

N° 194

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1998-1999

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 février 1999

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires sociales sur la proposition de loi de MM. Philippe ARNAUD, Jean-Paul AMOUDRY, Jean ARTHUIS, Alphonse ARZEL, Denis BADRÉ, René BALLAYER, Bernard BARRAUX, Jacques BAUDOT, Michel BÉCOT, Claude BELOT, François BLAIZOT, Maurice BLIN, Mme Annick BOCANDÉ, MM. Didier BOROTRA, Marcel DENEUX, Gérard DERIOT, André DILIGENT, André ÉGU, Pierre FAUCHON, Jean FAURE, Serge FRANCHIS, Yves FRÉVILLE, Francis GRIGNON, Marcel HENRY, Pierre HÉRISSON, Rémi HERMENT, Jean HUCHON, Claude HURIET, Jean-Jacques HYEST, Henri LE BRETON, Edouard LE JEUNE, Marcel LESBROS, Jean-Louis LORRAIN, Jacques MACHET, Jean MADELAIN, Kléber MALÉCOT, André MAMAN, René MARQUÈS, Louis MERCIER, Daniel MILLAUD, Louis MOINARD, René MONORY, Philippe NOGRIX, Jean POURCHET, Michel SOUPLET et Xavier de VILLEPIN tendant à assurer un **service minimum** en cas de grève dans les **services et entreprises publics**,*

Par M. Claude HURIET,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Delaneau, *président* ; Jacques Bimbenet, Louis Boyer, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Guy Fischer, Jean-Louis Lorrain, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Annick Bocandé, MM. Charles Descours, Alain Gournac, Roland Hugué, *secrétaires* ; Henri d'Attilio, François Autain, Paul Blanc, Mme Nicole Borvo, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Philippe Darniche, Christian Demuynek, Claude Domeizel, Jacques Dominati, Michel Esneu, Alfred Foy, Serge Franchis, Francis Giraud, Claude Huriet, André Jourdain, Philippe Labeyrie, Roger Lagorsse, Dominique Larifla, Henri Le Breton, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jacques Machet, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Philippe Nogrix, Mme Nelly Olin, MM. Lylian Payet, André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Henri de Richemont, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vezinhet, Guy Vissac.

Voir le numéro :

Sénat : 491 (1997-1998).

---

Service public.

## SOMMAIRE

<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>3</b>
<b>AVANT-PROPOS.....</b>	<b>10</b>
<b>I. LA CONFLICTUALITÉ DANS LES SERVICES PUBLICS : UN PROBLÈME LANCINANT.....</b>	<b>13</b>
A. UNE SITUATION PARADOXALE.....	13
1. <i>La continuité au cœur du service public</i> .....	13
2. <i>Une conflictualité anormalement élevée</i> .....	14
B. UNE RÉGLEMENTATION PARCELLAIRE .....	18
1. <i>La jurisprudence équilibrée du Conseil Constitutionnel</i> .....	19
2. <i>L'intervention prudente du législateur</i> .....	20
3. <i>La compétence supplétive du Gouvernement</i> .....	21
C. UNE QUESTION RÉCURRENTÉ .....	23
1. <i>Des initiatives multiples</i> .....	23
2. <i>Les débats antérieurs devant votre commission</i> .....	25
<b>II. LA GRÈVE : UN ÉCHEC DE L'ÉTAT EMPLOYEUR .....</b>	<b>28</b>
A. UN INSTRUMENT D'EXPRESSION DES MÉCONTENTEMENTS TROP SOUVENT BANALISÉ.....	28
1. <i>Le préavis détourné</i> .....	29
2. <i>Le service minimum mal interprété</i> .....	31
B. UNE GESTION DÉFICIENTE DES RESSOURCES HUMAINES.....	32
1. <i>Un déficit de concertation</i> .....	32
2. <i>Les carences de l'Etat employeur</i> .....	34
<b>III. LE SERVICE MINIMUM : UN PIS-ALLER .....</b>	<b>35</b>
A. UNE DÉRIVE POSSIBLE.....	35
1. <i>Le risque d'un recul</i> .....	35
2. <i>La banalisation des carences des services publics</i> .....	36
B. DES DIFFICULTÉS PRATIQUES.....	38
C. UNE PRIORITÉ : LA PRÉVENTION DES CONFLITS.....	39
1. <i>Une démarche réaliste</i> .....	39
2. <i>La prévention et la résolution des conflits du travail</i> .....	40
<b>IV. UNE ÉVOLUTION EN COURS.....</b>	<b>41</b>
A. L'EXIGENCE ACCRUE DE L'OPINION PUBLIQUE.....	41
1. <i>Le besoin d'un service de qualité</i> .....	41
2. <i>L'élargissement de la notion de service essentiel</i> .....	42
B. LES EFFETS DE LA CONCURRENCE.....	43

