syndicats de salariés.

4. Les conditions peu satisfaisantes de recueil des déclarations préalables

Dans le secteur du transport urbain, l'accord de branche du 3 décembre 2007 prévoit des binômes employeur-syndicats, sauf accord contraire exprès entre partenaires sociaux, pour recueillir les déclarations préalables des salariés. D'après les résultats de l'enquête effectuée par l'UTP auprès de ses adhérents en juin 2012, 34 entreprises sur les 65 ayant répondu à la question utilisent le système du binôme paritaire pour recueillir les déclarations de grève des salariés.

Toutefois, des situations inacceptables ont été signalées par certaines organisations syndicales à vos rapporteurs lors de leurs auditions. La confidentialité des déclarations n'est parfois pas assurée et ce sont mêmes les organisations syndicales qui, dans certains cas, doivent les récolter dans les entreprises où les binômes n'ont pas été mis en place. De telles situations seraient évidemment contraires à la loi et intolérables.

Par ailleurs, de nombreux représentants de syndicats ont souligné les difficultés pour les salariés de se déclarer quarante-huit heures avant leur participation à une grève du fait de l'impossibilité de connaître à l'avance leur service. Les entreprises de transport expliquent que le logiciel informatique de gestion et de planification des horaires ne peut pas offrir davantage de réactivité et que certains salariés sont réticents à se déclarer grévistes dans une plage horaire s'il s'avère après coup qu'elle ne correspond pas à leur service.

5. Un pas supplémentaire dans la judiciarisation des relations de travail

Aux yeux de la très grande majorité des organisations syndicales auditionnées par vos rapporteurs, la loi du 21 août 2007 n'a pas eu pour effet de faciliter les rapports sociaux dans les entreprises de transport. Elle aurait au contraire transformé l'exercice d'un droit constitutionnel fondamental, le droit de grève, en une affaire de spécialistes, dont la majorité des salariés ne connaît qu'imparfaitement les règles.

Cette complexification du droit de défendre des revendications professionnelles, au lieu de favoriser le dialogue social dans le secteur des transports, contribuerait à la judiciarisation des relations de travail que ces organisations syndicales dénoncent. Ainsi, la menace de sanction disciplinaire que fait peser la loi sur les salariés n'ayant pas fait part à leur employeur de leur intention de faire grève quarante-huit heures à l'avance est de nature à décourager certains salariés de faire grève. Le juge judiciaire a déjà été amené à se prononcer à plusieurs reprises sur le bien-fondé de telles sanctions, en fonction du cas d'espèce au titre duquel elles ont été prononcées.

Pour les représentants de la CGT auditionnés par vos rapporteurs, la loi du 21 août 2007 a créé plus de conflits qu'elle n'en a résolus. Cette appréciation générale, qui repose essentiellement sur leurs ressentis personnels, n'illustre pas moins la défiance toujours présente chez les syndicats envers ce texte. Selon eux, il a durci les rapports humains dans les entreprises, facilitant le « pourrissement » des conflits sociaux plutôt que leur résolution rapide.

Conscients du fait que les séquelles d'un long mouvement social peuvent mettre plusieurs années à s'effacer au sein d'une entreprise, **vos rapporteurs regrettent donc que le juge soit, de manière croissante, l'arbitre de relations sociales dans l'entreprise que la loi n'a pas su apaiser.**

B. LES EMPLOYEURS SOULIGNENT LES LIMITES DE LA LOI

Lors de leur audition par vos rapporteurs, les principales sociétés de transport public françaises ainsi que leurs représentants ont regretté certaines lacunes juridiques ou évolutions de la jurisprudence autorisant à leurs yeux des contournements du droit de grève. Six griefs peuvent être distingués.

1. L'absence de distinction selon les motifs de la grève

La loi du 21 août 2007 ne fixe pas de règles spécifiques pour les grèves dont les motifs sont politiques et échappent à la compétence de l'employeur, soit parce que les revendications relèvent du **niveau politique national**, soit au contraire parce qu'elles visent des décisions **d'autorités publiques locales**.

Aussi, l'UTP regrette le formalisme de la négociation préalable imposé par la législation en vigueur, tout en reconnaissant que les réunions sont alors extrêmement brèves.

Vos rapporteurs considèrent néanmoins que les règles actuelles ont le mérite de la simplicité et n'entraînent pas de charges excessives pour les entreprises de transport confrontées à des préavis de grève obéissant à un mot d'ordre national.

Comme l'a d'ailleurs souligné à vos rapporteurs M. Jean-Denis Combrexelle, directeur général du travail (DGT) au ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, dans les faits les organisations syndicales se saisissent régulièrement de mots d'ordre nationaux pour promouvoir des revendications relevant de la compétence de leur employeur. Quand bien même le scénario est, dans de telles situations, souvent « élaboré à l'avance » selon l'expression de M. Loïc Hislaire, directeur des ressources humaines de l'Épic SNCF, il s'agit d'une occasion de contact entre la direction et les syndicats qui ne doit pas être négligée.

Par ailleurs, la jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de cassation est constante depuis le début des années 1990 : le contrôle de l'employeur et du juge sur le caractère raisonnable des revendications professionnelles d'une grève est réduit à la portion congrue.

Revenant sur un arrêt¹ de l'assemblée plénière de la Cour de cassation du 4 juillet 1986, reconnaissant au juge des référés un pouvoir souverain d'appréciation sur le contenu des revendications², la chambre sociale a affirmé³ avec force le 2 juin 1992 que « le juge ne peut, sans porter atteinte au libre exercice d'un droit constitutionnellement reconnu, substituer son appréciation à celle des grévistes sur la légitimité ou le bienfondé de ces revendications », sauf en cas d'abus de droit. Par conséquent, l'incapacité juridique de l'employeur à satisfaire les revendications des salariés ne leur fait pas perdre leur nature professionnelle, comme la chambre sociale l'a rappelé dans un arrêt⁴ du 23 octobre 2007.

En l'espèce, des agents de la régie des transports de Marseille (RTM) avaient déclenché une grève afin que la communauté urbaine, organisme de tutelle de la régie, revienne sur son vote soumettant l'exploitation du futur réseau de tramway de Marseille à une délégation de service public. Ainsi, que le mot d'ordre des grévistes soit national ou local, les revendications des salariés bénéficient d'une présomption de légalité, quand bien même l'employeur se trouve dans l'impossibilité de les satisfaire.

¹ Cour de cassation, assemblée plénière, 4 juillet 1986, n° 84-15.735.

² En l'espèce, l'opposition de syndicats de pilotes à une décision du Gouvernement avait entraîné, selon l'assemblée plénière, un trouble manifestement illicite.

³ Cour de cassation, chambre sociale, 2 juin 1992, n° 90-41.368.

⁴ Cour de cassation, chambre sociale, 23 octobre 2007, n° 06-17.802.

Enfin, dans sa décision du 16 août 2007, le Conseil constitutionnel a considéré que les règles de négociation préalable s'imposent à tout mouvement collectif, même si les revendications sont fondées sur des « *revendications interprofessionnelles* ».

2. Un recours abusif aux négociations préalables

De nombreuses directions estiment que la loi du 21 août 2007 a provoqué une forte hausse des demandes de négociation préalable et des dépôts de préavis de grève, sans susciter toutefois de hausse du nombre de jours de grèves.

Selon elles, les syndicats utiliseraient trop facilement le mécanisme de la négociation préalable afin de s'assurer de rencontrer rapidement et dans un cadre normé les responsables de l'entreprise pour présenter leurs revendications.

La difficulté viendrait du fait que ce recours accru aux négociations préalables issues de la loi du 21 août 2007 aboutirait à marginaliser les institutions représentatives du personnel (IRP) et à rendre caduques les négociations annuelles obligatoires.

Ainsi, certaines organisations syndicales utiliseraient le mécanisme de l'alarme sociale pendant la négociation annuelle obligatoire sur les salaires, afin de bénéficier d'une relation privilégiée avec la direction, sans la présence des autres syndicats.

Vos rapporteurs considèrent que les craintes de voir mises de côté les institutions représentatives du personnel sont quelque peu exagérées. D'une part, les délégués du personnel, les membres du comité d'entreprise et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ne peuvent que « *réclamer* » l'application du droit existant, et non « *revendiquer* » de nouveaux droits, apanage exclusif des délégués syndicaux¹. D'autre part, les membres des IRP sont le plus souvent affiliés à une organisation syndicale représentative, assurant ainsi une forme de coordination avec les délégués syndicaux.

En outre, cette utilisation des alarmes sociales ne semble pas, à la lumière des éléments fournis, constituer un dévoiement de la loi, mais apparaît plus simplement comme une stratégie syndicale légitime.

Il s'agit surtout, pour les organisations syndicales, d'avoir la garantie d'être reçues et entendues par la direction. Dès lors que les audiences demandées auprès de celle-ci ne sont accordées qu'après un délai qui atteint parfois plusieurs semaines et qu'elles ne donnent lieu à la diffusion d'aucun relevé de conclusions, il est compréhensible qu'elles aient recours à la procédure de prévention de la conflictualité.

¹ Il est vrai toutefois que le code du travail attribue, sous conditions, certaines missions syndicales aux IRP, par exemple en cas de carence de délégués syndicaux ou de procès-verbal de désaccord entre la direction et les organisations syndicales représentatives.

Dans ce contexte, **il appartient aux entreprises de transport de ne pas négliger le dialogue social en dehors des conflits ou des négociations obligatoires**. L'alarme sociale retrouvera sa vocation originelle lorsqu'elle ne sera plus le seul moyen pour les syndicats de salariés de présenter des doléances ponctuelles à leur hiérarchie.

3. Les grèves de très courte durée

Lors de son audition devant vos rapporteurs, l'UTP a mis en avant les conséquences néfastes des grèves de courte durée en termes d'organisation des entreprises. L'UTP ne dispose pas de statistiques sur ce sujet mais indique que, d'après les échanges et les remontées régulières de ses adhérents, cette pratique est courante et se développe rapidement.

Pour les salariés, les grèves hebdomadaires de moins d'une heure présentent l'intérêt de ne pas pénaliser fortement leurs rémunérations.

En premier lieu, l'UTP considère qu'il existe une **incertitude sur les règles à appliquer pour calculer les retenues sur salaire** en cas de grève : faut-il suivre les règles de « *fractionnement* » ou la règle proportionnelle ?

Les règles de « *fractionnement* », issues de la loi du 19 octobre 1982¹, prévoient une retenue égale à :

- 1/160^e du salaire mensuel pour les arrêts de travail de moins d'une heure ;
- 1/50^e pour les arrêts d'une durée comprise entre une heure et une demi-journée ;
- 1/30^e pour les arrêts d'une durée comprise entre une demi-journée et une journée.

Mais l'article 10 de la loi du 21 août 2007 a prévu une règle proportionnelle : « *La rémunération d'un salarié participant à une grève, incluant le salaire et ses compléments directs et indirects à l'exclusion des suppléments pour charges de famille, est réduite en fonction de la durée non travaillée en raison de la participation à cette grève* ».

En 2012, sur les 65 entreprises ayant répondu à l'enquête de l'UTP, 37 déclarent appliquer la nouvelle règle de la retenue proportionnelle.

Interrogés par vos rapporteurs, les services du ministère du travail ont répondu que les deux méthodes de calcul pouvaient être utilisées.

¹ Loi n° 82-889 du 19 octobre 1982 relative aux retenues pour absence de service fait par les personnels de l'Etat, des collectivités locales et des services publics.

M. Guillaume Laconte, directeur des ressources humaines de la branche grand urbain de Keolis, a indiqué à vos rapporteurs que lorsqu'un conducteur souhaite participer à une grève de 59 minutes, il a pour consigne de rentrer au dépôt pour éviter tout mouvement d'humeur éventuel de la part des usagers. Pendant la cessation du travail, il n'est pas rare que le salarié participe, le cas échéant, à une assemblée générale syndicale. Au final, l'interruption du travail peut atteindre deux heures, mais le groupe Keolis déclare rémunérer les salariés concernés pendant toute cette période, tout en reconnaissant que ce sujet fait débat au sein de la profession.

En second lieu, l'UTP estime que ce type de grève produit des **effets disproportionnés** en termes de désorganisation de l'entreprise de transport public. Un service durant rarement moins d'une heure, certains salariés cessant d'ailleurs leur travail en cours de service, l'employeur doit alors modifier en cascade plusieurs services. C'est pourquoi l'UTP estime qu'un salarié devrait faire grève dès la première prise de service à l'intérieur du préavis et non en cours de service; à défaut, l'organisation professionnelle souhaite que la retenue du salaire soit étendue à l'ensemble du service prévu dans l'organisation initiale et qui n'a pu être assuré.

La SNCF et la RATP sont également concernées par ce phénomène et ont fait part à vos rapporteurs des difficultés qui en découlent pour l'organisation du service sur la journée entière. Toutefois, contrairement aux salariés des entreprises de transport urbain, les cheminots et les agents de la RATP ne peuvent rejoindre la grève qu'à l'une de leurs prises de service.

Vos rapporteurs comprennent les préoccupations des employeurs du transport urbain mais ils tiennent à rappeler que ni la loi, ni la jurisprudence ne font obstacle à cette modalité d'exercice du droit de grève.

Le Conseil constitutionnel a déjà examiné en 1987 une disposition qui visait à appliquer la retenue du trentième du traitement mensuel à tous les agents des Epic pour toute cessation de travail d'une durée inférieure à une journée, dans le but de lutter contre les grèves de très courte durée alors fréquemment pratiquées par les contrôleurs aériens. Il a censuré cette disposition générale qui ne prenait en compte « *ni la nature des divers services concernés ni l'incidence dommageable que peuvent revêtir pour la collectivité les cessations concertées du travail* »¹.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 87-230 DC du 28 juillet 1987, Loi portant diverses mesures d'ordre social.

Dans un arrêt¹ du 7 juin 2006, la chambre sociale de la Cour de cassation a jugé qu'un « *préavis unique peut porter sur des arrêts de travail d'une durée limitée étalés sur plusieurs jours* », et a constaté qu'aucun trouble manifestement illicite n'était caractérisé, compte tenu de l'absence de disposition légale interdisant l'envoi de préavis de grève successifs et du respect, par le syndicat, de l'obligation de négocier.

Elle a ensuite indiqué, dans un arrêt² du 12 mars 2008, que « *le nombre important de préavis déposés par le syndicat ne suffit pas à caractériser un usage abusif du droit de grève, peu important qu'ils aient concerné un seul dépôt de bus, dès lors qu'ils respectaient le délai de cinq jours prévus avant le déclenchement du conflit et qu'ils exprimaient, chacun, des revendications différentes* ». Lors de son audition, le conseiller doyen de la chambre sociale de la Cour de cassation, M. Pierre Bailly, a rappelé que le juge judiciaire peut déclarer illicite une grève dès lors qu'elle aboutit à désorganiser l'activité de l'entreprise ou nuire à sa situation économique, mais que ce cas de figure s'est très rarement produit depuis les années soixante.

En outre, vos rapporteurs considèrent qu'il serait périlleux de modifier la délicate et fragile construction juridique issue de la loi du 21 août 2007, sauf pour des justifications politiques ou juridiques solides et incontestables qui font aujourd'hui défaut. Ouvrir le débat sur les retenues financières risquerait d'attiser inutilement les tensions entre partenaires sociaux et d'affaiblir *in fine* le dialogue social.

4. Les préavis de grève à durée déterminée de longue durée

Selon l'UTP, certaines organisations syndicales déposent des préavis de grève à durée déterminée de longue durée (plusieurs mois), et font effectuer des journées de grève aux salariés quand elles le souhaitent durant cette période, tout en respectant les règles en matière de déclaration individuelle préalable. Bien souvent, ces préavis prévoient des journées de grève régulières et ciblées, par exemple une grève d'une heure tous les samedis pendant un an. La législation en vigueur n'oblige pas, dans cette hypothèse, les syndicats à négocier avec l'employeur avant chaque journée de grève, mais seulement avant le dépôt du préavis. Les entreprises rencontrent alors des difficultés pour organiser leur plan de transport adapté, ne disposant que de quarante-huit heures pour connaître le nombre de personnes participant à un conflit.

¹ Cour de cassation, chambre sociale, 7 juin 2006, Société lyonnaise des transports en commun c/syndicat national des transports urbains CFDT, n° 04-17.116.

² Cour de cassation, chambre sociale, 12 mars 2008, n° 06-18.494.

Vos rapporteurs soulignent que la Cour de cassation a récemment rappelé la légalité des préavis de grève à durée déterminée de longue durée. En l'espèce, dans un arrêt¹ du 4 juillet 2012, la chambre sociale de la Cour de cassation a en effet indiqué que l'employeur ne peut, pendant la période du préavis, « déduire de la constatation de l'absence de salariés grévistes que la grève est terminée, cette décision ne pouvant être prise que par le ou les syndicats représentatifs ayant déposé le préavis de grève ». Au surplus, « ni la durée du mouvement ni l'existence d'une pluralité de motifs » ne peuvent suffire à caractériser en elles-mêmes une fraude.

L'UTP souhaiterait réglementer la durée maximale des préavis de grève à durée déterminée, et inscrire dans le code du travail qu'un mouvement de grève prend fin à compter du jour où un seul salarié est en grève.

5. Les grèves tournantes « déguisées »

Si les grèves tournantes sont licites dans les entreprises privées, sauf lorsqu'elles aboutissent à une totale désorganisation de l'entreprise², elles sont en revanche par principe interdites dans les services publics, en vertu de l'article L. 2512-3 du code du travail qui dispose qu'en cas de cessation concertée de travail des personnels, « l'heure de cessation et celle de reprise du travail ne peuvent être différentes pour les diverses catégories ou pour les divers membres du personnel intéressé ». Par conséquent, les arrêts de travail affectant par « échelonnement successif ou par roulement concerté » le personnel sont interdits. Cette prohibition des grèves tournantes dans les services publics s'entend de manière extensive, puisqu'elle s'applique aux divers secteurs ou catégories professionnelles d'un établissement, entreprise, service, ou organisme.