C. L'IMPACT DE L'EUROPE SOCIALE .....	43
D. UNE PRISE DE CONSCIENCE SALUTAIRE .....	44
<b>V. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION .....</b>	<b>46</b>
A. FAVORISER LA PRÉVENTION CONCERTÉE DES CONFLITS .....	46
B. AFFIRMER LA PLACE DE LA NÉGOCIATION DURANT LE PRÉAVIS .....	47
C. TIRER LES LEÇONS D'UNE CARENCE ÉVENTUELLE.....	48
<b>EXAMEN DES ARTICLES.....</b>	<b>50</b>
• <i>Article premier Appel à la négociation d'accords collectifs relatifs à l'amélioration du dialogue social et à la prévention des grèves</i> .....	50
• <i>Art. 2 Modification des règles relatives au préavis obligatoire</i> .....	51
• <i>Art. 3 Rapport au Parlement dressant le bilan des grèves dans les services publics</i> .....	53
• <i>Intitulé de la proposition de loi</i> .....	53
<b>TEXTE DES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION SUR LA PROPOSITION DE LOI .....</b>	<b>54</b>

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 3 février 1999** sous la présidence de **M. Jean Delaneau, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport de **M. Claude Huriet** sur la **proposition de loi n° 491** (1997-1998) de **M. Philippe Arnaud** et plusieurs de ses collègues, tendant à assurer un **service minimum** en cas de grève **dans les services et entreprises publics**.

**M. Claude Huriet, rapporteur**, a rappelé que la question du droit de grève devait être examinée au regard de deux autres principes à valeur constitutionnelle, à savoir la continuité des services publics et la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens.

Il a observé l'importance du nombre de journées de grève dans les services publics en dépit de ce principe de continuité, élément fondateur de la notion de service public.

Après avoir évoqué les positions adoptées par la commission ainsi que les propositions de loi déjà déposées sur ce thème, il a souligné qu'il était utile de légiférer « à froid » dans un domaine aussi sensible.

En premier lieu, il a constaté que la grève correspondait à un échec du dialogue social confirmé par le détournement dont fait parfois l'objet le préavis rendu obligatoire dans les services publics par la loi du 13 juillet 1963.

A cet égard, il a regretté que la grève soit trop souvent considérée dans notre pays non comme une arme ultime à utiliser en dernier ressort, mais comme un moyen ordinaire de gestion des conflits sociaux.

Il a noté que, malgré l'obligation de négocier pendant la durée du préavis instaurée par la loi « Auroux » de 1982, ce dispositif n'était pas toujours utilisé pour favoriser la recherche d'un accord entre les directions et les syndicats concernés.

Il s'est interrogé sur les insuffisances de l'Etat employeur vis-à-vis de ses agents ou dans l'exercice de sa tutelle, en matière de gestion des ressources humaines, en observant que le coût de ces dysfonctionnements était supporté par les contribuables et les entreprises du secteur marchand.

En second lieu, il a souligné que le service minimum était un « pis-aller » dont la mise en œuvre soulevait en outre des problèmes techniques.

Il a tout d'abord noté que le service minimum semblerait en retrait par rapport aux dispositifs qui sont appliqués à EDF ou à la Poste.

*Il a remarqué que la référence au service minimum, sans définition préalable de ce que serait un service optimal, risquerait de conduire à une banalisation des carences du service public au détriment de l'utilisateur.*

*Il a noté que la situation particulière des transports en commun dans la région parisienne due à la concentration de la population rendait difficile l'édiction d'un service minimum sans prendre des mesures qui pourraient être perçues, par le Conseil constitutionnel, comme une interdiction du droit de grève pour certaines catégories de salariés.*

*C'est pourquoi, M. Claude Huriet, rapporteur, a souligné que mieux valait s'inspirer de la démarche en deux étapes voulue par le Président de la République dans son discours du 4 décembre 1998 à Rennes consistant d'abord à instituer des procédures efficaces de prévention des grèves et d'organisation concertée d'un service minimum et, ensuite, à instaurer des règles communes dans les services minimums en cas de carence des partenaires sociaux.*

*En troisième lieu, M. Claude Huriet, rapporteur, a constaté que le succès de l'alarme sociale mise en place à la RATP montrait que des évolutions favorables s'amorçaient sous la pression conjointe de l'opinion publique, de l'émergence de la concurrence dans les services publics et de la construction de l'Europe sociale.*