Toutefois, cette interdiction est souvent contournée selon les employeurs car la législation n'interdit pas aux organisations syndicales de déposer des préavis de grève dont les tranches horaires s'enchaînent. En outre, la participation à une grève étant un droit individuel, les salariés sont libres d'entrer et de sortir à leur guise d'un mouvement social.

L'UTP souhaiterait par conséquent interdire le dépôt de préavis prévoyant des lieux, dates, heures de début et durées différents pour un même conflit afin de lutter contre ces grèves tournantes « déguisées ».

¹ Cour de cassation, chambre sociale, 4 juillet 2012, n° 11-18.404.

² Cour de cassation, chambre sociale, 4 octobre 1979, n° 78-40.271.

Vos rapporteurs considèrent qu'une telle mesure législative porterait une atteinte disproportionnée aux prérogatives, à l'indépendance et au pluralisme des syndicats de salariés, et pourrait se heurter à une censure du Conseil constitutionnel. Il convient en outre de rappeler qu'un arrêt¹ du 4 février 2004 de la chambre sociale de la Cour de cassation a précisé qu'« aucune disposition légale n'interdit à plusieurs organisations syndicales représentatives de présenter chacune un préavis de grève ; qu'il en résulte que chacune peut prévoir une date de cessation de travail différente ». La législation actuelle et la jurisprudence n'imposent pas aux organisations syndicales de déposer un préavis commun ou du moins comportant les mêmes dates de débrayage. L'entreprise est libre de démontrer devant le juge judiciaire que la multiplication des préavis de grève relève d'une volonté de désorganiser complètement l'entreprise ou de nuire à sa situation économique, constituant une utilisation abusive du droit de grève².

6. Le recueil trop complexe des déclarations individuelles des salariés

Comme il a été dit précédemment, le droit de grève est un droit individuel : chaque salarié est libre de participer à un mouvement social à condition de respecter les plages horaires prévues dans le préavis et ses obligations déclaratives. Les agents de la SNCF et de la RATP sont soumis à une règle supplémentaire : ils doivent rejoindre la grève à l'une de leurs prises de service. La législation en vigueur impose aux salariés de faire part de leur intention quarante-huit heures avant de participer au mouvement, et non avant l'heure de début de celui-ci indiquée dans le préavis.

L'UTP souligne les difficultés pour les entreprises de transport d'assurer le recueil des nombreuses déclarations préalables, d'organiser en conséquence le plan de transport adapté et d'informer les usagers.

C'est pourquoi l'organisation professionnelle souhaite que :

- la déclaration des salariés se fasse systématiquement quarante-huit heures avant le début de l'heure indiquée dans le préavis de grève ;
- et que les salariés soient obligés de faire grève à la première prise de service à l'intérieur du préavis.

Vos rapporteurs estiment que de telles modifications législatives apporteraient davantage de complexité alors que le gain pour les entreprises serait difficile à démontrer.

¹ Cour de cassation, chambre sociale, 4 février 2004, n° 01-15.709

² Cour de cassation, chambre sociale, 25 février 1988, n° 85-43.293.

Sans en passer par la loi, des aménagements sont toutefois possibles, comme le montre la jurisprudence du Conseil d'État.

Dans une décision¹ du 29 décembre 2006, rendue sous un régime juridique antérieur à la loi du 21 août 2007, la haute juridiction administrative a jugé légales les dispositions d'une circulaire du ministre des travaux publics et des transports du 16 mars 1964 qui interdisait aux agents d'interrompre leur travail en cours de service à une heure postérieure à celle du début de chaque prise de service.

Dans le même sens, le Conseil d'État a reconnu dans une décision² précitée du 11 juin 2010 la légalité de l'instruction générale IG 519 de la RATP, qui impose aux agents souhaitant rejoindre un mouvement de grève de le faire « à l'intérieur du préavis, à n'importe quelle prise de service mais exclusivement au début de la prise de service ».

Les conclusions du rapporteur public sur cette affaire méritent d'être citées : « Il nous paraît en effet inconcevable d'admettre qu'un agent commence à faire grève alors qu'il conduit un train où des voyageurs ont pris place ou qu'il décide subitement de se mettre en grève au milieu d'un trajet : les exigences de continuité du service public et de sécurité des personnes s'y opposent frontalement ».

A l'inverse, le Conseil d'État, dans une décision³ du 19 mai 2008 précitée, a annulé une partie du plan de prévisibilité élaboré unilatéralement par la direction de RATP, car ce document obligeait les salariés à déclarer leur intention de faire grève au plus tard quarante-huit heures avant l'heure de début de la grève prévue par le préavis. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision précitée du 16 août 2007, avait en effet jugé que le mécanisme de déclaration préalable n'était conforme à la Constitution que sous la réserve que l'entrée ou le retour en grève puisse se faire à tout moment au cours de la grève, y compris postérieurement à son déclenchement.

Vos rapporteurs sont attachés à la préservation des prérogatives des organisations syndicales, qui sont libres de demander des négociations préalables, de déposer et de lever des préavis de grève, même si les motifs sont identiques ou proches de ceux mis en avant par d'autres organisations syndicales. Ces prérogatives sont le corollaire de la liberté syndicale et du pluralisme des modes d'expression des salariés.

Ils mettent en garde contre toute volonté de modifier la législation actuelle, au risque d'accroître sa complexité, d'affaiblir le dialogue social et de générer des stratégies de contournement de la loi, de la part des employeurs comme des salariés.

¹ Conseil d'État, 29 décembre 2006, SNCF, n° 286294.

² Conseil d'État, 11 juin 2010, n° 333262, cf. supra.

³ Conseil d'État, 19 mai 2008, n° 312329, cf. supra.

IV. LES DIFFICULTÉS SUPPLÉMENTAIRES SUSCITÉES PAR LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI « DIARD » DE 2012

En dehors de leur codification à droit constant au sein du code des transports¹, les dispositions de la loi du 21 août 2007 ont connu une seule modification, apportée par la loi « Diard »² du 19 mars 2012. Celle-ci a créé une obligation supplémentaire pour les salariés : déclarer vingt-quatre heures à l'avance soit leur décision de renoncer à participer à la grève s'ils avaient déjà fait part de leur intention à leur employeur, soit leur volonté de reprendre le travail (cf. *supra*).

Virulemment dénoncée par l'ensemble des organisations syndicales, ce texte constitue la réponse à un mouvement de grève local au sein de la SNCF qui fut particulièrement médiatisé à l'époque du fait de sa durée et des perturbations causées. Dans le cadre d'un préavis et à l'appel de certaines organisations syndicales, des cheminots remplissaient une déclaration individuelle d'intention de faire grève. Au vu des effectifs de grévistes attendus, la SNCF bâtissait un PTA. Toutefois, le jour de la grève, la plupart des agents venaient travailler, sans qu'ils puissent être affectés sur des trains précédemment annulés. Le trafic était donc aussi perturbé que si les personnels concernés avaient réellement fait grève. Mettant un terme à cette tactique de contournement de la loi du 21 août 2007, **cette loi est surtout symptomatique de la propension française à légiférer sous le coup de l'émotion.**

L'impact concret de cette mesure n'a aucunement été évalué. Or elle peut avoir un effet contraire à celui recherché en obligeant un gréviste souhaitant reprendre le travail à prolonger artificiellement de vingt-quatre heures sa participation au mouvement et à en subir les conséquences financières. Si la loi prévoit que cette obligation nouvelle ne s'applique pas lorsque la reprise du travail est consécutive à la fin de la grève, cette précision ne tient pas compte de la diversité des cas de figure rencontrés en cas de grève, en particulier lorsque plusieurs organisations syndicales ont déposé des préavis pour une même période ou concernant des revendications qui ne sont pas identiques.

¹ Par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports.

² Loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports.

Adoptée en moins de deux mois, à la veille de la clôture de la 13^{ème} législature (2007-2012) et de l'élection présidentielle de 2012, **la loi « Diard » a rompu l'équilibre établi par la loi du 21 août 2007**. Ne s'accompagnant d'aucune nouvelle obligation en matière de développement du dialogue social pour les entreprises de transport, elle a radicalisé l'opposition de la plupart des organisations syndicales aux mesures d'encadrement de l'exercice du droit de grève.

En l'absence, depuis le premier trimestre 2012, d'un mouvement social national de longue durée touchant l'ensemble des entreprises de transport public françaises, la loi « Diard » n'a pas encore connu d'application à grande échelle. Lorsqu'il surviendra, il est toutefois peu vraisemblable qu'elle contribuera à favoriser son règlement.

V. L'APPRÉCIATION MALAISÉE DE L'IMPACT DE LA LOI SUR LA CONFLICTUALITÉ

Pour ses promoteurs, la loi du 21 août 2007 devait avoir pour conséquence, outre l'amélioration de la continuité du service public de transport en cas de perturbation prévisible, une diminution de la conflictualité dans les entreprises de ce secteur. Sur ce point, l'évaluation de son impact est mitigée, du fait du caractère irrégulier et difficilement prévisible de la récurrence des mouvements sociaux mais également à cause de l'absence d'une mesure uniforme et objective de ce phénomène.

Ainsi, l'évolution du nombre d'alarmes sociales, de préavis de grève ou de jours de grève par agent à la RATP ou à la SNCF entre 2007 et 2012 ne semble pas liée à l'adoption de la loi. A titre d'exemple, la RATP a enregistré, en 2012, 568 alarmes sociales, en hausse de 25 % par rapport à 2008 tandis que le nombre de préavis de grève baissait de 39 % (de 59 à 36). En revanche, sur la même période, le nombre de jours de grève par agent et par an a augmenté de 138 %, passant de 0,18 à 0,43 après avoir atteint le pic de 1,23 en 2010.

Du côté de la SNCF, le nombre de DCI est resté quasiment stable (+ 3,6 %) entre ces deux dates tandis que les nombres de préavis et de grèves ont augmenté respectivement de 11,3 % et 8,1 %, alors que le nombre de jours de grève par agent a quant à lui diminué de 28,2 % (de 0,78 à 0,56).

Ce sont plutôt les mots d'ordre nationaux, en particulier les réformes des retraites, qui suscitent les mobilisations les plus importantes et sont, pour nos concitoyens, les symboles de la conflictualité du secteur des transports publics. En 2010, le nombre de jours de grève par agent s'est ainsi élevé à 3,78 à la SNCF et 1,23 à la RATP, soit respectivement plus du triple et du double de l'année précédente.

Face à un mouvement aussi suivi, les dispositions de la loi du 21 août 2007 n'ont pas pour objet d'instaurer un service minimum ni, comme l'ont rappelé le Conseil constitutionnel¹ et le Conseil d'Etat², de réglementer l'exercice du droit de grève au sens du septième alinéa du Préambule de 1946.

Dans ce contexte, les personnes auditionnées par vos rapporteurs ont pour la plupart estimé qu'**il est très difficile d'établir une corrélation entre l'application de cette loi et l'évolution de la conflictualité dans les entreprises de transport**. Si elle a incontestablement conduit à une amélioration de l'information du public en cas de perturbation du trafic, le manque d'éléments d'analyse ne permet pas formellement, six ans après son adoption par le Parlement, de conclure qu'elle a sur ce point rempli son objectif. Les éléments factuels disponibles semblent plutôt indiquer le contraire, malgré l'effet stigmatisant ressenti par les organisations syndicales et exprimé à vos rapporteurs.

VI. LES PRÉCONISATIONS DE VOS RAPPORTEURS

A. REMETTRE LE DIALOGUE SOCIAL AU CŒUR DE L'APPLICATION DE LA LOI

1. Tirer pleinement partie des possibilités offerte par la loi en matière d'association des partenaires sociaux à sa mise en œuvre et de dialogue social

En 2007, le législateur a construit un dispositif qui, s'il a été perçu par les organisations syndicales comme un recul en matière de droits individuels et collectifs des salariés, n'en prévoit pas moins leur association à sa mise en œuvre et fait d'eux des acteurs centraux de la prévention des conflits. Dans les faits, certaines des possibilités offertes par la loi ne sont peut-être pas pleinement exploitées et **le dialogue social préalable à un mouvement de grève ne semble pas avoir atteint sa maturité**.

Ainsi, l'article 4 de la loi (devenu l'article L. 1222-4 du code des transports) prévoit que les institutions représentatives du personnel (IRP) doivent être consultées sur le PTA et le PIU avant leur approbation par l'AOT. Durant leurs travaux, le respect de cette procédure n'a jamais pu être confirmé à vos rapporteurs.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007 précitée.

² Décision précitée du Conseil d'Etat du 11 juin 2010, n° 333262, considérant n° 4.

Cette situation est regrettable, car la prise en compte, dans la définition des PTA et PIU, de l'expérience des salariés des entreprises de transport, qui sont les meilleurs connaisseurs des difficultés qui peuvent être rencontrées sur leur réseau, peut permettre de les améliorer. Il convient donc de s'assurer qu'à l'avenir, les modifications à apporter à un PTA ou à un PIU, tout comme leur renouvellement, seront bel et bien soumis à l'avis des IRP, sans qu'il soit nécessaire de leur donner un droit de veto sur leur contenu.

De même, **l'article 5 de la loi n'incite pas à la signature d'un accord collectif de prévisibilité du service** puisqu'il prévoit que l'employeur peut définir unilatéralement un plan de prévisibilité sans avoir à justifier de l'échec d'une négociation menée de bonne foi. A l'instar de ce que le législateur a prévu récemment pour le contrat de génération¹, **le recours au plan ne devrait être possible qu'en cas de défaut d'accord**, attesté par un procès-verbal de désaccord signé par les parties et transmis à l'autorité administrative.

Par ailleurs, vos rapporteurs ont été étonnés d'apprendre, lors des auditions qu'ils ont réalisées, que la procédure de prévention des conflits se résumait souvent à la tenue d'une unique réunion entre la direction et les organisations syndicales.

Dans ces circonstances, la valeur ajoutée du délai supplémentaire de onze jours avant le dépôt d'un préavis de grève est limitée puisque ce dernier avait déjà été instauré par la loi du 31 juillet 1963 dans le but de permettre à une réunion de négociation de se tenir. Toutes les parties concernées, directions des entreprises et organisations syndicales, doivent donc quitter leur posture d'opposition frontale pour mettre à profit cette période pré-conflictuelle en vue de parvenir à un point d'accord. **Si la loi n'a pas à fixer un nombre minimal de réunions à organiser entre l'employeur et les syndicats, il est contraire à son esprit comme à sa lettre de négliger les modalités de résolution des conflits qui ne fragilisent pas la continuité du service public.**

2. Revaloriser le dialogue social en dehors des périodes de conflit

Dans leur très grande majorité, les démarches de concertation préalable engagées par les organisations syndicales dans les entreprises de transport n'aboutissent pas au dépôt d'un préavis de grève. Toutefois, à titre d'exemple, seulement 36 % des alarmes sociales enregistrées à la RATP en 2012 ont débouché sur un constat d'accord.

¹ Loi n° 2013-185 du 1^{er} mars 2013 portant création du contrat de génération, article 1^{er}.

Le recours au mécanisme de prévention des conflits s'est donc banalisé : il est devenu un outil qui permet aux syndicats de saisir la direction de griefs spécifiques ou d'entamer un dialogue avec elle en vue d'échéances internes à la vie de l'entreprise. Plusieurs personnes auditionnées par vos rapporteurs ont regretté que cette procédure soit le plus souvent utilisée non pour désamorcer un mécontentement collectif mais pour résoudre des litiges individuels.

Pour lutter contre ce phénomène, il est nécessaire que le dialogue social soit dans l'entreprise une démarche permanente plutôt qu'un ultime recours lorsque le conflit devient inévitable. **Le lien entre les organisations syndicales représentatives et la direction ne doit pas être à l'éclipse.** C'est notamment par la réponse faite aux demandes d'audiences formulées par les représentants du personnel que celui-ci peut être jugé. Or les représentants syndicaux auditionnés par vos rapporteurs ont tous souligné les difficultés auxquelles ils doivent parfois faire face, notamment en matière de délai, lorsqu'ils souhaitent rencontrer l'encadrement de l'entreprise, et ce quel que soit l'échelon visé.

Le recours à la procédure de prévention des conflits, qui prévoit l'organisation d'une réunion dans un délai de trois jours, a pour objectif de remédier à une telle situation. Seule la SNCF a, jusqu'à présent, pris un engagement de développement de la veille sociale sur ce point en instaurant, à l'article 4.1 de son protocole d'accord sur l'amélioration du dialogue social et la prévention des conflits, devenu sa directive interne RH 0826, un délai de réponse de deux semaines à une demande d'audience.

Si vos rapporteurs saluent cette initiative, dont la RATP comme les entreprises de transport urbain devraient s'inspirer, ils estiment que les organisations syndicales ne devraient pas avoir à attendre deux semaines pour être reçues. Si l'urgence liée à la prévention d'un conflit social justifie une réunion dans les trois jours, il doit être possible à la direction d'une entreprise de rencontrer ses syndicats, à leur demande, dans un délai maximal d'une semaine.

Par ailleurs, **c'est au niveau le plus proche de la production dans l'organisation de l'entreprise qu'un dialogue permanent doit être entretenu** et que la plupart des revendications des organisations syndicales sont dirigées. C'est particulièrement vrai à la SNCF, Epic national comptant près de 160 000 salariés. La décentralisation des moyens et de la prise de décision en direction des directeurs régionaux et des directeurs d'établissement doit donc être poursuivie afin de les responsabiliser et de leur permettre, dans le respect du statut des personnels et du cadre budgétaire national, d'apaiser les craintes que les évolutions des métiers au sein de la SNCF peuvent susciter et de répondre aux revendications des représentants des salariés lorsque celles-ci relèvent de leur échelon.