*Il a rappelé les grandes lignes du protocole d'accord du 11 juin 1996 à la RATP en soulignant que ce mécanisme permettait de faciliter la réponse à des revendications qui concernaient la vie quotidienne des agents de conduite et pouvaient donc trouver une solution sans recours systématique à la grève.*

*Il a noté par ailleurs que les agents des services publics prenaient parfois conscience que l'opinion percevait de manière très négative l'interruption du service public due aux grèves.*

*Il a rappelé à cet égard qu'il serait aujourd'hui incompréhensible d'interrompre la fourniture d'électricité qui est considérée comme un bien vital.*

*Evoquant ensuite l'ouverture de divers services publics à la concurrence, il a observé que la disparition des monopoles était un facteur important de réduction du nombre de grèves.*

*Enfin, soulignant que de nombreux pays européens avaient mis en place des obligations de service minimum sous une forme négociée, il a estimé que la construction de l'Europe sociale pouvait donner une impulsion utile pour mettre fin à certains « archaïsmes » du dialogue social propres à la France.*

*Dans ce contexte, M. Claude Huriet, rapporteur, a proposé la mise en place d'un dispositif à trois étages.*

*Tout d'abord, il a estimé que, dans les services publics, le législateur devait appeler les employeurs et les syndicats à conclure des accords collectifs destinés à améliorer le dialogue social et à prévenir le déclenchement de grèves, à l'instar de « l'alarme sociale » mise en place à la RATP.*

*Ensuite, il a considéré qu'il importait d'améliorer le contenu de l'obligation de négocier durant la période du préavis obligatoire tout en allongeant la durée de ce préavis et en rendant impossible la pratique des « préavis glissants » conformément à ce qui a été institué dans le secteur audiovisuel en 1979.*

*Enfin, il a proposé que le Gouvernement présente dans un délai de deux ans un rapport complet sur la conflictualité dans le secteur public comportant un bilan des accords de prévention des conflits et de leur application afin que le législateur puisse se prononcer en toute connaissance de cause sur les mesures à prendre dans les secteurs où le principe de continuité des services publics apparaîtrait toujours insuffisamment respecté.*

*M. Louis Souvet a souligné que la question du respect du principe de continuité des services publics se posait non seulement pour les transports terrestres mais également dans les domaines des services postaux, de la fourniture d'énergie et de la navigation aérienne en remarquant qu'il était difficile d'instituer une norme générale applicable dans tous les secteurs.*

*Il s'est interrogé sur les modalités de contrôle du respect des règles relatives au préavis et les sanctions applicables aux salariés qui font grève en situation irrégulière. Il a observé par ailleurs la part croissante des grèves résultant de mots d'ordre lancés par des syndicats autonomes ou par des coordinations dont la représentativité lui est apparue contestable. Il s'est demandé comment serait sanctionnée l'absence d'accord de prévention des conflits.*

*Enfin, il a regretté l'absence d'une gradation dans les motifs justifiant le recours à la grève, qui devrait être elle-même réservée, dans les services publics, aux cas de conflits graves entre une direction et les salariés.*

*M. Jean Chérioux a souligné que le service minimum dans les services publics était difficile à mettre en œuvre en raison de la diversité des situations et des contraintes techniques.*

*Il a insisté sur le respect de la liberté du travail en s'interrogeant sur le contrôle des conditions dans lesquelles une grève peut être*

*réglementairement déclenchée. Il s'est interrogé à cet égard sur l'utilité de rendre obligatoire un vote à bulletin secret.*

*Enfin, il a souligné que la pratique des « piquets de grève » ou le recours à des séquestrations de responsables constituaient des atteintes graves à la liberté du travail qui devraient être sanctionnées.*

***M. André Jourdain** a approuvé l'accent mis par le rapporteur sur un renforcement de la prévention des conflits dans le secteur public mais s'est demandé quelles sanctions s'appliqueraient si les accords collectifs n'étaient pas mis en œuvre en ce domaine.*

***Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a observé que le rapporteur présentait des conclusions qui témoignaient d'une réelle évolution par rapport au texte initial de la proposition de loi. Elle s'est demandé si l'arsenal législatif actuel ne permettait pas déjà de répondre aux questions abordées par le rapporteur. Constatant l'importance quantitative des diverses négociations collectives conduites dans les services publics, elle a souligné que tout reposait sur la qualité du dialogue social et s'est demandé si le législateur était vraiment apte à intervenir utilement en ce domaine.*

***Mme Gisèle Printz** a rappelé que la grève était un droit imprescriptible pour les salariés et a regretté que la proposition de loi le remette en cause. Elle a rappelé que les jours de grève n'étaient pas payés et a considéré dangereuse l'idée d'appliquer des sanctions en cas d'absence d'accord collectif en matière de prévention des conflits.*

***M. Guy Fischer** a rappelé que les syndicats reçus en audition publique étaient contre l'instauration d'un service minimum et il a considéré que cette notion était une « fausse bonne solution ». Il a estimé que la proposition de loi constituait une nouvelle tentative de revenir sur le droit de grève et il a regretté que l'on cherche à mettre ainsi en opposition les usagers et les agents des services publics.*

***M. Claude Domeizel** a rappelé qu'il était toujours difficile pour un salarié du secteur public de recourir à la grève qui constituait, dans tous les cas, le révélateur d'un malaise social. Il s'est interrogé sur les effets de la baisse relative de l'audience des syndicats institutionnels sur les conflits dans le secteur public. Il a considéré que l'obligation d'un préavis de cinq jours avant le recours à la grève dans les services publics était déjà une restriction importante au droit de grève et qu'il convenait de ne pas aller plus loin.*

***Mme Annick Bocandé** a approuvé les conclusions du rapporteur ; elle a souligné toutefois la faible représentativité des syndicats en France. Elle s'est inquiétée de la « banalisation du recours à la grève » pour les motifs les plus divers.*

**Mme Nicole Borvo** a rappelé que les jours de grève ne donnaient pas lieu à rémunération pour le personnel gréviste. Elle a considéré que l'édition d'un service minimum dans le transport public constituerait une atteinte au droit de grève. S'agissant de l'appel à négocier suggéré par le rapporteur en matière de prévention des conflits, elle a considéré qu'il n'appartenait pas aux partenaires syndicaux de prendre en charge la gestion des conflits sociaux. Elle a rappelé que, lors des grandes grèves de décembre 1995, la position des grévistes avait été largement comprise par la population.

**M. Alain Gournac**, rappelant que M. Louis Gallois avait fait état devant le Haut Conseil du secteur public de l'existence d'une « culture de la grève » à la SNCF, a souligné le caractère atypique de la France où la grève dans les services publics était banalisée alors que d'autres pays faisaient de la grève une arme ultime utilisée seulement en cas de conflits graves.

Il a souligné par ailleurs que dans une démocratie fondée sur le respect d'autrui, la pratique des « piquets de grève » ou le recours à des grèves sauvages étaient inadmissibles. Il a considéré que les salariés du service public devraient tenir compte des usagers lorsqu'ils prennent la décision de faire grève.

**M. Gilbert Chabroux** a estimé que l'intervention du législateur sur le sujet du service minimum pourrait être mal interprétée et apparaître inopportunément comme une tentative de limitation du droit de grève même si, en tant qu'utilisateur, chacun était en mesure de subir les conséquences des grèves dans les services publics.

**M. Louis Boyer** a approuvé la démarche du rapporteur tout en constatant que l'inadaptation des textes en matière de représentation des salariés dans les procédures de négociation collective risquait de le rendre peu efficace.

**M. Jean Delaneau, président**, a souligné que la démarche équilibrée du rapporteur était exempte de toute volonté de provocation à l'égard des salariés des services publics et a rappelé la complexité récurrente de l'appréciation de la représentativité des syndicats dans le cadre de la négociation collective.

En réponse, **M. Claude Huriet, rapporteur**, a tout d'abord tenu à souligner que, lors des auditions des syndicats, ces derniers ne s'étaient pas montrés hostiles à un renforcement des règles de prévention des grèves dans un cadre négocié. Il a évoqué l'accueil favorable reçu par l'avis de M. Guy Naulin, au nom du Conseil économique et social, sur la prévention et la résolution des conflits du travail. Il s'est félicité que l'accord conclu à la RATP ait permis incontestablement d'engager un véritable dialogue social

*tout en notant que les syndicats qui avaient refusé de signer cet accord ou de l'appliquer avaient enregistré une baisse de leur influence au sein de la RATP.*

*S'agissant du délai de préavis, il a souligné que le but du dispositif, conformément à l'esprit des lois Auroux, devait être de favoriser une négociation utile avant un conflit. Il a donc considéré que les mesures proposées en ce domaine permettaient de concilier le droit de grève avec le principe de continuité.*

*Concernant les sanctions applicables, il a évoqué les dispositions prévues dans le code pénal en cas d'entrave à la liberté du travail ainsi que les mesures disciplinaires envisagées à l'article L. 521-6 du code du travail en cas de non-respect des dispositions relatives au préavis obligatoire.*