3. Préserver l'équilibre complexe et fragile de la loi mais supprimer les modifications apportées par la loi « Diard »

Adoptée en 2012, la loi « Diard » a modifié la loi du 21 août 2007 en imposant, aux salariés soumis à l'obligation de déclarer leur intention de faire grève quarante-huit heures à l'avance, d'informer leur employeur vingt-quatre heures à l'avance de leur décision de renoncer à faire grève ou, s'ils sont en grève, de leur volonté de reprendre le travail.

Vos rapporteurs ne peuvent que souscrire aux observations de leur collègue Claude Jeannerot, dans son rapport sur cette proposition de loi : si « *la colère des usagers face au comportement, très largement minoritaire, de certaines organisations syndicales dans le cas d'un conflit social local est compréhensible* », il ne faut cependant pas « *céder à la passion ni à l'emportement et se trouver ainsi dans la surréaction* ». Au lieu de « *consulter les partenaires sociaux et d'élaborer avec eux les solutions adéquates* », la majorité des députés de l'époque ont choisi de légiférer hâtivement, avec le risque que ces dispositions aient « *un effet contraire à celui recherché initialement, au moins en ce qui concerne les salariés grévistes* »¹.

Les dispositifs issus de la loi Diard démontrent l'existence d'un cercle vicieux et d'une surenchère permanente entre les règles visant à encadrer le droit de grève et les stratégies de contournement mises en œuvre par certaines organisations syndicales de salariés. Il faut promouvoir une logique inverse. La consolidation du dialogue social dans les entreprises de transport passe par la stabilité de règles assurant, de manière équilibrée, la conciliation entre la possibilité de défendre les intérêts professionnels des salariés et la sauvegarde de l'intérêt général. Ce n'est de toute évidence pas le cas avec la loi « Diard ».

B. RESPONSABILISER LES DIFFÉRENTES AUTORITÉS ORGANISATRICES DE TRANSPORT

1. Sensibiliser les AOT à la définition des dessertes prioritaires, des plans de transport adapté (PTA) et des plans d'information des usagers (PIU)

Vos rapporteurs estiment qu'environ 15 à 20 autorités organisatrices de transport urbain (AOTU) n'ont toujours pas défini de dessertes prioritaires dans leurs réseaux.

¹ Rapport n° 337 (2011-2012) de M. Claude Jeannerot, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 8 février 2012, sur la proposition de loi relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports, p. 26.

Six ans après l'adoption de la loi, il serait utile de sensibiliser ces AOTU à la nécessité de le faire, et ce au bénéfice de tous les usagers des transports. Compte tenu de leurs fines connaissances des territoires et des besoins des habitants, elles peuvent agir par ce biais pour corriger des inégalités territoriales ou garantir que des services prioritaires sur un plan économique mais aussi social soient correctement desservis en cas de perturbation du trafic. Il en va de même pour les régions, AOT des TER.

Dans sa rédaction actuelle, la loi ne prévoit pas d'actualisation des PTA et PIU une fois qu'ils ont été approuvés par l'AOT. Les contrats de délégation des services de transport couvrant dans la plupart des cas au moins quatre ou cinq ans, **il serait opportun de les réviser périodiquement afin de tenir compte de l'évolution du réseau concerné et des besoins des usagers.** De toute évidence, certains opérateurs prennent déjà de telles initiatives. Il faut maintenant les généraliser, sous l'impulsion des AOT.

Par ailleurs, certaines AOT refusent d'approuver les PTA et PIU que l'entreprise de transport, à qui elles ont délégué l'organisation du service public de transport de voyageurs, a élaborés sur la base des dessertes prioritaires retenues. Vos rapporteurs ont conscience de l'opposition de principe à cette loi qui les anime, en particulier de la part de plusieurs conseils régionaux. Ces derniers font notamment valoir que ces dispositions seraient redondantes avec les initiatives qui ont pu être prises dans les conventions TER. Ainsi, comme il l'a répondu à vos rapporteurs, le conseil régional du Centre estime qu'il est de la responsabilité de l'État et non de celle de l'AOT de prendre les mesures nécessaires au maintien de la continuité du service public.

Il n'en reste pas moins que la loi donne aux AOT, sur ce point, un rôle central que les services de l'État ne peuvent exercer qu'à titre supplétif, sans disposer de la même légitimité. Dès lors, et dans l'intérêt des usagers, il leur appartient d'intégrer les PTA et PIU aux conventions d'exploitation passées avec la SNCF lors de leur prochain renouvellement. En contrepartie, les critères sociaux et environnementaux de qualité de service doivent être généralisés afin notamment que l'application de la loi n'ait pas pour conséquence une dégradation des acquis sociaux des salariés.

2. Intégrer des critères sociaux et environnementaux de qualité de service dans les conventions d'exploitation, comme l'impose l'article 12 de la loi

L'article 12 de la loi, issu d'un amendement sénatorial, impose aux AOT d'incorporer dans les conventions qu'elles concluent avec les entreprises de transport des critères sociaux et environnementaux de qualité de service.

Or, force est de constater que ces dispositions, pourtant claires et impératives dans le texte, ont rarement été utilisées. Lorsqu'elles l'ont été, le volet environnemental a été privilégié, au détriment du volet social.

À titre d'exemple, l'actuelle convention d'exploitation des TET signée entre l'État et la SNCF n'intègre pas explicitement de tels critères.

S'agissant des conventions TER, comme il a été dit précédemment, un grand nombre d'entre elles ont été signées avant 2007 ou peu après.

C'est le Stif qui est allé le plus loin en la matière dans les contrats conclus avec la RATP et la SNCF (cf. *supra*), et dont pourraient utilement s'inspirer les autres AOT.

Vos rapporteurs constatent en outre que la réflexion menée par les organisations syndicales peut être précieuse afin de donner tout leur sens à ces dispositions.

En effet, soucieuse de pallier l'absence de décret d'application ou de circulaire en la matière, la CGT a fourni à vos rapporteurs un document d'analyse sur les critères sociaux et environnementaux qui pourraient être retenus dans les conventions de transport, en distinguant quatre axes :

- l'égalité d'accès à des transports de qualité et un droit au transport pour tous ;

- un niveau social respectueux des salariés ;

- le respect de l'environnement et les économies d'énergie ;

- l'instauration d'un espace démocratique constructif.

Certains critères méritent une attention particulière et pourraient être utilisés, moyennant quelques adaptations, dans les contrats conclus avec les entreprises de transport, notamment :

- la garantie de la tenue systématique de la négociation annuelle obligatoire (NAO) sur les salaires durant les cinq années précédant la conclusion du contrat ;

- l'introduction de clauses de pénalité en cas de non-respect avéré des dispositions réglementaires et des obligations sociales ;

- le suivi par l'AOT du taux d'accidents du travail dans l'entreprise ;

- ou encore l'interdiction pour l'entreprise de sous-traiter, sauf cas de force majeure, avec dans ce cas des exigences sociales identiques pour l'entreprise sous-traitante.

Par ailleurs, vos rapporteurs estiment qu'il serait utile de compléter la rédaction de l'article 12 par l'obligation pour l'entreprise de transport de présenter à l'AOT un rapport annuel sur l'application des critères sociaux et environnementaux.

Enfin, vos rapporteurs jugent nécessaire que les services de l'inspection du travail développent une connaissance plus fine de la situation du dialogue social et des conditions de travail dans les entreprises de transport public. C'est grâce aux informations que seule l'inspection du travail peut recueillir qu'il sera possible d'évaluer objectivement l'état du dialogue social dans ce secteur.

3. Systématiser les contrôles des bilans d'exécution des PTA et PIU

Selon l'article 8 de la loi, l'entreprise de transport doit communiquer à l'AOT, après chaque perturbation, un bilan détaillé de l'exécution du PTA et du PIU.

Vos rapporteurs ont constaté, durant leurs travaux, que le respect de cette obligation est, dans les faits, inexistant. La seule exception concerne le Stif, qui a prévu une clause dans ce sens au sein des contrats signés avec la RATP et la SNCF.

Les AOTU, les régions mais également l'État pour les TET et, bien qu'il ne soit pas véritablement leur AOT, pour les TGV, doivent donc prendre les mesures nécessaires pour que l'entreprise de transport analyse sa réponse à une perturbation prévisible du trafic. L'AOT sera ensuite en mesure d'évaluer l'adéquation du PTA et du PIU avec les dessertes prioritaires qu'elle a définies et pourra vérifier le respect par l'entreprise de ses obligations contractuelles.

Aux yeux de vos rapporteurs, développer ces retours d'expérience, comme le fait le Stif, est indispensable mais **ne doit toutefois pas uniquement aboutir à faire un bilan comptable** de la mise en œuvre d'un PTA. L'AOT doit, à cette occasion, être à même **d'identifier précisément l'origine de la perturbation et, en cas de grève, de comprendre pourquoi la procédure de prévention des conflits a échoué.**

C. DÉVELOPPER DES OUTILS STATISTIQUES HARMONISÉS DE SUIVI DE L'APPLICATION DE LA LOI

1. Mettre en place des indicateurs publics consolidés de mesure et de suivi des causes de perturbation du trafic à la SNCF

Comme vos rapporteurs ont eu la surprise de le constater, **la SNCF ne dispose pas de statistiques sur les principales causes de perturbations prévisibles du trafic recensées sur son réseau.** Il s'agit d'un handicap majeur : il est en effet impossible de réaliser un diagnostic objectif de la fréquence des perturbations selon leur origine (travaux, incident technique, grève) et d'évaluer la pertinence des réponses que la loi du 21 août 2007 leur a apportées.

L'information des voyageurs est de ce fait très incomplète. Leur perception des causes de ces perturbations est érigée, *via* les médias ou le débat politique, en vérité immuable. Or la plupart des idées reçues en la matière sont erronées. Toutes les personnes auditionnées par vos rapporteurs, les organisations syndicales comme la direction de la SNCF, s'accordent sur ce point : **la grève n'est pas, contrairement à ce qui est périodiquement affirmé par certains responsables politiques ou commentateurs, la principale source de perturbation du trafic ferroviaire.**

Il est donc indispensable de réaliser, à l'échelle nationale, une typologie précise et uniforme des perturbations. **La direction générale de l'entreprise doit centraliser ces données, sur la base des informations fournies par les directions régionales, pour permettre d'en réaliser le suivi dans le temps.**

Rendus publics, **ces chiffres et leur évolution feront partie intégrante de l'effort de pédagogie qu'il faut entreprendre auprès des usagers de la SNCF sur ce thème.** Ces derniers, auxquels la continuité du service public est due en cas de perturbation du trafic, sont en droit de savoir précisément quelles sont, par ordre d'importance, les principales causes de perturbation du trafic des Transilien, TER, TET et TGV.

2. Développer les outils de suivi de la loi du 21 août 2007 afin de mieux connaître le dialogue social dans les entreprises de transport interurbain

Vos rapporteurs ont été confrontés à l'absence quasi complète d'outils statistiques consolidés dans le secteur du transport interurbain de personnes. En conséquence, ils n'ont pu réaliser un examen exhaustif de l'application de la loi du 21 août 2007 qui y a été faite.

Or, le transport interurbain occupe une place essentielle dans le quotidien de millions de nos concitoyens, notamment à travers le transport scolaire.

Il est donc nécessaire que la FNTV, principale organisation professionnelle du transport routier de voyageurs en autocar, mette rapidement en place des outils statistiques de suivi de l'application de la loi, en s'inspirant par exemple de ceux développés par l'UTP dans le secteur du transport urbain. La création de tels outils serait facilitée si les partenaires sociaux de cette branche concluaient un accord organisant une procédure de prévention des conflits et tendant à développer le dialogue social.

3. Réaliser, sous l'égide du ministère des transports, un recensement des PTA et PIU pour obtenir un bilan exhaustif de la mise en application de la loi

Compétence très largement confiée aux collectivités territoriales et à leurs groupements, la gestion des réseaux de transport de voyageurs est un domaine qui est aujourd'hui assez méconnu des services de l'État. Ce dernier ne joue le rôle d'AOT que pour les TET exploités par la SNCF. Il n'est donc pas surprenant que, lorsque vos rapporteurs l'ont interrogé, le ministère des transports ait reconnu ne pas avoir réalisé, depuis 2008, d'étude quantitative et qualitative sur la façon dont les AOT ont mis la loi en œuvre et permettant d'identifier précisément celles d'entre elles ayant refusé d'en faire application.

Seuls les services du ministère disposent des moyens nécessaires, en s'appuyant sur les directions régionales de l'équipement, de l'aménagement et du logement (Dreal), pour réaliser ce recensement. Un tel travail, outre qu'il permettrait au représentant de l'État, partout où c'est nécessaire, de se substituer à une AOT défaillante, pourrait également faire l'inventaire des différentes initiatives prises par les AOT pour inciter les entreprises de transport à améliorer la qualité du service rendu aux usagers et les conditions de travail des salariés.

Rapidement passée au second plan des préoccupations des pouvoirs publics, la loi du 21 août 2007 n'avait jusqu'à présent fait l'objet que d'un rapport sur sa mise en place, en vertu de son article 8, et d'un bilan d'étape¹ réalisée dix-huit mois après sa promulgation. Six ans après son vote par le Parlement, il est temps que le Gouvernement s'assure qu'elle soit uniformément appliquée sur tout le territoire, **dans le respect du fragile équilibre entre la garantie de la continuité du service public et la protection du principe de valeur constitutionnelle du droit de grève.**

¹ Jacques Kossowski et Maxime Bono, rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, Assemblée nationale, déposé le 4 mars 2009, n° 1502 (treizième législature).

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 17 octobre 2013, sous la présidence de M. David Assouline, président, la commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a procédé à l'examen du rapport d'information de Mme Isabelle Pasquet (CRC, Bouches-du-Rhône) et M. Marc Laménie (UMP, Ardennes) sur la mise en œuvre de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

M. David Assouline, président. – Le rapport d'Isabelle Pasquet et de Marc Laménie sur l'application de la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs était prêt depuis juin, mais les contraintes du calendrier parlementaire ont différé sa présentation jusqu'à aujourd'hui. La question du service minimum revient dans l'actualité à chaque mouvement social ; pourtant, les grèves sont loin d'être la première cause d'interruption du trafic... La loi de 2007 cherchait à concilier des principes constitutionnels difficilement compatibles – droit de grève et continuité du service public – avec trois ambitions : la prévention des conflits via la négociation préalable, l'amélioration de la prévisibilité du trafic et le renforcement de l'information des usagers. Ces objectifs ont-ils été atteints ?

Comme à l'ordinaire, je demanderai que ce rapport fasse l'objet d'un débat en séance publique en présence du ministre ; nul doute qu'il suscitera beaucoup d'intérêt. La réforme ferroviaire présentée hier en conseil des ministres aborde d'ailleurs la question. Je remercie nos rapporteurs, qui ont fourni un travail très complet en respectant les délais impartis.

M. Marc Laménie, rapporteur. – Notre commission a pour habitude de faire travailler ensemble deux rapporteurs de groupes différents ; malgré nos sensibilités propres, Isabelle Pasquet et moi-même avons travaillé en bonne intelligence.

L'adoption de la loi du 21 août 2007 dans un calendrier très contraint donna lieu à de vifs débats. Le principe même de ce texte, qui visait à mieux concilier droit de grève et continuité du service public dans les transports terrestres, est encore aujourd'hui critiqué par les syndicats de salariés des entreprises de transport concernées. Six ans après sa promulgation, la commission des affaires sociales a souhaité que notre commission fasse le bilan de la mise en œuvre de cette loi, pour la première fois depuis un rapport de l'Assemblée nationale de mars 2009 sur le sujet.

Après plus de six mois de travaux, une vingtaine d'auditions et deux déplacements, nous avons cherché à apprécier objectivement les apports et les limites de la loi, sans céder aux préjugés et idées reçues qui y sont trop souvent associés. Il n'apparaît pas nécessaire de bouleverser le fragile équilibre du texte, dont le point fort est l'amélioration de l'information des usagers. Nos recommandations ne nécessitent pas, sauf une, de modifier la loi mais visent à remettre le dialogue social au cœur de son application.

Mme Isabelle Pasquet, rapporteure. - Contrairement à ce que certains ont pu affirmer, cette loi n'a jamais eu pour objet d'instituer un service minimum dans les transports, ce qui aurait rendu nécessaire la réquisition des salariés en cas de grève. Cette facilité de langage masque l'un des aspects principaux du texte : le développement du dialogue social dans les entreprises de transport public, dont les salariés étaient déjà soumis au respect d'un préavis de cinq jours avant de faire grève. Le législateur a choisi une autre approche afin d'assurer la continuité du service public en cas de perturbations prévisibles du trafic, qu'elles soient liées à une grève, à des travaux, des incidents techniques ou des conditions météorologiques difficiles connues 36 heures à l'avance.

La loi s'applique uniquement au transport terrestre de voyageurs : transport ferroviaire, transport urbain et transport interurbain, dont le transport scolaire. Alors que le Syndicat des transports d'Ile-de-France (Stif) est l'unique autorité organisatrice de transport (AOT) dans la région francilienne, cette compétence est éclatée ailleurs sur le territoire selon le mode de transport concerné.