*D'une manière générale, il a souligné que la procédure de l'appel à négocier était celle qui avait été préconisée dans le cadre de la loi relative à la réduction du temps de travail et qu'elle s'exercerait sous la contrainte du rapport qui devrait être remis par le Gouvernement dans un délai de deux ans qui permettrait, le cas échéant, au Parlement de prendre des mesures plus contraignantes en matière de service minimum dès lors qu'apparaîtrait une carence de l'autorité de tutelle, des directeurs des entreprises et des organisations syndicales.*

*Puis la commission a abordé l'examen des articles.*

*Elle a adopté l'article premier appelant les partenaires sociaux et les employeurs dans les services publics à négocier des accords sur la prévention des conflits, après les interventions de MM. Claude Huriot, rapporteur, Louis Souvet et Mme Marie-Madeleine Dieulangard.*

*Puis elle a adopté l'article 2 visant à allonger la durée du préavis légal, à proscrire la technique de préavis glissant et à préciser le contenu de l'obligation de négocier.*

*Enfin, elle a adopté l'article 3 prévoyant un rapport du Gouvernement au Parlement dressant le bilan de la conflictualité dans les services publics, des procédures négociées de prévention des grèves et de dispositifs adoptés en matière de continuité dans les services publics.*

*Puis elle a modifié l'intitulé de la proposition de loi par coordination avec ses modifications et elle a adopté l'ensemble des conclusions ainsi rédigées.*

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Saisie d'une proposition de loi de plusieurs collègues du groupe de l'Union centriste, tendant à assurer un service minimum en cas de grève dans les services et entreprises publics, votre commission a procédé à un large programme d'auditions -dont une journée d'auditions publiques- afin d'entendre sur cette question les organisations syndicales, les dirigeants des principales entreprises publiques et les représentants des usagers.

Les auditions publiques ont donné lieu à un compte rendu intégral qui est publié en annexe du présent rapport.

De même en est-il de l'étude réalisée en janvier 1999 par le service des affaires européennes du Sénat (division des études de législation comparée) sur « *l'organisation d'un service minimum dans les services publics en cas de grève* » analysant les règles en vigueur dans cinq pays de l'Union européenne et au Québec.

Ce faisant, votre commission a souhaité mettre à la disposition de chacun, un grand nombre de points de vue et une information complète propre à éclairer la réflexion sur un problème lancinant : celui des conflits sociaux dans le secteur public et leurs conséquences sur la continuité d'un service public auquel chacun est naturellement attaché.

Elle a souhaité le faire à un moment où le secteur public fait l'objet d'études et d'analyses propres à assurer une meilleure transparence : étude de la Cour des Comptes sur les rémunérations dans la fonction publique, travaux du Commissariat général du Plan sur les régimes spéciaux de retraite, préparation, en application de la loi du 13 juin 1998, d'un rapport « *sur le bilan et les perspectives de la réduction du temps de travail pour les agents de la fonction publique* », précédé d'un « bilan d'entrée » réalisé par l'Inspection des finances qui a reçu un large écho dans la presse.

Un grand journal du soir concluait ainsi récemment son éditorial<sup>1</sup> : « Comment faut-il réorganiser l'Etat pour que les services qu'il rend aux citoyens soient de qualité telle qu'ils justifient le niveau de prélèvement fiscal dans le pays ? De la réponse à cette question dépend le maintien du service public à la française, auquel une majorité de Français sont légitimement attachés. Faute de se réorganiser (...), c'est l'Etat qui portera lui-même le plus mauvais coup à la notion de service public. »

C'est cette démarche qui a inspiré les travaux de votre commission.

Votre rapporteur est parti d'un triple constat.

*Premier constat* : les services publics se trouvent dans une situation paradoxale : une contrainte constitutionnelle qui est aussi un principe fondateur -la continuité du service- s'impose à eux ; ils affichent néanmoins un taux de grève sans commune mesure avec celui observé dans le secteur privé.

*Deuxième constat* : la grève est un échec, l'échec du dialogue social dans le secteur public.

Le Sénat, au travers des travaux de sa commission des finances, avait constaté l'échec de « l'Etat actionnaire ». Il n'a guère été démenti par les sinistres qui ont affecté depuis lors le secteur public et la politique de privatisation qui s'est développée au-delà des alternances politiques en est une conséquence.

Il est temps désormais de porter remède à l'échec de « l'Etat employeur ».

Votre rapporteur estime indispensable que soit entreprise une modernisation du service public, notamment, de ses méthodes de gestion des ressources humaines et souhaite favoriser toutes les procédures permettant de favoriser le dialogue et l'évolution d'une culture qui, aujourd'hui, est encore trop souvent marquée par l'affrontement.

*Troisième constat* : le service minimum est un pis-aller dont on ne saurait se satisfaire. Il est urgent que soient dépassées l'opposition entre le respect du droit de grève et le respect du principe de continuité du service qui se traduit par la querelle sur la nature et l'ampleur d'un service minimum.

Aujourd'hui, on trouve rarement dans le discours des entreprises publiques la référence à l'utilisateur ou à la continuité du service. M. Louis Gallois, lorsqu'il évoque les grèves à répétition à la SNCF, ne s'inquiète pas

---

<sup>1</sup> *Le Monde* 4 février 1999.

d'abord de l'embarras des usagers ou du respect d'un principe constitutionnel, il déplore leurs « *conséquences sérieuses en termes de recettes et d'image commerciale* » et annonce que la SNCF « *(va) très vite répartir à la conquête de (ses) clients* »<sup>1</sup>.

De fait, il n'est guère de « muraille de Chine » qui puisse désormais protéger durablement le service public des évolutions économiques et sociales. Le consommateur, sollicité par la diversité de l'offre, exprimant des exigences croissantes en matière « d'excellence » mais confronté parfois à une plus grande précarité professionnelle, ne peut se muer en usager fataliste d'un « service minimum ».

Les marges de plus en plus étroites des entreprises qui affrontent une concurrence nationale et internationale toujours plus vive ne peuvent dépendre des aléas du climat social dans telle entreprise publique.

Le service public lui-même est confronté, notamment dans le cadre des directives européennes, à une forme accrue de concurrence.

Le service public doit donc évoluer et, de fait, la RATP, par exemple, en a déjà pris conscience, alors même que la situation de ses « clients » est pourtant l'une des plus captives.

\*

\*        \*

**Aussi, votre commission a-t-elle souhaité mettre l'accent sur ce qui importe avant tout : la prévention des conflits.**

Elle considère que tout service public doit se doter d'un accord en bonne et due forme prévoyant les procédures d'alerte, de dialogue et de transparence propres à prévenir le recours à la grève.

Elle estime qu'il appartient au législateur de donner cette impulsion, et dans certains cas de légitimer les progrès accomplis, dans un domaine où l'Etat a des responsabilités toutes particulières.

Il est en effet paradoxal que les pouvoirs publics se soucient, au travers de la réduction du temps de travail, de donner des leçons d'organisation aux entreprises privées, mais omettent de se pencher sur ses propres carences dans le secteur public : rigidité des rapports sociaux, sclérose des structures, centralisation des organigrammes et confusion des responsabilités.

Appel à la négociation, mesures concrètes ayant trait au préavis pour favoriser le temps du dialogue, évaluation des résultats obtenus. Telle a été la

---

<sup>1</sup> Entretien accordé au journal *Le Monde* 14 janvier 1999.

démarche retenue par votre commission. A l'issue de cette étape, il appartiendra au législateur de tirer, le cas échéant, les conséquences de la carence du service public à se réformer.

## I. LA CONFLICTUALITÉ DANS LES SERVICES PUBLICS : UN PROBLÈME LANCINANT

La multiplicité des grèves dans les services publics est paradoxale dans un secteur régi en principe par le principe de continuité. Le législateur a toujours hésité à tenter de réconcilier les deux principes malgré de multiples initiatives.

### A. UNE SITUATION PARADOXALE

#### 1. La continuité au cœur du service public

L'ampleur et le caractère répétitif des grèves dans les services publics sont à l'évidence troublants dans un pays -le nôtre- qui a théorisé à son plus haut niveau la notion de service public, comme si le principe de réalité se jouait avec ironie de la force des principes.

En germe dans l'arrêt *Blanco* du Conseil d'Etat de 1873, la notion de « service public » qui recouvre, aux termes de la jurisprudence administrative, toute activité d'intérêt général assurée par une collectivité publique ou assurée sous son contrôle par une personne de droit privé, est en quelque sorte la « pierre angulaire du droit administratif » pour reprendre l'expression de Gaston Gèze.

De fait, le service public en France n'est pas seulement un concept juridique mais aussi un instrument de politique économique, voire une conception du lien social.