Le dispositif retenu pour assurer la continuité du transport repose sur quatre piliers : la mise en place par accord dans les entreprises ou, à défaut, dans les branches, d'un mécanisme de prévention des conflits qui rend obligatoire la négociation pendant huit jours avant le dépôt d'un préavis de grève, sur le modèle de l'alarme sociale qui existe à la RATP depuis 1996 ; la définition de dessertes prioritaires et l'élaboration d'un plan de transport adapté (PTA) et d'un plan d'information des usagers (PIU) à mettre en œuvre en cas de perturbation prévisible ; l'obligation, pour les salariés indispensables à l'exécution du PTA et mentionnés dans un accord ou plan de prévisibilité, de déclarer à leur employeur 48 heures à l'avance leur intention de faire grève ; l'amélioration des droits et de l'information des usagers.

Le secteur des transports publics auquel s'applique la loi est composé d'entités très diverses : aux deux grands établissements publics que sont la SNCF et la RATP s'ajoutent des PME dans le transport interurbain par autocar et des entreprises privées de taille internationale comme Transdev et Keolis qui exploitent, dans le cadre de délégations de service public, les réseaux urbains de province.

Les problématiques sont dès lors différentes. Si le dialogue social est institutionnalisé à la RATP et à la SNCF, malgré les soubresauts qui s’y produisent parfois, ce n’est pas le cas dans le transport interurbain ni même dans le transport urbain où les relations sociales sont encore trop souvent conflictuelles. Toutefois, les personnes que nous avons auditionnées s’accordent sur un point : les mouvements sociaux ne sont pas la principale cause des perturbations prévisibles du trafic enregistrées sur les réseaux de transport et se situent même en queue de la liste, loin derrière les incidents techniques et les travaux. Ainsi, plus de 95 % des 419 perturbations prévisibles constatées sur le Transilien en 2012 étaient dues à des travaux et seulement 3,3 % à des mouvements sociaux.

Cela ne signifie pas que les grèves n’ont aucun impact sur les usagers, ni qu’il ne faut rien faire pour diminuer la conflictualité dans le secteur. La relation quotidienne des Français avec leurs transports en commun, l’insatisfaction qu’ils ressentent parfois face au service offert, expliquent les réactions exacerbées en cas de grève. La nécessité d’un diagnostic objectif de la situation sociale dans le secteur des transports n’en est que plus forte.

M. Marc Laménie, rapporteur. – La loi a été correctement appliquée sur un plan formel. Elle ne requérait qu’un seul décret d’application pour définir le contenu de la négociation préalable au dépôt d’un préavis de grève en l’absence d’accord d’entreprise ou de branche ; il a été pris dans le délai imparti, dès le 24 janvier 2008. Les deux rapports au Parlement ont également été remis, même si le second a connu un retard de deux ans.

Les nouveaux outils du dialogue social ont bien été mis en œuvre dans le secteur du transport urbain : un accord de branche a été signé entre l’Union des transports publics (UTP) et les organisations syndicales représentatives le 3 décembre 2007. Il a instauré un observatoire paritaire de la négociation collective et du dialogue social, dont les études et statistiques se sont révélées précieuses. Malheureusement, 20 % seulement des entreprises interrogées par l’UTP déclarent avoir signé un accord de prévisibilité, la plupart ayant préféré recourir à un plan unilatéral. La RATP et la SNCF ont, quant à elles, adapté leurs mécanismes de prévention des conflits, auparavant facultatifs, à la loi. Aucun accord de branche n’a été signé dans le transport interurbain. Le processus d’élaboration des PTA et PIU des entreprises de transport semble désormais quasiment arrivé à son terme, plus tard cependant qu’à la date prévue, qui était le 1er janvier 2008.

La très grande majorité des AOT ont accepté la mission nouvelle que leur a confiée la loi : définir les dessertes prioritaires à assurer en cas de perturbation et approuver le PTA et le PIU proposés par l'opérateur de transport. Certaines collectivités ont néanmoins refusé, pour des raisons politiques ou parce qu'elles estimaient avoir déjà pris des mesures similaires. Selon l'UTP, au moins quinze autorités organisatrices de transport urbain n'avaient toujours pas défini de dessertes prioritaires en 2012, tandis que 23 % des réseaux interrogés n'avaient pas adopté de PTA. C'est également le cas d'un certain nombre de régions, en charge des TER. Comme l'a prévu la loi, le préfet s'est alors substitué à l'AOT, après une mise en demeure, ce qui n'est pas satisfaisant.

Les salariés et les organisations syndicales représentatives se sont majoritairement conformés aux conditions nouvelles d'exercice du droit de grève issues de la loi. Celle-ci n'a donné lieu qu'à un contentieux limité, qui a permis de préciser ses modalités d'application.

Il n'en reste pas moins que les acteurs concernés nous ont fait part de nombreux griefs à l'égard de ce texte. Les syndicats déplorent la faiblesse du dialogue social et dénoncent des négociations préalables souvent purement formelles qui aboutissent en effet le plus souvent à un constat de désaccord, le rapport de force étant préféré au dialogue. Certaines entreprises de transport urbain n'auraient pas mis en place de procédure formalisée de recueil des déclarations préalables d'intention de faire grève, compromettant le secret professionnel qui les couvre. Enfin, cette loi aurait transformé l'exercice d'un droit constitutionnel fondamental, le droit de grève, en une affaire de spécialistes, marquant un pas supplémentaire dans la judiciarisation des relations de travail.

De leur côté, les employeurs soulignent que la loi ne traite pas différemment les grèves répondant à un mot d'ordre national, qui ne peut pas être satisfait par l'entreprise. Certains estiment que l'alarme sociale est dévoyée car banalisée, au détriment des institutions représentatives du personnel. Enfin, ils regrettent que la Cour de cassation ait reconnu la légalité des préavis de grève à durée déterminée de longue durée et des grèves récurrentes de très courte durée – moins d'une heure – qui auraient des effets disproportionnés en termes de désorganisation du trafic et de l'entreprise.

Mme Isabelle Pasquet, rapporteure. – L'impact de la loi sur la conflictualité se révèle difficile à apprécier, du fait notamment du caractère irrégulier et peu prévisible de la récurrence des mouvements sociaux. L'évolution du nombre de préavis de grève ou de jours de grève par agent à la RATP ou à la SNCF depuis 2007 ne semble pas liée à l'adoption de la loi mais plutôt aux mots d'ordre nationaux. Il n'est pas possible, d'après les personnes que nous avons auditionnées, d'établir une corrélation entre la loi et l'évolution de la conflictualité.

Nos recommandations visent essentiellement à mieux appliquer la loi. But affiché de ce texte, l'amélioration du dialogue social n'a pas été généralisée. Les institutions représentatives du personnel doivent être mieux associées à la définition du PTA et du PIU. La période de négociation préalable doit être mise à profit par toutes les parties pour éviter le conflit : si elle reste purement formelle, elle n'a aucune valeur ajoutée par rapport au préavis. La revalorisation du dialogue social en dehors des périodes de conflit est le seul moyen de réduire, à terme, le nombre et l'intensité des conflits sociaux dans les transports. Le dialogue social doit être une démarche permanente et non l'ultime recours lorsque le conflit devient inévitable, sous la menace d'un préavis de grève. Les litiges individuels doivent pouvoir être résolus par d'autres biais que l'alarme sociale.

Surtout, il faut revenir à l'équilibre de 2007 en supprimant les modifications apportées en 2012 par la loi « Diard », qui oblige les salariés ayant l'intention de faire grève d'informer leur employeur 24 heures à l'avance s'ils y renoncent ou, pour ceux qui étaient en grève, s'ils souhaitent reprendre le travail.

La stabilité des règles conciliant la défense des intérêts professionnels des salariés et la sauvegarde de l'intérêt général doit être recherchée. La loi « Diard » est venue la perturber, avec un effet contraire à celui initialement recherché puisqu'un salarié peut être artificiellement forcé de faire grève 24 heures de plus qu'il ne l'aurait souhaité.

Il faut également responsabiliser les AOT, qui doivent s'investir davantage dans la définition des dessertes prioritaires en cas de perturbation, notamment pour corriger des inégalités territoriales. Il est également important qu'elles approuvent le PTA et le PIU, quitte à les amender. Elles doivent aussi intégrer dans les conventions d'exploitation conclues avec les entreprises de transport des critères sociaux et environnementaux de qualité de service leur permettant par exemple de garantir des acquis sociaux, en particulier lorsque le recours à la sous-traitance est très répandu. L'article 12 de la loi, qui le prévoit, n'est pas appliqué, sinon par le Stif dans les contrats signés avec la RATP et la SNCF en 2012. L'Etat, AOT des trains d'équilibre du territoire, ainsi que de nombreuses régions sont en retard sur ce point.

La systématisation des bilans d'exécution des PTA et des PIU doit permettre aux AOT d'évaluer les choix de l'entreprise de transport, d'identifier l'origine de toutes les perturbations et, en cas de grève, de comprendre pourquoi la procédure de prévention des conflits a échoué. Des outils statistiques harmonisés de suivi des perturbations du trafic et de l'application de la loi devraient être mis en place. De fait, la SNCF ne dispose pas de statistiques consolidées sur les principales causes de perturbations prévisibles du trafic sur son réseau. Une typologie précise et uniforme doit être réalisée à l'échelle nationale.

Le secteur du transport interurbain, qui a échoué à conclure un accord de branche sur la prévention des conflits et ne dispose d'aucun outil statistique fiable, doit faire un effort particulier. Le dialogue social dans la branche doit donc reprendre : à la Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV) d'assurer le suivi de l'application de la loi.

Enfin, il est temps que le Gouvernement s'assure de l'application uniforme de la loi sur tout le territoire. Le ministère des transports devrait recenser les PTA et PIU pour obtenir un bilan exhaustif. Sur cette base, un travail de sensibilisation des AOT et de partage de leurs initiatives pourrait être entrepris.

M. Marc Laménie, rapporteur. – La tentative pour concilier deux principes constitutionnels apparemment contradictoires comme la continuité du service public et le droit de grève ne peut satisfaire pleinement tous les acteurs concernés. Ils se sont néanmoins approprié la loi du 21 août 2007. Réponse sans doute imparfaite au problème plus vaste de la qualité du service dans les transports, elle n'en a pas moins enclenché la mécanique du dialogue social dans ce secteur. Il faut désormais poursuivre dans ce sens, afin que les revendications légitimes des salariés ne soient pas opposées aux droits constitutionnels des usagers. L'édifice a été bâti: il appartient maintenant à tous les acteurs de faire vivre le dialogue social, au bénéfice du service public.

M. David Assouline, président. – Le sujet était particulièrement conflictuel sur le plan politique ; je me félicite que vous soyez néanmoins parvenus à des conclusions communes. Vous vous en êtes bien sortis !

Nombre de conflits sociaux dans les transports dépassent le strict cadre de l'entreprise ; comment celle-ci pourrait-elle prévenir une grève contre la réforme des retraites ou du marché du travail ? Comment atténuer la conflictualité quand l'entreprise n'est pas directement concernée ?

Mme Catherine Deroche. – Seulement 3 % des perturbations dans les transports seraient dues à des grèves, dites-vous ; mais ces perturbations, qui frappent généralement tout le réseau, n'ont-elles pas un impact bien plus considérable que celui, purement local, d'une perturbation due à des travaux sur une voie ? La loi de 2007 a apporté une amélioration sensible de l'information des usagers. Ne pourrait-on pas étendre ce dispositif au transport aérien ?

Mme Laurence Cohen, membre de la commission des Affaires sociales. – Isabelle Pasquet prône une revalorisation du dialogue social en amont des conflits ; cela semble une évidence. En tant que conseillère régionale d’Ile-de-France, je suis administratrice du Stif, dont je préside la commission de la démocratisation. Lors de la négociation des nouveaux contrats portant sur la période 2012-2015 avec la SNCF et la RATP, j’ai souhaité rencontrer toutes les organisations syndicales, ce que le Stif n’avait jamais fait. J’ai été frappée par la compétence des professionnels, mais plus encore par leur satisfaction devant l’espace d’expression qui leur était ainsi ouvert pour participer à l’amélioration des conditions de transport des Franciliens, et donc à leur qualité de vie. Ils souhaitent poursuivre dans cette voie. Le dialogue social, la démocratie participative – notion parfois galvaudée – doivent être favorisés : cela passe par une participation directe des organisations syndicales, c’est-à-dire des salariés aux négociations. La généralisation de tels lieux de dialogue éviterait bien des conflits.

Les chiffres illustrant la faible part des grèves dans les perturbations contrastent avec les images de « galère » volontiers relayées par les médias. Ces difficultés existent, notamment en Ile-de-France, mais elles sont surtout dues aux incidents techniques, à la vétusté de l’infrastructure et du matériel roulant et à la baisse des moyens consacrés à leur entretien.

M. David Assouline, président. – Ces chiffres sont frappants en effet. Les médias exagèrent sans doute l’impact des conflits sociaux, mais il serait intéressant de connaître le nombre d’usagers touchés par ces perturbations. Un incident sur une ligne de métro est-il à mettre sur le même plan qu’une grève nationale ? Reste que la vétusté et les difficultés techniques contribuent à l’insatisfaction du personnel, qui est en première ligne face aux usagers...

Qu’est-il prévu dans les transports aériens ou maritimes, ces derniers étant parfois un élément indispensable à la continuité territoriale, notamment entre Marseille et la Corse ?

Mme Isabelle Debré. – Je me réjouis qu’Isabelle Pasquet appelle à veiller à l’application uniforme de la loi sur le territoire ; c’est donc qu’il s’agissait d’une bonne loi.

M. David Assouline, président. – Personne n’a jamais voulu l’abroger.

Mme Isabelle Debré. – Faire grève est un droit, mais prendre des familles en otage au moment des vacances est inacceptable. Pourquoi la loi n’est-elle pas appliquée de manière uniforme sur le territoire ? Est-ce dû aux opérateurs ?

M. Marc Laménie, rapporteur. – Notre rapport écrit consacre un développement à la loi « Diard », qui a étendu au transport aérien les dispositions de la loi de 2007 et introduit de nouvelles contraintes. Les échanges que nous avons eus avec le Stif ont souligné que le dialogue avec les opérateurs est important.

Les conflits sociaux représentent une faible part des perturbations ; on le vit au quotidien sur le terrain, avec les trains arrêtés en pleine voie, les travaux, les trop fréquents « incidents de personnes ». Il faut saluer les efforts du personnel pour informer les usagers, les progrès de l’affichage, le travail de communication et de sensibilisation. Reste que certaines choses mériteraient d’être revues, notamment sur la méthodologie pour créer des outils harmonisés de suivi de la loi.

Mme Isabelle Pasquet, rapporteure. – La loi n’a pas été appliquée uniformément : des accords de branche n’ont pas été signés partout ; des PTA n’ont pas été établis par toutes les régions ; souvent, le préfet a dû prendre la main. Les AOT doivent faire un effort sur les PTA et les conventions passées avec les transporteurs.

Avec Marc Laménie, nous avons voulu faire preuve d’ouverture et trouver un terrain d’entente sur un sujet qui avait entraîné un réel clivage entre la gauche et la droite. Il est vrai que nous partageons la même passion du rail. Nous avons travaillé sereinement, dans le respect de nos opinions respectives.

Les grèves ne représentent que 3,3 % des perturbations du transilien. Toutefois, plus globalement, en ce qui concerne le réseau ferré national, elles surgissent dans un secteur qui est déjà mal en point : sur 10 % du réseau, le mauvais état des voies impose à la SNCF de ralentir ou de supprimer des trains. Pour les usagers, la grève est la goutte d’eau qui fait déborder le vase. A ceux qui estiment que les salariés prennent les usagers en otage, je dirai que les cheminots font aussi parfois grève pour obtenir des moyens suffisants pour l’entretien des voies et des trains, donc pour améliorer la qualité du service ! Usagers et salariés peuvent agir ensemble.

Pour le transport aérien, c’est la loi « Diard » qui s’applique. Ce secteur, comme celui du transport maritime, sont toutefois différents du transport terrestre de voyageurs : il ne s’agit pas d’entreprises publiques et les acteurs sont nombreux ; il n’y a pas que les marins et les aiguilleurs du ciel. Le sujet est donc à aborder avec précaution.

À l’issue de ce débat, la publication du rapport est autorisée à l’unanimité.

DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS ET PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES

Mercredi 12 juin 2013

Gare du Nord, Paris

- **Visite du centre opérationnel de gestion des circulations, des centres des opérations Transilien des lignes B et H et du poste d'aiguillage 1B**

Personnes rencontrées :

- **Mme Céline Sibert**, directrice régionale adjointe SNCF Paris-Nord, directrice des lignes H et K
- **M. Jérôme Lefebvre**, directeur du RER B
- **M. Bruno Maury**, directeur régional des opérations Paris-Nord
- **Mme Alice Langlet**, responsable de l'information des voyageurs pour la ligne H
- **M. Hubert Ducornet**, dirigeant du centre des opérations Transilien de la ligne B
- **M. Jean-Christophe Lemoine**, responsable de la plateforme de conception des plans de transport de la ligne B
- **M. Eric Lejeune**, responsable du poste 1B à l'établissement Infra circulation Paris Nord-Picardie

Jeudi 11 juillet 2013

Orléans

- **Table-ronde sur l'application de la loi du 21 août 2007 dans les transports urbains de l'agglomération d'Orléans avec :**

- **M. Charles-Eric Lemaigen**, président de la communauté d'agglomération Orléans - Val de Loire (l'AgglO)
- **Mme Muriel Cherdamme**, vice-présidente de l'AgglO en charge des déplacements, adjointe au maire d'Orléans
- **M. Joël Corjon**, directeur de la mobilité et des transports urbains de l'AgglO
- **M. Pierrick Poirier**, directeur de Keolis Orléans
- **M. Arnaud Demailly**, directeur des ressources humaines de Keolis Orléans
- **M. Guillaume Laconte**, directeur des ressources humaines de la branche grand urbain de Keolis
- **M. Jean-François Bazin**, directeur général des services techniques de la ville d'Orléans

- **Visite du centre de maintenance de la ligne B du tramway à Saint-Jean-de-Braye.**

- **Réunion avec les services de l'Etat à la préfecture de la région Centre :**
 - **M. Damien Lamotte**, secrétaire général pour les affaires régionales (Sgar) adjoint
 - **M. Jean-François Brocherieux**, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) adjoint
 - **Mme Sophie Constans**, du service déplacement et infrastructures de transport de la Dreal
- **Réunion avec M. Yvon Borri, directeur régional Centre de la SNCF.**

Jeudi 7 février 2013

- *Union des transports publics et ferroviaires (UTP) :* **Mme Sylvette Mougey**, directrice du département des affaires sociales, **M. Benoît Juery**, directeur adjoint du département des affaires sociales, et **Mme Pauline Pudlowski**, chargée de mission au département législation et affaires européennes
- *Groupement des autorités responsables de transport (Gart) :* **MM. Pierre Mathieu**, vice-président, et **Guy Le Bras**, directeur général

Mercredi 20 février 2013

- *Keolis :* **M. Eric Asselin**, directeur des ressources humaines du groupe et président de la commission sociale de l'UTP
- *Fédération des usagers des transports et des services publics (Fut-SP) :* **M. Jean-Claude Delarue**, président

Jeudi 28 février 2013

- *Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) :* **M. Alexis Vuillemin**, sous-directeur des services ferroviaires et des déplacements urbains
- *Transdev :* **MM. Jérôme Nanty**, secrétaire général, **Michel Quidort**, directeur des Relations Institutionnelles, **Francis Chaput**, directeur délégué Grand Urbain France et **Mme Pascale Ville**, directrice des relations sociales
- *Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV) :* **M. Eric Ritter**, secrétaire général, et **Mme Laurence Cour**, responsable des affaires juridiques

- *Fédération nationale des associations d'usagers des transports (Fnaut)* : **M. Jean Sivardière**, président

Mercredi 6 mars 2013

- *Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)* : **MM. Philippe Goncalvès**, secrétaire général adjoint de la fédération générale des transports – CFTC (FGT-CFTC), coordonnateur du secteur ferroviaire, **Christian Jaud**, coordinateur du secteur urbain/interurbain et **Philippe Gautier**, président honoraire pour la RATP
- *Union syndicale Solidaires* : **MM. Philippe Touzet**, délégué central d'entreprise Sud RATP, **François Girodon**, secrétaire de l'union syndicale Solidaires transports et **Bernard Borgialli**, secrétaire fédéral de Sud Rail
- *Confédération générale du travail (CGT)* : **MM. Jérôme Vérité**, secrétaire général de la fédération nationale des syndicats de transports CGT, **Jacques Eliez**, secrétaire général de la CGT-RATP, **Richard Jaubert**, secrétaire fédéral, responsable de la branche transports urbains, et **Roland Fournery**, membre du bureau de la fédération CGT des cheminots

Jeudi 7 mars 2013

- *Confédération française de l'encadrement – confédération générale des cadres (CFE – CGC)* : **MM. Martial Frequelin**, vice-président de la fédération nationale CFE-CGC Transports, **Anatole Gomez**, délégué général exploitation à la CFE-CGC groupe RATP, **Jérôme Rittling**, membre du conseil fédéral du syndicat national des activités du transport et du transit (Snatt CFE-CGC), et **Gilles Bonnefoi**, président du syndicat national des réseaux de transports en commun
- *Force ouvrière (FO)* : **MM. Eric Falempin**, secrétaire général de la fédération FO-Cheminots, et **Patrice Clos**, secrétaire général de la fédération Transports et logistique

Jeudi 14 mars 2013

- *Direction générale du travail (DGT)* : **MM. Jean-Denis Combrexelle**, directeur général, **Jean-Henri Pyronnet**, adjoint à la sous-directrice des relations individuelles et collectives du travail, et **Sylvain Bissière**, chargé de mission

- *Confédération française démocratique du travail (CFDT)* : **MM. Didier Aubert**, secrétaire général de la CFDT-Cheminots, **Pascal Descamps**, secrétaire général du syndicat national des conducteurs de train FGAAC-CFDT, **Olivier Motta**, secrétaire général de la CFDT Transports urbains, **Eric Hugon**, secrétaire général adjoint du syndicat national du transport urbain (SNTU-CFDT), et **Laurent Gardoni**, secrétaire général de la CFDT-RATP
- *Union nationale des syndicats autonomes (Unsa)* : **MM. Roger Dillenseger**, secrétaire général adjoint de l'Unsa-cheminots, **Gilles Escarguel**, secrétaire national de la fédération autonome des transports (FAT-Unsa) et **Mme Laurence Ghikh**, secrétaire générale adjointe de l'Unsa-RATP
- *Régie autonome des transports parisiens (RATP)* : **MM. Paul Peny**, directeur général adjoint en charge de la gestion et de l'innovation sociale, et **Philippe Martin**, directeur général adjoint en charge des opérations de transport et de maintenance

Mercredi 15 mai 2013

- *Syndicat des transports d'Ile-de-France (Stif)* : **Mmes Sophie Mougard**, directrice générale, et **Catherine Bardier**, directrice de l'exploitation

Jeudi 23 mai 2013

- *DGITM* : **MM. Daniel Bursaux**, directeur général, **Bruno Dicianni**, adjoint au chargé de la sous-direction des transports ferroviaires et collectifs et des déplacements, et **Mme Donatienne Brillant**, directrice de cabinet du directeur général
- *Société nationale des chemins de fer français (SNCF)* : **MM. Loïc Hislaire**, directeur des ressources humaines de l'Epic, **Pierre-François Bauden**, directeur des relations sociales, **Jean-Claude Larrieu**, directeur des opérations et de la qualité des processus, et **Mme Karine Grossetête**, conseillère parlementaire

Jeudi 30 mai 2013

- *Cour de Cassation* : **M. Pierre Bailly**, conseiller-doyen de la chambre sociale

ANNEXES

ANNEXE 1

LOI N° 2007-1224 DU 21 AOÛT 2007

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

22 août 2007

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Texte 2 sur 139

LOIS

LOI n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs (1)

NOR : MTSX0757838L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2007-556 DC du 16 août 2007 ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE I^{er}

CHAMP D'APPLICATION

Article 1^{er}

La présente loi est applicable aux services publics de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique.

Ces services sont essentiels à la population car ils permettent la mise en œuvre des principes constitutionnels suivants :

- la liberté d'aller et venir ;
- la liberté d'accès aux services publics, notamment sanitaires, sociaux et d'enseignement ;
- la liberté du travail ;
- la liberté du commerce et de l'industrie.

Pour l'application de la présente loi, on entend par :

1° « Entreprise de transport » : toute entreprise ou toute régie, chargée d'une mission de service public de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique ;

2° « Autorité organisatrice de transport » : toute collectivité publique, groupement de collectivités publiques ou établissement public compétent, directement ou par délégation, pour l'institution et l'organisation d'un service public de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique.

TITRE II

DIALOGUE SOCIAL ET PRÉVENTION DES CONFLITS DANS LES ENTREPRISES DE TRANSPORT

Article 2

I. - Dans les entreprises de transport mentionnées à l'article 1^{er}, l'employeur et les organisations syndicales représentatives engagent des négociations en vue de la signature, avant le 1^{er} janvier 2008, d'un accord-cadre organisant une procédure de prévention des conflits et tendant à développer le dialogue social. Dans ces entreprises, le dépôt d'un préavis de grève ne peut intervenir qu'après une négociation préalable entre l'employeur et la ou les organisations syndicales représentatives qui envisagent de déposer le préavis. L'accord-cadre fixe les règles d'organisation et de déroulement de cette négociation. Ces règles doivent être conformes aux conditions posées au II. Le présent article s'applique sans préjudice des dispositions de l'article L. 521-3 du code du travail.

Des négociations sont également engagées au niveau de la branche en vue de la signature, avant le 1^{er} janvier 2008, d'un accord organisant une procédure de prévention des conflits et tendant à développer le dialogue social. Cet accord de branche fixe les règles d'organisation et de déroulement de la négociation préalable mentionnée au premier alinéa. Ces règles doivent être conformes aux conditions posées au II. L'accord de branche s'applique dans les entreprises de transport où aucun accord-cadre n'a pu être signé. L'accord-cadre régulièrement négocié s'applique, dès sa signature, en lieu et place de l'accord de branche.

Un décret en Conseil d'Etat pris après consultation des organisations syndicales représentatives des employeurs et des salariés des secteurs d'activité concernés fixe les règles d'organisation et de déroulement de la négociation préalable mentionnée au premier alinéa dans les entreprises de transport où, à la date du 1^{er} janvier 2008, aucun accord-cadre n'a pu être signé et aucun accord de branche ne s'applique. Les règles d'organisation et de déroulement ainsi prévues respectent les conditions posées au II. L'accord de branche ou l'accord-cadre régulièrement négocié après cette date s'applique, dès sa signature, en lieu et place de ce décret.

II – L'accord-cadre, l'accord de branche et, le cas échéant, le décret en Conseil d'Etat prévus au I déterminent notamment :

1° Les conditions dans lesquelles une organisation syndicale représentative procède à la notification à l'employeur des motifs pour lesquels elle envisage de déposer un préavis de grève conformément à l'article L. 521-3 du code du travail ;

2° Le délai dans lequel, à compter de cette notification, l'employeur est tenu de réunir les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification. Ce délai ne peut dépasser trois jours ;

3° La durée dont l'employeur et les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification disposent pour conduire la négociation préalable mentionnée au I. Cette durée ne peut excéder huit jours francs à compter de cette notification ;

4° Les informations qui doivent être transmises par l'employeur aux organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification en vue de favoriser la réussite du processus de négociation, ainsi que le délai dans lequel ces informations doivent être fournies ;

5° Les conditions dans lesquelles la négociation préalable entre les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification et l'employeur se déroule ;

6° Les modalités d'élaboration du relevé de conclusions de la négociation préalable ainsi que les informations qui doivent y figurer ;

7° Les conditions dans lesquelles les salariés sont informés des motifs du conflit, de la position de l'employeur, de la position des organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification ainsi que les conditions dans lesquelles ils reçoivent communication du relevé de conclusions de la négociation préalable.

III – Les procédures de prévention des conflits prévues dans les accords-cadres signés les 30 mai 1996, 23 octobre 2001 et 20 février 2006 à la Régie autonome des transports parisiens et le 28 octobre 2004 à la Société nationale des chemins de fer français, ainsi que celles prévues dans les accords conclus dans d'autres entreprises de transport avant le 1^{er} juillet 2007, sont mises en conformité, par voie d'avenant, avec le présent article au plus tard le 1^{er} janvier 2008.

Article 3

Lorsqu'un préavis a été déposé dans les conditions prévues à l'article L. 521-3 du code du travail par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives, un nouveau préavis ne peut être déposé par la ou les mêmes organisations et pour les mêmes motifs qu'à l'issue du délai du préavis en cours et avant que la procédure prévue à l'article 2 n'ait été mise en œuvre.

TITRE III

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

Article 4

I. – Après consultation des usagers lorsqu'existe une structure les représentant, l'autorité organisatrice de transport définit les dessertes prioritaires en cas de perturbation prévisible du trafic.

Sont réputées prévisibles les perturbations qui résultent :

- de grèves ;
- de plans de travaux ;
- d'incidents techniques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis leur survenance ;
- d'aléas climatiques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis le déclenchement d'une alerte météorologique ;
- de tout événement dont l'existence a été portée à la connaissance de l'entreprise de transport par le représentant de l'Etat, l'autorité organisatrice de transport ou le gestionnaire de l'infrastructure depuis trente-six heures.

Pour assurer les dessertes prioritaires, l'autorité organisatrice de transport détermine différents niveaux de service en fonction de l'importance de la perturbation. Pour chaque niveau de service, elle fixe les fréquences et les plages horaires. Le niveau minimal de service doit permettre d'éviter que soit portée une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir, à la liberté d'accès aux services publics, à la liberté du travail, à la liberté du commerce et de l'industrie et à l'organisation des transports scolaires. Il correspond à la couverture des besoins essentiels de la population. Il doit également garantir l'accès au service public de l'enseignement les jours d'examen nationaux. Il prend en compte les besoins particuliers des personnes à mobilité réduite.

Les priorités de desserte et les différents niveaux de service sont rendus publics.

II. – L'entreprise de transport élabore :

- un plan de transport adapté aux priorités de desserte et aux niveaux de service définis par l'autorité organisatrice de transport, qui précise, pour chaque niveau de service, les plages horaires et les fréquences à assurer ;

– un plan d'information des usagers conforme aux dispositions de l'article 7.

Après consultation des institutions représentatives du personnel, elle soumet ces plans à l'approbation de l'autorité organisatrice de transport.

III. – Les plans visés au II sont rendus publics et intégrés aux conventions d'exploitation conclues par les autorités organisatrices de transport avec les entreprises de transport. Les conventions en cours sont modifiées en ce sens avant le 1^{er} janvier 2008. Elles peuvent l'être par voie d'avenant. Les collectivités territoriales sont informées, de manière directe et préalable, des plans de desserte et des horaires qui sont maintenus.

IV. – Le représentant de l'Etat est tenu informé par l'autorité organisatrice de transport de la définition des dessertes prioritaires et des niveaux de service attendus, ainsi que de l'élaboration des plans visés au II et de leur intégration aux conventions d'exploitation.

En cas de carence de l'autorité organisatrice de transport, et après une mise en demeure, le représentant de l'Etat arrête les priorités de desserte ou approuve les plans visés au II.

Article 5

I. – Dans les entreprises de transport, l'employeur et les organisations syndicales représentatives engagent des négociations en vue de la signature, avant le 1^{er} janvier 2008, d'un accord collectif de prévisibilité du service applicable en cas de perturbation prévisible du trafic ou de grève.

L'accord collectif de prévisibilité du service recense, par métier, fonction et niveau de compétence ou de qualification, les catégories d'agents et leurs effectifs, ainsi que les moyens matériels, indispensables à l'exécution, conformément aux règles de sécurité en vigueur applicables à l'entreprise, de chacun des niveaux de service prévus dans le plan de transport adapté.

Il fixe les conditions dans lesquelles, en cas de perturbation prévisible, l'organisation du travail est révisée et les personnels disponibles réaffectés afin de permettre la mise en œuvre du plan de transport adapté. En cas de grève, les personnels disponibles sont les personnels de l'entreprise non grévistes.

A défaut d'accord applicable au 1^{er} janvier 2008, un plan de prévisibilité est défini par l'employeur.

L'accord ou le plan est notifié au représentant de l'Etat et à l'autorité organisatrice de transport.

Un accord collectif de prévisibilité du service qui entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2008, conformément aux dispositions prévues aux alinéas précédents, s'applique en lieu et place du plan de prévisibilité.

II. – En cas de grève, les salariés relevant des catégories d'agents mentionnées au I informent, au plus tard quarante-huit heures avant de participer à la grève, le chef d'entreprise ou la personne désignée par lui de leur intention d'y participer. Les informations issues de ces déclarations individuelles ne peuvent être utilisées que pour l'organisation du service durant la grève. Elles sont couvertes par le secret professionnel. Leur utilisation à d'autres fins ou leur communication à toute personne autre que celles désignées par l'employeur comme étant chargées de l'organisation du service est passible des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal.

Est passible d'une sanction disciplinaire le salarié qui n'a pas informé son employeur de son intention de participer à la grève dans les conditions prévues au premier alinéa du présent II.

Article 6

I. – Dès le début de la grève, les parties au conflit peuvent décider de désigner un médiateur, choisi d'un commun accord, aux fins de favoriser le règlement amiable de leurs différends. Le médiateur dispose, pour exercer sa mission, des pouvoirs mentionnés à l'article L. 524-2 du code du travail. Il veille à la loyauté et à la sincérité de la consultation éventuellement organisée en application du II du présent article.

II. – Au-delà de huit jours de grève, l'employeur, une organisation syndicale représentative ou le médiateur éventuellement désigné peut décider l'organisation par l'entreprise d'une consultation, ouverte aux salariés concernés par les motifs figurant dans le préavis, et portant sur la poursuite de la grève. Les conditions du vote sont définies, par l'employeur, dans les vingt-quatre heures qui suivent la décision d'organiser la consultation. L'employeur en informe l'inspecteur du travail. La consultation est assurée dans des conditions garantissant le secret du vote. Son résultat n'affecte pas l'exercice du droit de grève.

Article 7

En cas de perturbation du trafic, tout usager a le droit de disposer d'une information gratuite, précise et fiable sur le service assuré, dans les conditions prévues par le plan d'information des usagers.

En cas de perturbation prévisible, l'information aux usagers doit être délivrée par l'entreprise de transport au plus tard vingt-quatre heures avant le début de la perturbation.

L'entreprise de transport informe immédiatement l'autorité organisatrice de transport de toute perturbation ou risque de perturbation.

Article 8

Après chaque perturbation, l'entreprise de transport communique à l'autorité organisatrice de transport un bilan détaillé de l'exécution du plan de transport adapté et du plan d'information des usagers.

Elle établit également une évaluation annuelle des incidences financières de l'exécution de ces plans et dresse la liste des investissements nécessaires à l'amélioration de leur mise en œuvre. Cette évaluation est rendue publique.

Article 9

En cas de défaut d'exécution dans la mise en œuvre du plan de transport adapté ou du plan d'information des usagers prévus à l'article 4, l'autorité organisatrice de transport impose à l'entreprise de transport, quand celle-ci est directement responsable du défaut d'exécution, un remboursement total des titres de transport aux usagers en fonction de la durée d'inexécution de ces plans. La charge de ce remboursement ne peut être supportée directement par l'autorité organisatrice de transport.

L'autorité organisatrice de transport détermine par convention avec l'entreprise de transport les modalités pratiques de ce remboursement selon les catégories d'usagers.

L'usager qui n'a pu utiliser le moyen de transport pour lequel il a contracté un abonnement ou acheté un titre de transport a droit à la prolongation de la validité de cet abonnement pour une durée équivalente à la période d'utilisation dont il a été privé, ou à l'échange ou au remboursement du titre de transport non utilisé ou de l'abonnement.

L'acte de remboursement est effectué par l'autorité ou l'entreprise qui lui a délivré l'abonnement ou le titre de transport dont il est le possesseur.

Lorsque des pénalités pour non-réalisation du plan de transport adapté sont par ailleurs prévues, l'autorité organisatrice de transport peut décider de les affecter au financement du remboursement des usagers.

Article 10

La rémunération d'un salarié participant à une grève, incluant le salaire et ses compléments directs et indirects à l'exclusion des suppléments pour charges de famille, est réduite en fonction de la durée non travaillée en raison de la participation à cette grève.

Article 11

Avant le 1^{er} octobre 2008, un rapport d'évaluation sur l'application de la présente loi est adressé par le Gouvernement au Parlement.

Ce rapport présente notamment le bilan :

- des accords-cadres et accords de branche signés ;
- des procédures de dialogue social mises en œuvre et de leur impact au regard de l'objectif de prévention des conflits ;
- des actions de substitution du représentant de l'Etat éventuellement intervenues en application de l'article 4 ;
- des plans de transport adapté et des plans d'information des usagers élaborés par les entreprises de transport ;
- des accords collectifs de prévisibilité mis en place par ces entreprises ;
- du remboursement des titres de transport aux usagers, tel que prévu à l'article 9.

Article 12

Les autorités organisatrices de transport incorporent dans les conventions qu'elles concluent avec les entreprises de transport des critères sociaux et environnementaux de qualité de service.

Article 13

Un rapport adressé par le Gouvernement au Parlement avant le 1^{er} mars 2008 établit un état des lieux de l'évolution du dialogue social dans les transports publics de voyageurs autres que les transports terrestres réguliers et de l'impact de celle-ci sur l'amélioration de la continuité du service public. Le rapport propose les mesures législatives nécessaires à la mise en œuvre d'un dispositif de continuité dans les autres modes de transports publics de voyageurs.

Il fait le bilan de la prise en compte, dans la mise en œuvre du dialogue social, de la spécificité insulaire, des dessertes côtières et de la continuité territoriale.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 21 août 2007.

NICOLAS SARKOZY

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

FRANÇOIS FILLON

*Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie,
du développement et de l'aménagement durables,*
JEAN-LOUIS BORLOO

*La ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer et des collectivités territoriales,*
MICHELE ALLOTT-MARIE

*Le ministre du travail, des relations sociales
et de la solidarité,*
XAVIER BERTRAND

*Le secrétaire d'Etat
chargé des transports,*
DOMINIQUE BUSSEREAU

(1) Loi n° 2007-1224.

Travaux préparatoires :

Sénat :

Projet de loi n° 363 (2006-2007) ;

Rapport de Mme Catherine Procaccia, au nom de la commission spéciale, n° 365 (2006-2007) ;

Discussion les 17 à 19 juillet 2007 et adoption, après déclaration d'urgence, le 19 juillet 2007.

Assemblée nationale :

Projet de loi, adopté par le Sénat, n° 101 ;

Rapport de M. Jacques Kossowski, au nom de la commission spéciale, n° 107 ;

Discussion les 30 et 31 juillet et 1^{er} août 2007 et adoption le 1^{er} août 2007.

Sénat :

Projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, n° 430 (2006-2007) ;

Rapport de Mme Catherine Procaccia, au nom de la commission mixte paritaire, n° 431 (2006-2007) ;

Discussion et adoption le 2 août 2007.

Assemblée nationale :

Rapport de M. Jacques Kossowski, au nom de la commission mixte paritaire, n° 123 ;

Discussion et adoption le 2 août 2007.

Conseil constitutionnel :

Décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007 publiée au *Journal officiel* de ce jour.

ANNEXE 2

DÉCRET N° 2008-82 DU 24 JANVIER 2008 RELATIF À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 2 DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007

26 janvier 2008

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Texte 28 sur 138

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ

Décret n° 2008-82 du 24 janvier 2008 relatif à l'application de l'article 2 de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs

NOR : M757D01662D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, et du ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité,

Vu la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs ;

Vu les avis en date du 8 février 2008 des organisations syndicales représentatives des employeurs et des salariés dont la liste est annexée au présent décret ;

Le Conseil d'Etat (section sociale) entendu,

Décrète :

Art. 1^{er}. – A défaut d'un accord-cadre mentionné au I de l'article 2 de la loi du 21 août 2007 susvisée, l'organisation et le déroulement de la négociation préalable prévue à ce I obéissent aux règles supplétives suivantes :

1° L'organisation syndicale représentative qui notifie à l'employeur les motifs pour lesquels elle envisage de déposer un préavis de grève conformément à l'article L. 521-3 du code du travail procède à cette notification par remise en main propre contre décharge ou par tout autre moyen permettant d'attester la date de remise à l'autorité hiérarchique ou à la direction de l'établissement, de l'entreprise ou de l'organisme.

La notification comporte les mentions, assorties des précisions utiles, des revendications qui ont conduit l'organisation syndicale à envisager le recours à la grève, ainsi que les catégories d'agents et les services ou les établissements concernés par ces revendications.

2° L'employeur, saisi d'une notification par les organisations syndicales représentatives, en réunit les représentants dans les trois jours à compter de la remise de cette notification. Il communique sans délai aux représentants de ces organisations syndicales, par remise en main propre contre décharge ou par tout autre moyen permettant d'attester la date de cette remise, les lieu, date et heure de la première réunion de négociation préalable.

3° L'employeur ou son représentant transmet aux représentants des organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification mentionnée au 1° toute information de nature à éclairer les parties à la négociation dans la détermination de leurs positions respectives. Cette information, transmise au plus tard vingt-quatre heures avant l'ouverture de la négociation préalable, doit être pertinente au regard des motifs énoncés dans la notification dès lors que ces motifs relèvent de la compétence de l'employeur.

4° Les parties disposent d'une durée de huit jours francs à compter de la notification pour mener à son terme la négociation préalable.

5° L'employeur donne toute facilité aux négociateurs désignés par les organisations syndicales ainsi invitées pour préparer et assister à la négociation. Ces facilités concernent notamment les conditions matérielles de déplacement, de préparation et de participation aux réunions de négociation. Le calendrier de celles-ci est arrêté au cours de la première réunion par l'employeur et les organisations syndicales.

L'employeur ou son représentant peut se faire assister de toute personne qualifiée, au sein de l'entreprise, dont il juge que la participation aux réunions est de nature à éclairer les parties.

Sauf accord exprès qui est mentionné au relevé de conclusions prévu au 6° ci-après, les délégations patronales et syndicales comportent un nombre égal de personnes.

Le temps consacré par les salariés de l'entreprise ou de l'établissement à la préparation et à la participation à la négociation est assimilé à du temps de travail effectif. Pour les cas où ces salariés bénéficient d'un crédit d'heures de délégation prévu à l'article L. 412-20 du code du travail, ce temps est assimilé à des circonstances exceptionnelles au sens de cet article.

6° Le relevé de conclusions de la négociation préalable est élaboré et signé conjointement par l'employeur ou son représentant et par les représentants des organisations syndicales ayant participé à la première réunion de négociation. Ce relevé de conclusions contient au moins :

- a) Les motifs ayant conduit à envisager le dépôt d'un préavis de grève, les revendications afférentes ainsi que les autres informations mentionnées au second alinéa du 1° ci-dessus ;
- b) Les conditions d'organisation et de déroulement de la négociation préalable ;
- c) La nature des informations et des réponses apportées par l'employeur relativement à ces motifs ;
- d) Les positions finales respectives des parties à la négociation et la liste des points d'accord et de désaccord éventuels constatés au terme de la négociation préalable.

7° Les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification informent les personnels des services, des établissements ou de l'entreprise des motifs pour lesquels elles envisagent, le cas échéant, de déposer un préavis de grève.

L'employeur fait connaître aux personnels des services, des établissements ou de l'entreprise sa position.

Le relevé de conclusions établi en application du 6° ci-dessus est diffusé dans les meilleurs délais par la partie la plus diligente aux personnels des services, des établissements ou de l'entreprise.

Un exemplaire du relevé de conclusions est transmis sans délai au représentant de l'Etat dans la région, au représentant de l'autorité organisatrice de transport et à l'inspection du travail territorialement compétente.

Art. 2. – Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité et le secrétaire d'Etat chargé des transports sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 24 janvier 2008.

FRANÇOIS FILLON

Par le Premier ministre :

*Le ministre du travail, des relations sociales
et de la solidarité,
XAVIER BERTRAND*

*Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie,
du développement et de l'aménagement durables,
JEAN-LOUIS BORLOO*

*Le secrétaire d'Etat
chargé des transports,
DOMINIQUE BUSEBREAUX*

A N N E X E

LISTE DES ORGANISATIONS SYNDICALES D'EMPLOYEURS ET DE SALARIÉS CONSULTÉES EN APPLICATION DE L'ARTICLE 2 DE LA LOI N° 2007-1224 DU 21 AOÛT 2007

Organisations syndicales représentatives de salariés

Au titre de la Confédération générale du travail (CGT) :

- la Fédération nationale des syndicats CGT des transports ;
- la Fédération nationale des travailleurs cadres et techniciens des chemins de fer français CGT ;
- l'union syndicale CGT de la RATP.

Au titre de la Confédération française et démocratique du travail (CFDT) :

- la Fédération générale des transports et de l'équipement ;
- la Fédération des cheminots CFDT ;
- le syndicat général CFDT des personnels du groupe RATP.

Au titre de la Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) :

- la Fédération nationale des transports et de la logistique FO-UNCP ;
- la Fédération syndicale FO des cheminots ;
- le syndicat affilié à la Confédération générale du travail-Force ouvrière de la RATP.

Au titre de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) :

- la Fédération générale CFTC des transports ;
- la Fédération CFTC des cheminots ;
- le syndicat CFTC du groupe RATP.

Au titre de la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (CFE-CGC) :

- le Syndicat national des activités de transport et de transit ;

- le Syndicat national des transports en commun ;
- les syndicats affiliés à la CFE-CGC de la SNCF ;
- le syndicat CFE-CGC de la RATP.

La Fédération nationale des chauffeurs routiers (FNCR).

L'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), transports urbains-interurbains (TU-TI).

L'Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), fédération des cheminots.

L'Union nationale des syndicats autonomes RATP.

La Fédération nationale des syndicats de travailleurs du rail Solidaires, unitaires et démocratiques (SUD RAIL).

Le syndicat SUD RATP.

La Fédération générale autonome des agents de conduite, faisant fonctions et assimilés des chemins de fer (FGAAC).

Les syndicats affiliés à la Fédération des syndicats indépendants du groupe RATP.

Organisations syndicales représentatives des employeurs

L'Union des transports publics et ferroviaires (UTP).

L'Union des fédérations de transports (UFT).

La Fédération nationale des transports de voyageurs (FNTV).

L'Union nationale des organisations syndicales des transports routiers (UNOSTRA).

ANNEXE 3 CIRCULAIRE DGT N° 11 DU 30 NOVEMBRE 2007

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ

TRAVAIL – EMPLOI – FORMATION

Transports et communication

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES
ET DE LA SOLIDARITÉ

Direction générale du travail

Service des relations
et des conditions de travail

Sous-direction des relations individuelles
et collectives du travail

Bureau des relations collectives du travail

Circulaire DGT n° 11 du 30 novembre 2007 relative à la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs

NOR : MTST0710761C

(Texte non paru au Journal officiel)

Résumé : la présente circulaire précise les modalités d'intervention du représentant de l'Etat pour la mise en œuvre de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

Mots clés : transports terrestres réguliers de voyageurs, dialogue social, continuité du service public, prévention des conflits, perturbation prévisible du trafic, organisation du service, priorités de dessertes, information des usagers, évaluation de la loi.

Textes de référence : code du travail, loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs, loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 dite d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

Le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité ; le secrétaire d'Etat aux transports à Mesdames et Messieurs les préfets de région et de département.

Cette circulaire est disponible sur le site <http://www.travail-solidarite.gouv.fr>.

SOMMAIRE

I – LES OBJECTIFS DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007

1. Prévenir les conflits et faciliter les procédures de négociation préalable
2. Organiser le service en cas de grève ou de perturbation prévisible du trafic en termes de dessertes
3. Garantir aux usagers des droits qui vont d'une information de qualité sur les services assurés au remboursement, le cas échéant, du titre de transport

II – RÔLE DU REPRÉSENTANT DE L'ÉTAT

1. Accompagnement de la négociation relative au dialogue social
2. Appui et facilitation de la mise en œuvre de la loi par les acteurs locaux
3. Suivi de la mise en œuvre des plans
4. Substitution en cas de carence des autorités organisatrices de transports
5. Évaluation de la loi – coordination du recueil d'informations pour le rapport au Parlement

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ

FICHE N° 1 : CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007

1. Champ d'application de la loi
2. Les définitions posées par la loi
 - 2.1. Définitions
 - 2.1.1. Entreprise de transport
 - 2.1.2. Autorités organisatrices de transport
 - 2.2. Structures de consultation des usagers
 - 2.3. Définition d'une perturbation prévisible

FICHE N° 2 : PRÉVENTION DES CONFLITS ET FACILITATION DES PROCÉDURES DE NÉGOCIATION PRÉALABLE (l'accompagnement par le représentant de l'Etat de la négociation relative au dialogue social dans le secteur des transports publics de voyageurs)

1. Le dispositif prévu par la loi
2. Cadre général de l'intervention du représentant de l'Etat
3. Mode opératoire : une mission d'observation et d'appui technique
4. Condition d'efficacité
5. Entreprises concernées par l'obligation de négocier
6. Objectif poursuivi par la loi
7. Condition et objet de la négociation de l'accord-cadre
 - 7.1. Notification de la demande de négociation préalable
 - 7.2. Délai de mise en place de la négociation préalable
 - 7.3. Durée de la négociation préalable
 - 7.4. Informations ou documents à transmettre par l'employeur
 - 7.5. Conditions matérielles de la négociation
 - 7.6. Modalité de clôture de la négociation préalable
 - 7.7. Information des salariés

FICHE N° 3 : L'ORGANISATION DU SERVICE EN CAS DE GRÈVE OU DE PERTURBATION PRÉVISIBLE DU TRAFIC EN TERMES DE DESSERTES (l'intervention du préfet en cas de carence des autorités organisatrices de transport au regard de la continuité du service)

1. Le dispositif prévu par la loi
2. Conditions de la substitution du représentant de l'Etat à une autorité organisatrice de transports
3. L'action du représentant de l'Etat d'ici au 31 décembre 2007 en matière de définition des priorités de desserte
 - 3.1. Principe général d'intervention : une fonction avant tout supplétive
 - 3.2. Mode opératoire : une mission d'appui technique
 - 3.3. Condition d'efficacité
4. Condition et modalités de définition des priorités de desserte

FICHE N° 4 : COORDINATION DE L'ÉVALUATION DE LA LOI

1. Evaluation de la loi prévue à l'article 11
2. Rapport sur l'évolution du dialogue social dans les transports publics de voyageurs prévu à l'article 13

* *

La loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs a été adoptée le 2 août 2007 par le Parlement. Par décision n° 2007-556 DC du 16 août 2007, le Conseil constitutionnel en a intégralement validé les dispositions. Promulguée le 21 août 2007 et portant le n° 2007-1224, elle a été publiée au *Journal officiel* du 22 août 2007.

La loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs concilie les principes constitutionnels de continuité des services publics et du droit de grève, et introduit des aménagements proportionnés à son exercice, pour mieux assurer le fonctionnement des services de transports terrestres de voyageurs dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays.

Cette loi poursuit trois grands objectifs :

- prévenir les conflits et faciliter les procédures de négociation préalable ;
- organiser le service en cas de grève ou de perturbation prévisible du trafic en termes de dessertes ;
- garantir aux usagers des droits qui vont d'une information de qualité sur les services assurés, au remboursement, le cas échéant, du titre de transport.

Si cette loi accorde une très large place au dialogue social et à la négociation collective, il vous appartient d'en assurer le suivi et la mise en œuvre au niveau de la région et du département, eu égard notamment aux responsabilités particulières de l'Etat et de son représentant.

I. – LES OBJECTIFS DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007

1. Prévenir les conflits et faciliter les procédures de négociation préalable

Le premier volet tend à assurer un meilleur dialogue social. Il porte sur la prévention du déclenchement des conflits collectifs dans les entreprises concernées et prévoit les modalités selon lesquelles se déroule une procédure de négociation préalable au dépôt d'un préavis de grève. La procédure de prévention des conflits est définie par un accord-cadre au sein de l'entreprise ou un accord de branche dont le législateur a encadré le contenu, en prévoyant notamment un délai de huit jours de négociations avant l'intervention du préavis de grève.

2. Organiser le service en cas de grève ou de perturbation prévisible du trafic en termes de dessertes

Le deuxième volet de la loi traite de l'organisation de la continuité du service en cas de grève ou de toute autre perturbation prévisible du trafic. Si la loi ne pose pas d'exigence de service normal, en revanche, elle attribue à l'autorité organisatrice de transport (AOT) la charge de définir les différents niveaux de service, les priorités de desserte en fixant la fréquence et les plages horaires correspondantes, ainsi qu'un niveau minimal destiné à assurer les besoins essentiels de la population. Il revient à l'entreprise de transports d'établir un plan de transport adapté (PTA) et un plan d'information des usagers (PIU).