En témoigne la diversité des significations de l'expression : « *Dans la tradition française, on use indifféremment de la notion service public pour désigner la substance d'une activité (le service public de l'énergie), des impératifs sociaux ou d'aménagement du territoire (les missions de service public), un statut (la fonction publique assimilée au service public), un mode de propriété et de gestion (l'entreprise publique), une éthique (servir) : pluralité d'usages qui permet toutes les appropriations.* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Rapports de MM. Elie Cohen et Claude Henry « Service public, secteur public » décembre 1997, n° 3, Conseil d'Analyse Economique.*

Pour Léon Duguit, la caractéristique de l'Etat républicain, c'est de se fonder sur le service public qui est l'instrument qui permet à l'intérêt général de transcender les intérêts particuliers et d'assurer la cohésion sociale. « *L'exception française se nourrit du mythe de l'unicité, de la singularité et de l'excellence du service public* »<sup>1</sup>.

La tradition juridique républicaine confortée par le compromis passé avec les syndicats en position dominante à la Libération, crée une identification forte entre les statuts, les services publics et la notion de monopole.

Dans cette perspective, le principe de continuité est l'un des **éléments fondateurs du service public**.

Traditionnellement, la jurisprudence administrative considère que le service public se caractérise par trois principes : principe **d'adaptation au changement** imposé par la puissance publique, principe **d'égalité de traitement** des usagers et enfin principe de **continuité**.

C'est notamment ce dernier principe qui justifie que les salariés de droit privé des entreprises chargées d'un service public industriel et commercial bénéficient d'éléments statutaires tels que la garantie de l'emploi.

C'est le principe de continuité qui a justifié la création d'avantages sociaux spécifiques : les caisses de retraite des cheminots ont été créées au XIX<sup>ème</sup> siècle, car les sociétés de chemins de fer y voyaient un élément attractif de nature à retenir des salariés alors naturellement mobiles et à favoriser la stabilité nécessaire à la formation d'une main-d'œuvre qualifiée.

## **2. Une conflictualité anormalement élevée**

Il est donc aujourd'hui particulièrement paradoxal que les journées de grève soient d'une manière prépondérante, le fait de personnels opérant dans des secteurs où devrait s'appliquer le principe de continuité.

L'évolution de la conflictualité peut être analysée à travers le nombre de *journées individuelles non travaillées* (JINT).

A l'exception de l'année 1995, marquée par une explosion du nombre de journées de grèves du fait des événements du mois de décembre (6 millions de journées de grève), on assiste depuis 10 ans à une diminution tendancielle

---

<sup>1</sup> *Rapports de MM. Elie Cohen et Claude Henry « Service public, secteur public » décembre 1997, n° 3, Conseil d'Analyse Economique.*

du nombre des jours de grève qui passent de 1,8 million en 1985 à 800.000 jours en 1997.

Il est alors frappant de constater que la fonction publique, entendue au sens large dans les statistiques disponibles<sup>1</sup>, qui représente environ le quart de la population active, est à l'origine respectivement de 64 % et de 61 % des jours de grève en 1995 et en 1996, c'est-à-dire de **la majorité de ces conflits sociaux**.

### Les grèves dans la fonction publique et les entreprises (privées et nationalisées)

en JINT (\*)

Années	Fonction publique (**)	Entreprises privées et publiques nationalisées	Total	Secteur privé et nationalisé par rapport au total (en %)
1982	126.000	2.327.200	2.453.200	95
1983	333.000	1.483.500	1.816.500	82
1984	974.900	1.357.000	2.331.900	58
1985	341.000	884.900	1.225.900	72
1986	853.000	1.041.500	1.894.500	55
1987	784.900	969.000	1.753.900	55
1988	686.000	1.242.200	1.928.200	64
1989	2.322.000	904.400	3.226.400	28
1990	573.900	693.700	1.267.600	55
1991	239.000	665.500	904.500	74
1992	218.000	490.500	708.500	69
1993	368.500	533.200	921.700	58
1994	226.600	521.000	747.600	70
1995	3.762.700	2.120.500	5.883.200	36
1996 (***)	685.916	447.775	1.133.691	39
1997	382.916	455.099	838.015	54

(\*) : Journées individuelles non travaillées à l'occasion de conflits localisés et généralisés.