Le législateur confie aux partenaires sociaux le soin de signer un accord collectif de prévisibilité qui recense les fonctions nécessaires pour assurer les différents niveaux de service ainsi que l'organisation du travail en cas de grève. Le représentant de l'Etat, est constamment tenu informé des différents plans (PTA, PIU...) et accords de prévisibilité, et doit, en cas de carence de l'autorité organisatrice de transport, constatée au 31 décembre 2007, définir, en substitution, les priorités de desserte et approuver un plan de transport adapté et un plan d'information des usagers.

3. Garantir aux usagers des droits qui vont d'une information de qualité sur les services assurés au remboursement, le cas échéant, du titre de transport

Le dernier volet du texte reconnaît les droits des usagers il s'agit :

- d'un droit d'information préalable, en cas de grève ou de perturbation prévisible ;
- d'un droit à remboursement quand l'entreprise de transport est directement responsable du défaut d'exécution dans la mise en œuvre du plan de transport adapté ou du plan d'information des usagers.

La présente circulaire vise à préciser les modalités de l'intervention du représentant de l'Etat, en amont des conflits dans les transports terrestres de voyageurs, en tant que facilitateur de l'application de la loi par les acteurs concernés et en substitution de ces acteurs, en cas de carence de ceux-ci à remplir leurs obligations légales.

II. – RÔLE DU REPRÉSENTANT DE L'ÉTAT

Le législateur a souhaité placer le préfet au cœur du dispositif en tant que facilitateur des relations entre partenaires sociaux, et par un rôle substitutif en cas de carence des autorités organisatrices de transport à assurer leurs obligations.

1. Accompagnement de la négociation relative au dialogue social

Pour la mise en œuvre de l'article 2 de la loi, votre rôle consiste en une mission d'observation et d'appui technique auprès des partenaires sociaux concernés.

2. Appui et facilitation de la mise en œuvre de la loi par les acteurs locaux

Il vous appartient de contribuer à l'information et à l'appui des acteurs locaux concernés, qui seront identifiés, notamment pour appuyer les autorités organisatrices de transport (AOT), sur lesquelles portent essentiellement les nouvelles obligations légales et afin d'adapter les conventions entre acteurs locaux aux objectifs de la loi.

L'appui de l'ensemble des services de l'Etat et notamment des services déconcentrés du ministère de l'écologie, de l'aménagement et du développement durables, en charge de l'équipement, des DDTEFP et DRTEFP, des directions régionales du travail des transports pourra donc être sollicité tant en soutien technique que pour faciliter le dialogue social au sein des entreprises, dans le cadre de la négociation des accords-cadres et de prévisibilité.

3. Suivi de la mise en œuvre des plans

Vous devez veiller à être informé « par l'autorité organisatrice de transport de la définition des dessertes prioritaires et des niveaux de service attendus, ainsi que de l'élaboration des plans visés au II et de leur intégration aux conventions d'exploitation », c'est-à-dire les plans de transports adaptés (PTA) et plans d'information des usagers (PIU), selon l'article 4 de la loi.

L'accord (de prévisibilité) ou le plan (de prévisibilité) doit vous être notifié ainsi qu'à l'autorité organisatrice de transport, selon l'article 5 de la loi (cinquième alinéa du I). Cet accord de prévisibilité est négocié entre partenaires sociaux, et à défaut d'accord conclu à la date du 1^{er} janvier 2008, le plan de prévisibilité est défini par l'employeur.

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ

4. Substitution en cas de carence des autorités organisatrices de transports

En cas de carence de l'autorité organisatrice de transport, et après une mise en demeure, il vous appartient d'arrêter les priorités de desserte ou d'approuver les plans visés au II de l'article 4, c'est-à-dire les plans de transports adaptés (PTA) et plans d'information des usagers (PIU) en cas de perturbation (art. 4).

5. Evaluation de la loi – Coordination du recueil d'informations pour le rapport au Parlement

Vous veillerez à faciliter les procédures d'évaluation prévues par la loi. Cette mission induira un exercice de veille, d'ici à la fin de l'année 2007, sur les conditions de négociation, dans les entreprises concernées par la conclusion d'un accord avant le 1^{er} janvier 2008. Devant être rendu au Parlement avant le 1^{er} octobre 2008, le rapport d'évaluation de la loi présentera notamment l'état des accords-cadres et accords de branche signés, des procédures de dialogue social mises en œuvre et de leur impact au regard de l'objectif de prévention des conflits, des actions de substitution du représentant de l'Etat éventuellement intervenues en application de l'article 4, des plans de transport adaptés et des plans d'information des usagers élaborés par les entreprises de transport, des accords collectifs ou des plans de prévisibilité mis en place par ces entreprises ; enfin, du remboursement des titres de transport aux usagers.

Nous vous demandons de veiller personnellement à la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions et de nous signaler toutes difficultés que vous seriez amené à rencontrer.

Nous savons pouvoir compter sur vous pour que l'intervention de l'Etat, préventive et supplétive, contribue à assurer la continuité des services de transports terrestres de voyageurs et la réussite du dialogue social dans ce secteur.

*Le ministre du travail,
des relations sociales et de la solidarité,*
XAVIER BERTRAND

Le secrétaire d'Etat aux transports,
DOMINIQUE BUISSEAU

Les fiches ci-après précisent :

1. Le champ d'application et les définitions de la loi du 21 août 2007.
2. L'accompagnement par le représentant de l'Etat de la négociation relative au dialogue social dans le secteur des transports publics de voyageurs.
3. L'intervention du préfet en cas de carence des autorités organisatrices de transport au regard de la continuité du service.
4. Coordination de l'évaluation de la loi.

FICHE N° 1

CHAMP D'APPLICATION ET DÉFINITIONS DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007

(ART. 1^{er} DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007)

1. Champ d'application de la loi

La loi du 21 août 2007 est applicable au seul secteur des transports terrestres réguliers de personnes. Ce secteur comprend les services de transport ferroviaire de personnes (services par train, métro, tramways) ainsi que les services de transport routier réguliers de personnes (services routiers offerts à la place dont le ou les itinéraires, les points d'arrêt, les fréquences, les horaires et les tarifs sont fixés et publiés à l'avance).

Les activités de transport visées doivent donc correspondre à une demande publique, à la satisfaction d'un intérêt général reconnu par une personne publique et non commerciale.

A noter : les entreprises de transport scolaire, bien que non spécifiquement visées par la loi du 21 août 2007, n'en ont pas moins clairement vocation à entrer dans son champ d'application. En effet, la volonté du législateur qui, dans l'intérêt des usagers, n'a souhaité exclure aucune entreprise de transport de l'application de la loi, a été de ne faire aucune distinction entre les entreprises à raison de l'objet du transport considéré. En l'occurrence, les transports scolaires, qui sont des services réguliers publics de voyageurs au sens de l'article 29 de la LOTI, entrent dans le champ d'application de la loi.

2. Les définitions posées par la loi

2.1. Définitions

2.1.1. Entreprise de transport

Sous ce terme, sont visées toutes les entreprises chargées par une collectivité publique d'une mission de service public de transport terrestre régulier de personnes à vocation non touristique. Ces entreprises peuvent être gérées directement par la collectivité, donc en régie ; elles peuvent avoir aussi la forme d'établissements publics (SNCF et RATP) ou de sociétés privées délégataires ou concessionnaires de services publics ; elles sont, dans ce cas, liées à la collectivité publique par une convention d'exploitation.

2.1.2. Autorités organisatrices de transport (AOT)

En région Ile-de-France, la loi s'applique au syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), établissement public compétent pour la région Ile-de-France, et aux collectivités locales (ou à leurs groupements) compétentes par délégation du STIF, dénommées autorités organisatrices de proximité.

Hors de la région Ile-de-France, la loi s'applique aux collectivités publiques et aux groupements de collectivités publiques qui exercent la compétence d'organisation des transports, y compris si cette compétence leur a été déléguée.

Les autorités organisatrices de transport sont :

- les communes, les groupements de communes (SIVU, SIVOM), les établissements publics de coopération intercommunale (communautés d'agglomération, communautés urbaines, communautés de communes) dans la limite du périmètre de transports urbains (PTU), pour les transports collectifs urbains ;
- le département ou, par délégation du département, les communes ou leurs groupements, pour les transports collectifs interurbains (essentiellement le transport scolaire) ;
- la région ou, par délégation de la région, les départements, pour les transports d'intérêt régional routiers et ferroviaires ;
- le cas échéant, les syndicats mixtes compétents en matière de transports publics, pour les transports collectifs urbains et/ou interurbains selon les cas.

La loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (dite « LOTI ») a fait des transports publics réguliers de voyageurs un service public relevant de la compétence exclusive de ces collectivités. La loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation de l'énergie, puis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (loi dite « SRU ») ont élargi ensuite les missions de ces « autorités organisatrices de transport ».

Le rôle des AOT est multiple, puisqu'elles sont chargées de définir l'offre de transport et les tarifs, de choisir le mode d'exploitation (en régie ou convention avec une entreprise de transport), de financer le service et d'en assurer le contrôle.

2.2. Structures de consultation des usagers

Dans son article 4, la loi prévoit que les usagers sont consultés par l'autorité organisatrice de transport lorsqu'il existe une structure les représentant.

Ces structures peuvent être :

- les comités de ligne, définis à l'article 22 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, pour ce qui concerne le transport ferroviaire ;
- les comités des partenaires, hors Ile-de-France, définis à l'article 27-2 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs ;
- le comité des partenaires du transport public en Ile-de-France, défini à l'article 2-1 de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France ;
- toute autre association dont les statuts font référence, directement ou indirectement, à la défense ou à la représentation des intérêts des usagers des services publics de transport terrestres de voyageurs.

2.3. Définition d'une perturbation prévisible

La loi, dans son article 4, précise que les perturbations sont réputées prévisibles quand elles résultent :

- de grèves ;
- de plans de travaux ;
- d'incidents techniques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis leur survenance ;
- d'aléas climatiques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis le déclenchement d'une alerte météorologique ;
- de tout événement dont l'existence a été portée à la connaissance de l'entreprise de transport par le représentant de l'Etat, l'autorité organisatrice de transport ou le gestionnaire de l'infrastructure depuis trente-six heures.

FICHE N° 2

PRÉVENTION DES CONFLITS ET FACILITATION DES PROCÉDURES DE NÉGOCIATION PRÉALABLE

L'accompagnement par le représentant de l'Etat de la négociation relative au dialogue social dans le secteur des transports publics de voyageurs (art. 2 de la loi du 21 août 2007)

1. Le dispositif prévu par la loi

L'article 2 fixe les conditions dans lesquelles les entreprises doivent négocier avant le 1^{er} janvier 2008, avec les organisations syndicales de salariés, un accord de prévention des conflits prévoyant l'organisation préalable d'une négociation avant le dépôt de tout préavis de grève. Une négociation pourra avoir lieu soit de manière concomitante, au niveau de la branche professionnelle et de l'entreprise, soit à l'un de ces deux niveaux seulement. Le niveau de la branche est le seul pertinent pour les entreprises dépourvues de délégués syndicaux. Il est rappelé à ce propos que la négociation d'entreprise n'est possible qu'en présence de délégués syndicaux (soit, en principe, dans les entreprises comptant au moins cinquante salariés).

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ

2. Cadre général de l'intervention du représentant de l'Etat

La mission du préfet, dans ce cadre, a vocation à être moins directement opérationnelle qu'au regard de la mission que lui confie l'article 4 de la loi.

Il convient en effet de rappeler que la loi du 21 août 2007 n'a pas prévu, en matière de négociation collective, d'intervention de l'autorité préfectorale. Elle n'a prévu que l'intervention supplétive d'un décret en Conseil d'Etat en cas de défaillance du processus conventionnel.

3. Mode opératoire : une mission d'observation et d'appui technique

L'autorité préfectorale ne devra pas, sur cette question, courir le risque de l'ingérence dans le processus conventionnel. Il lui appartiendra néanmoins, dans ce cadre, de veiller à ce que les enjeux de la loi soient largement connus des partenaires sociaux.

Dans ce cadre, le représentant de l'Etat devra essentiellement poursuivre l'objectif de recensement des entreprises engagées localement dans le processus de négociation sur le dialogue social et, si nécessaire, les entreprises qui éprouveraient des difficultés à ouvrir de telles négociations. Il convient de relever que, si le gouvernement a voulu donner aux partenaires sociaux la liberté de déterminer ensemble les conditions du dialogue social dans le secteur des transports terrestres, son contenu est expressément détaillé par la loi. Le rôle de l'autorité préfectorale, dans ce cadre, pourra consister à anticiper le risque de voir ces négociations échouer. Sa fonction consistera notamment à nourrir la réflexion sur ce sujet sensible et, le cas échéant, à accompagner au mieux les partenaires dans leur travail conventionnel.

4. Condition d'efficacité

Pour atteindre ces objectifs, le représentant de l'Etat devra également pouvoir s'appuyer sur l'ensemble des services de l'Etat. Dans ce cadre, devront lui apporter un concours actif tant les services déconcentrés du ministère de l'écologie, de l'aménagement et du développement durables en charge de l'équipement déjà évoqués que les directions départementales et régionales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle, notamment sur les aspects ayant trait à la négociation collective.

5. Entreprises concernées par l'obligation de négocier

Sont concernées par cette négociation les entreprises de transport visées à l'article 1^{er} de la loi et les organisations syndicales représentatives.

Celles-ci engagent des négociations en vue de la conclusion d'un accord avant le 1^{er} janvier 2008. La date du 1^{er} janvier 2008 n'est pas celle avant laquelle la négociation doit commencer, mais bien celle avant laquelle la conclusion de l'accord doit avoir lieu.

6. Objectif poursuivi par la loi

Cette négociation a pour objet la signature d'un accord-cadre organisant une procédure de prévention des conflits et tendant à développer le dialogue social. La notion d'accord-cadre a été choisie parce qu'elle présente l'avantage de mettre l'accent sur la spécificité de ces accords : les accords ainsi négociés ont vocation à poser les règles qui, elles-mêmes, serviront de cadre à la négociation d'autres accords à l'occasion d'un litige donné, dans une entreprise donnée. L'accord-cadre négocié et conclu au niveau de l'entreprise, est le moyen le plus efficace d'organiser la prévention des conflits en prenant en compte les particularités d'une entreprise et des usagers d'un secteur donné.

A noter : il convient de noter que la loi n'a aucunement entendu exclure de son champ d'application les conflits de niveau national. Il faut en effet relever qu'une telle option aurait fait perdre de sa portée au texte. Elle aurait, pratiquement, rendu délicate la détermination de l'autorité habilitée à distinguer les conflits collectifs de niveau interprofessionnel des conflits propres à l'entreprise pour décider si, ensuite, une négociation préalable se déroule ou non. Du reste, les conflits interprofessionnels ont, le plus souvent, un motif qui présente une relation avec l'entreprise au sein de laquelle l'exigence de négociation ne sera pas sans portée. Ainsi serait-ce le cas pour un conflit généralisé sur les salaires : les participants au mouvement collectif pourraient, au sein de leur entreprise, conduire une négociation.

En toute hypothèse, le dernier alinéa de l'article L. 521-3 du code du travail prévoit d'ores et déjà que pendant la durée du préavis, « les parties intéressées sont tenues de négocier », sans distinguer selon les caractéristiques des conflits.

L'accord-cadre a pour objet de fixer les conditions de la négociation en cas de conflit, entre l'employeur et les organisations syndicales représentatives de l'entreprise. Seules les organisations syndicales représentatives « qui envisagent de déposer le préavis » sont parties à la négociation.

Il convient de préciser que cette négociation intervient préalablement au dépôt du préavis de grève. Le gouvernement, relayé par le législateur considère, en effet qu'« en renforçant le dialogue social dans les entreprises de transport, les grèves pourront être pour une large part évitées ».

7. Condition et objet de la négociation de l'accord-cadre

La loi a fixé, s'agissant de cet accord-cadre, un contenu impératif auquel les partenaires sociaux sont tenus de se conformer. La loi précise qu'à défaut d'un tel accord, « un décret en Conseil d'Etat, pris après consultation des organisations syndicales représentatives des employeurs et des salariés des secteurs d'activité concernés, fixe les règles d'organisation et de déroulement de la négociation préalable ».

Il apparaît donc nécessaire de rappeler et de préciser le contenu impératif de l'accord-cadre.

7.1. Notification de la demande de négociation préalable

Lorsqu'une ou plusieurs organisations syndicales représentatives envisagent de déposer un préavis de grève, conformément à l'article L. 521-3 du code du travail, il leur appartient de notifier à l'employeur les motifs pour lesquels elles envisagent de déposer ce préavis par lettre recommandée avec avis de réception ou tout autre moyen donnant date certaine au dépôt. Le décompte des délais commence à compter du lendemain du jour de cette notification.

A noter : les « organisations syndicales représentatives » visées par la loi ne sont pas les seules organisations figurant sur la liste des organisations syndicales les plus représentatives au plan national figurant sur l'arrêté du 31 mars 1966. L'expression employée par le législateur couvre, en outre, les organisations qui sont représentatives dans l'entreprise.

7.2. Délai de mise en place de la négociation préalable

L'employeur, saisi de cette notification, est tenu de réunir la ou les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à ladite notification dans un délai maximal de trois jours.

A noter : le délai dans lequel, à compter de la notification par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives des motifs pour lesquels elles envisagent de faire grève, l'employeur est tenu de réunir celles-ci, ne peut dépasser trois jours et, d'autre part, la durée dont l'employeur et les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification disposent pour conduire la négociation préalable ne peut excéder huit jours francs à compter de cette notification.

Le délai de trois jours prévu à l'article 2-II (2°) se situe donc, à l'intérieur de celui de huit jours mentionné au 3° de ce même article, dès lors qu'ils s'ouvrent tous les deux à compter de la notification.

Le préavis légal de cinq jours prévu par les dispositions de l'article L. 521-3 du code du travail est donc déposé, au maximum, à l'issue des huit jours francs de négociations, si ces dernières ont échoué. Le délai total maximal qui sépare l'ouverture des négociations, le jour de la notification, du début effectif d'un éventuel mouvement de grève, confirmé par le dépôt du préavis cinq jours avant son commencement, est ainsi fixé à treize jours.

7.3. Durée de la négociation préalable

L'employeur et les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification disposent, pour conduire la négociation préalable, d'une durée de huit jours francs à compter de cette notification.

A noter : les plafonds fixés par le législateur pour la détermination des délais de négociation répondent ainsi aux exigences devant être conciliées : prévoir, d'un côté, une durée suffisante pour que s'instaure une réelle négociation et, de l'autre, éviter le contournement de ce temps de négociation et maintenir l'urgence d'aboutir.

Le caractère « franc » porte la période de négociation préalable au dépôt du préavis de huit à dix jours, ce qui doit permettre aux partenaires sociaux de bénéficier d'un délai suffisant pour négocier au sein de l'entreprise, sans que ne soient décomptés les dimanche et jours fériés. Cette précision permet d'aligner les règles de computation du délai applicables à la négociation préalable à celles applicables au dépôt du préavis, en application de l'article L. 521-3 du code du travail.

Comme a pu le constater le Conseil constitutionnel, le délai total de treize jours prévu par le législateur, qui n'est qu'un délai maximal, apparaît comme raisonnable et comme ne portant pas une atteinte excessive au droit de grève.

7.4. Informations ou documents à transmettre par l'employeur

L'employeur transmet aux organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification, les informations ou documents permettant d'engager un processus de négociation en rapport avec les motifs de la grève envisagée. Ces documents doivent être transmis aux organisations syndicales dans le délai mentionné par l'accord.

A noter : les informations communiquées aux organisations syndicales de salariés devront permettre la communication des éléments nécessaires à une négociation en toute connaissance de cause.

7.5. Conditions matérielles de la négociation

L'employeur informe les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification des date, lieu et heure de la première réunion de négociation. Il doit donner toute facilité aux organisations syndicales de salariés ainsi invitées pour préparer et assister à cette réunion. Le calendrier de négociation est arrêté, au cours de la première réunion, par l'employeur et les organisations syndicales représentatives invitées.

7.6. Modalité de clôture de la négociation préalable

Un relevé de conclusions de la négociation préalable est élaboré conjointement par l'employeur et les organisations syndicales représentatives qui ont procédé à la notification. Ce relevé de conclusions doit rappeler les motifs ayant conduit à envisager le dépôt d'un préavis de grève et la nature des informations transmises par l'employeur relatif à ces motifs. Il contient par ailleurs les positions finales des parties à la négociation. A cet égard, il liste les points d'accord et de désaccord constatés au terme de la négociation préalable.

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ

A noter : il apparaît notamment nécessaire que soient clairement connus l'objet de la négociation et les termes contradictoires de la discussion. Doivent être impérativement contenues dans le relevé de conclusions final « les positions contradictoires, énonçant les points d'accord ou de désaccord ». La loi précise également que « Ce document est nécessairement communiqué à tous les salariés. »

7.7. Information des salariés

Les organisations syndicales représentatives informent par voie d'affichage les salariés des motifs pour lesquels elles envisagent de déposer un préavis de grève. Au terme de la négociation préalable, un exemplaire du relevé de position conforme au 6° est remis par l'employeur à chaque salarié de l'entreprise. Il fait par ailleurs l'objet d'un affichage au sein de chaque établissement de l'entreprise.

FICHE N° 3

L'ORGANISATION DU SERVICE EN CAS DE GRÈVE OU DE PERTURBATION PRÉVISIBLE
DU TRAFIC EN TERMES DE DESSERTES

L'intervention du préfet en cas de carence des autorités organisatrices de transport au regard de la continuité du service (art. 4 de la loi du 21 août 2007)

1. Le dispositif prévu par la loi

L'article 4 de la loi du 21 août 2007 demande au préfet de suppléer les autorités organisatrices de transport (AOT) au regard de la continuité du service (définition des priorités de desserte) uniquement si celles-ci ne remplissent pas les obligations prévues au I de l'article 4 de la loi, qui sont au premier chef de leur responsabilité. L'article 4 prévoit en l'occurrence qu'il incombe au préfet, dans le cadre de l'organisation de la continuité du service public en cas de grève ou autre perturbation prévisible du trafic, dans l'hypothèse d'une carence de l'autorité organisatrice de transport, et après mise en demeure, d'arrêter les priorités de desserte ou d'approuver les plans visés au II dudit article, c'est-à-dire le plan de transport adapté et le plan d'information des usagers.

L'objectif de la loi consiste à ce que la mise en œuvre des dispositions de l'article 4 soit préparée de manière active, ce qui explique notamment le délai fixé, par le III de l'article 4, au 1^{er} janvier 2008 pour la modification des conventions en cours.

Le représentant de l'Etat est, en vertu du premier alinéa du IV de l'article 4, tenu informé par les autorités organisatrices de transport de la définition des dessertes prioritaires et des niveaux de service attendus, ainsi que de l'élaboration des plans visés au II et de leur intégration aux conventions d'exploitation. Il lui appartient, si nécessaire, de s'informer de l'état des travaux auprès des autorités organisatrices concernées.

2. Conditions de la substitution du représentant de l'Etat à une autorité organisatrice de transports

Le représentant de l'Etat doit pouvoir se substituer à une autorité organisatrice de transport défaillante afin de déterminer les priorités de desserte en cas de perturbation prévisible. Ces priorités constituent le cadre qui permet aux entreprises délégataires d'un service public de transport terrestre de voyageurs d'élaborer le plan de transport adapté et le plan d'information des usagers.

A cet égard, l'information du représentant de l'Etat sur les priorités de dessertes fixées par l'autorité organisatrice de transport et la possibilité de substitution en cas de carence de cette autorité sont essentielles : le représentant de l'Etat doit pouvoir s'assurer que les AOT remplissent les obligations de la loi et pallier leur carence afin d'assurer l'effectivité des dispositions de ce texte.

En revanche, le représentant de l'Etat ne saurait être chargé de se substituer aux entreprises qui manqueraient à l'obligation d'établir les plans de transport adapté et d'information des usagers. Seule l'entreprise dispose en effet de la connaissance approfondie de son fonctionnement interne et de son réseau nécessaire à l'établissement de ces plans.

De même, la loi ne prévoit pas que le représentant de l'Etat se substitue aux employeurs dans l'obligation d'établir un plan de prévisibilité dont l'élaboration nécessite une connaissance très fine des modes de fonctionnement de l'entreprise. En cas d'échec du dialogue social, il appartiendra, le cas échéant, à l'employeur d'établir ce plan unilatéralement, faute de quoi l'AOT sera fondée à en tirer les conséquences en constatant que son exploitant ne remplit pas ses obligations contractuelles.

3. L'action du représentant de l'Etat d'ici au 31 décembre 2007 en matière de définition des priorités de desserte*3.1. Principe général d'intervention : une fonction avant tout supplétive*

La loi a, à tous égards, pris le parti de placer les acteurs du secteur des transports terrestres au cœur du dispositif qu'elle a prévu. Elle n'a prévu l'intervention de l'Etat qu'à titre supplétif. Tel est précisément le cas s'agissant de la définition de priorités de desserte : l'Etat n'a vocation à intervenir qu'en cas de carence de l'autorité organisatrice de transport. Pour autant, il n'y a pas lieu de considérer que l'Etat et son représentant sur le territoire ont vocation à rester inactifs pendant ce temps réservé aux acteurs locaux.

L'implication du représentant de l'Etat auprès des acteurs locaux, pendant le temps qui leur est réservé pour mettre en œuvre les dispositions de la loi, doit lui permettre d'anticiper une éventuelle carence de l'autorité organisatrice et ainsi de se substituer à cette dernière afin de respecter l'échéance du 1^{er} janvier 2008 fixée par la loi.

3.2. *Mode opératoire : une mission d'appui technique*

Il vous appartiendra, pendant le temps réservé aux opérateurs locaux, de développer une mission d'accompagnement permettant de prendre ensuite le relais si nécessaire. Cette mission, qui vise à sensibiliser les acteurs locaux sur la nécessité d'adapter leurs conventions aux objectifs poursuivis par la loi, peut être distinguée selon le processus suivant :

- la mission première du représentant de l'Etat est d'abord d'identifier les acteurs du dispositif et, en premier lieu les autorités organisatrices de transports. L'établissement d'une liste exhaustive de ces acteurs est en effet, la condition première d'un maillage efficace du dispositif prévu par la loi. Il est en effet nécessaire que les usagers des transports soient tous placés, en cas de grève ou de toute autre perturbation prévisible du trafic, dans une situation d'égalité au titre de l'accès aux transports publics de voyageurs ;
- passée cette phase d'identification, il appartiendra au représentant de l'Etat de se rapprocher des autorités organisatrices de transports ainsi recensées afin d'examiner avec elles les modalités d'élaboration des documents de nature à permettre la définition des priorités de desserte. L'intervention du représentant de l'Etat dans ce cadre doit être comprise comme relevant d'une aide à la mise en application de la loi. Il appartiendra au représentant de l'Etat de faire connaître aux acteurs locaux, par tous moyens (circulaire, réunion d'information, etc.) l'offre de service qu'il est susceptible d'apporter.

3.3. *Condition d'efficacité*

Dans ce cadre, eu égard à l'extrême complexité des outils à mettre en place ou à adapter, le représentant de l'Etat devra pouvoir s'appuyer sur l'ensemble des services de l'Etat susceptibles d'épancher localement son action auprès des acteurs impliqués.

4. **Condition et modalités de définition des priorités de desserte**

La loi, dans son article 4, précise que la définition des dessertes prioritaires s'accompagne :

- de la détermination des différents niveaux de service en fonction de l'importance de la perturbation ;
- et, pour chacun de ces niveaux de service, de la détermination des fréquences et plages horaires de desserte.

Elle dispose en outre que le niveau minimal de service doit permettre d'éviter que soit portée une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir, à la liberté d'accès aux services publics, à la liberté du travail, à la liberté du commerce et de l'industrie et à l'organisation des transports scolaires. Il correspond à la couverture des besoins essentiels de la population. Il doit également garantir l'accès au service public de l'enseignement les jours d'examen nationaux. Il prend en compte les besoins particuliers des personnes à mobilité réduite.

Il convient de partir de l'existant pour définir les dessertes prioritaires. En effet, sur de nombreux réseaux, les dessertes prioritaires sont d'ores et déjà identifiées comme telles et assurées en partie en situation perturbée.

Dans le cas où les dessertes prioritaires ne seraient pas définies, le représentant de l'Etat devra déterminer les dessertes indispensables à la vie des bassins de population desservis. La définition de ces dessertes n'a pas pour but d'assurer un service normal, elles doivent être définies dans le respect du principe de proportionnalité garantissant un juste équilibre entre exercice du droit de grève et continuité des services publics. Par conséquent, le représentant de l'Etat devra distinguer parmi les déplacements quotidiens, voire saisonniers, ceux répondant à des besoins essentiels. Ces derniers peuvent varier selon les spécificités locales mais correspondent, en général :

- aux déplacements domicile-travail et domicile-études le matin et le soir ;
- à la desserte des établissements de santé ;
- à la desserte des services administratifs et sociaux ;
- à la desserte des points d'accès à d'autres modes de transport ;
- aux déplacements domicile-lieux d'examen nationaux.

Ces dessertes doivent permettre de couvrir les besoins essentiels de la population, avec une attention particulière portée sur les besoins des personnes à mobilité réduite.

Pour déterminer les dessertes prioritaires, le représentant de l'Etat pourra s'appuyer sur les compétences techniques de la direction départementale de l'équipement et sur l'entreprise de transport qui a une connaissance approfondie des caractéristiques de la demande sur le réseau qu'elle exploite (axes les plus fréquentés, heures de pointe, fréquences nécessaires...).

Il pourra, s'il le juge nécessaire, consulter les associations représentant les usagers, s'il en existe, qui connaissent bien les besoins des populations.

La démarche de définition des dessertes prioritaires et des niveaux de service ne doit pas négliger les contraintes liées à d'autres perturbations que les grèves. Ainsi, les aléas climatiques peuvent nécessiter une approche spécifique en fonction de la viabilité des réseaux. La viabilité hivernale, par exemple, peut nécessiter une coordination avec les services d'entretien des routes.

En général, trois à quatre niveaux de service pourront utilement être définis, depuis le niveau de desserte le moins élevé (correspondant à la perturbation la plus forte) jusqu'au niveau de desserte le plus élevé (correspondant à la perturbation la moins forte).

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ

Par exemple, on fixera un niveau 1 si la perturbation est forte, qui permet de desservir les écoles, les hôpitaux, le cas échéant, des bassins d'emplois à forte densité de population, les services administratifs, les gares SNCF, voire routières. Si la perturbation est moins forte on fixera un niveau 2 en ajoutant telle ou telle ligne de bus ou métro aux heures de pointe, et ainsi de suite pour des niveaux 3 ou 4.

Les fréquences et les plages horaires seront définies en fonction, là encore, de la force de la perturbation. En cas de perturbation forte ou très forte, les plages horaires pourraient se concentrer sur les périodes journalières du matin et du soir les plus critiques pour les usagers, avec une amplitude qui devra également être précisée. De même, les fréquences qui seront associées à chaque niveau de service pourront varier en fonction du niveau de service, mais également en fonction des plages horaires.

Enfin, le préfet devra transmettre de manière formelle à l'opérateur de transport les dessertes prioritaires ainsi que les niveaux de service associés, afin que ce dernier élabore le plan de transport adapté et le plan d'information des usagers.

Ces dessertes prioritaires et niveaux de service associés devront être rendus publics.

FICHE N° 4

COORDINATION DE L'ÉVALUATION DE LA LOI (ART. 11 ET 13 DE LA LOI DU 21 AOÛT 2007)

La loi du 21 août 2007 prévoit diverses mesures d'évaluation permettant d'apprécier l'efficacité de la loi ainsi votée (art. 11) et d'envisager, le cas échéant les conditions de son extension à d'autres modes de transports (art. 13). En égard à la complexité des recensements auquel il conviendra de procéder, la coordination sera confiée au représentant de l'Etat à l'échelon local.

1. Evaluation de la loi prévue à l'article 11

L'Assemblée nationale a adopté un article 11 prévoyant qu'avant le 1^{er} octobre 2008, un rapport d'évaluation sur l'application de la présente loi a vocation à être adressé par le Gouvernement au Parlement.

Cette évaluation, portant sur les accords passés en matière de dialogue social autant que sur la continuité du service public en cas de grève, devra être organisée, sur le plan administratif, de telle sorte que la remontée d'information puisse être effective et efficace. De ce fait, c'est à l'autorité préfectorale, la mieux à même d'apprécier la réalité de la négociation ainsi engagée, que revient la charge de réaliser, par région, l'évaluation prévue à l'article 11. Cette évaluation a vocation à être transmise au ministère chargé du travail, à qui reviendra la responsabilité d'en réaliser la synthèse, ainsi que, pour information, au ministère en charge des transports.

2. Rapport sur l'évolution du dialogue social dans les transports publics de voyageurs prévu à l'article 13

L'article 13 de la loi prévoit qu'un rapport adressé par le Gouvernement au Parlement avant le 1^{er} mars 2008 établira un état des lieux de l'évolution du dialogue social dans les transports publics de voyageurs autres que les transports terrestres réguliers et de l'impact de celle-ci sur l'amélioration de la continuité du service public.

Pour les raisons précédemment évoquées, la procédure de recensement – concours de l'autorité préfectorale – exposée pour l'évaluation de la loi (*cf.* art. 11 ci-dessus) doit pouvoir trouver à s'appliquer également dans ce cadre.

ANNEXE 4
RAPPORT DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT
SUR LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI¹

Rapport au Parlement sur la mise en application des lois

(Article 67 de la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit)

Loi n°2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs

La loi n°2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs s'attache à développer le dialogue social et à prévenir les conflits dans les entreprises de transport terrestre et traite de l'organisation de la continuité du service en cas de grève.

L'article 1^{er} de la loi dispose que les services de transport terrestre permettent la mise en œuvre de certains principes constitutionnels, à savoir la liberté d'aller et venir, la liberté d'accès aux services publics, notamment sanitaires, sociaux et d'enseignement, la liberté du travail, la liberté du commerce et de l'industrie.

La loi pose le principe qu'un renforcement du dialogue social pourra éviter la multiplication des grèves et précise que "le dépôt d'un préavis de grève ne peut intervenir qu'après une négociation préalable entre l'employeur et la ou les organisations syndicales représentatives qui envisagent de déposer un préavis".

A cette fin, l'article 2 avait prévu l'engagement de négociations obligatoires au sein des entreprises de transport en vue d'aboutir à la signature d'un accord-cadre instituant une procédure de prévention des conflits, ainsi que l'engagement de négociations par branche. A défaut d'accord au plus tard le 1^{er} janvier 2008, la loi prévoyait qu'un décret en Conseil d'Etat viendrait préciser l'organisation et le déroulement de la négociation préalable dans les entreprises concernées.

A la date du 1^{er} janvier 2008, les négociations étaient encore inabouties dans certaines entreprises de transport.

Le décret n° 2008-82 du 24 janvier 2008 (JORF du 26 janvier) est donc venu préciser l'organisation et le déroulement de la négociation préalable dans les entreprises de transports terrestres réguliers de voyageurs.

¹ En application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, selon lequel : « A l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi.

Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».