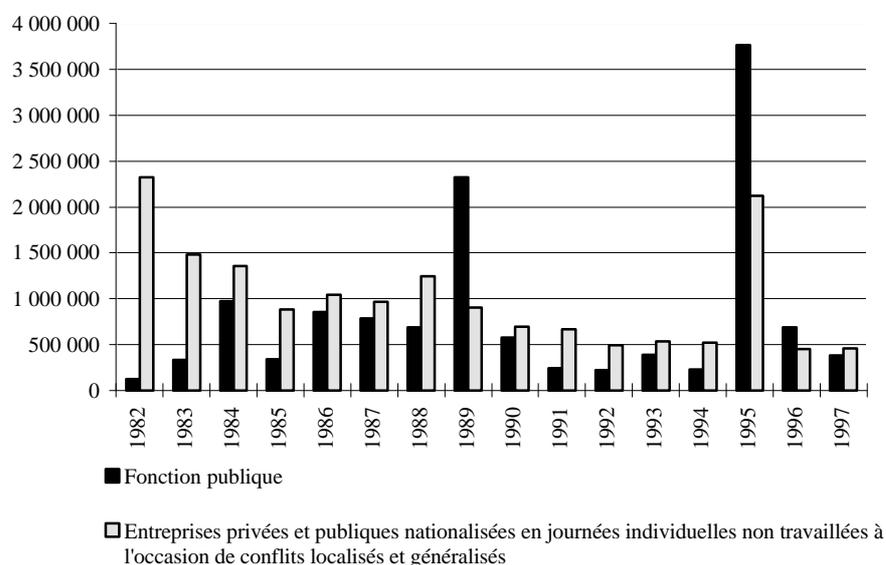
(\*\*) : Il s'agit des jours de grève dans la Fonction publique d'Etat (y compris France-Télécom), à l'exclusion de la Fonction publique territoriale et de la Fonction publique hospitalière (les chiffres de 1988 ne comprennent donc pas la grève des infirmières, et ceux de 1997, la grève des internes des CHU).

(\*\*\*) : En 1996 les chiffres de la Fonction publique sont donnés sans France-Télécom ni La Poste.

Source : MES-DARES, DGAFP in *Premières synthèses 99-01 n° 02-1*.

<sup>1</sup> Incluant les agents de La Poste et France Télécom.

### Les conflits du travail tous secteurs confondus <sup>(1)</sup>



Champ : Ministère de l'emploi et de la solidarité et Fonction publique de l'Etat

(1) Hors Fonction publique hospitalière et territoriale, et pour 1996, hors Poste et France-Télécom.

Source : MES-DARES, DGAFP.

A lui seul, ce chiffre est révélateur, encore ne recouvre-t-il qu'une partie de la réalité tant les statistiques disponibles sur les grèves dans le secteur public sont imparfaites.

Tout d'abord, comme le souligne la DARES, ces statistiques ne portent que sur les conflits collectifs qui donnent lieu à cessation totale du travail. D'autres formes d'action comme les grèves perlées ou les grèves du zèle ne sont pas comptabilisées.

Une autre difficulté statistique est que, si pour les conflits sociaux localisés, il est assez aisé de multiplier le nombre de jours de grève par celui des grévistes, en revanche pour les conflits généralisés, au niveau national notamment, le nombre de participants est plus difficile à évaluer et le nombre de JINT est alors une approximation : un seul conflit d'une entreprise peut, si celle-ci compte de nombreux établissements, fortement majorer le chiffre des conflits généralisés et altérer les évolutions.

Mais surtout, le chiffre avancé au titre de la fonction publique ne rend pas compte de l'évolution des grèves dans l'ensemble de la fonction publique

et des établissements publics ou entreprises publiques chargés d'un service public.

Comme le fait remarquer M. Guy Naulin dans son avis récent du Conseil économique et social<sup>1</sup>, il est **impossible d'avoir une vision globale de la conflictualité dans les services publics** : « tenter de l'analyser peut-être qualifié de véritable gageure ».

*« Il n'existe pas de statistiques de conflits dans la fonction publique territoriale. Il faut d'ailleurs souligner la difficulté d'une opération de recensement et tenir compte de la dispersion et de la diversité des communes dont il faut rappeler qu'elles s'administrent librement en vertu de l'article 72 de la Constitution.*

*« Dans la fonction publique hospitalière, des statistiques sont désormais établies depuis quelques années et publiées dans le bilan annuel soumis au Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière.*

*« De son côté, le ministère du travail recueille et publie les statistiques relatives aux grèves de l'ensemble du secteur privé et des entreprises publiques en établissant une distinction entre conflits généralisés et conflits localisés. De ce fait, il n'est pas en mesure de faire une distinction entre les entreprises publiques selon le critère de la gestion du service public ni d'isoler les conflits des entreprises, établissements et organismes de droit privé assumant une mission de service public. ».*

En d'autres termes, les données enregistrées à la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère de l'emploi et de la solidarité au titre des « entreprises privées et publiques nationalisées » agrègent les journées de grèves constatées par exemple à la SNCF ou à la RATP avec celles des entreprises de droit privé sans que l'on puisse distinguer les sous-ensembles.

Compte tenu de la part prise par les conflits de la SNCF, **c'est dire que la majorité des grèves sont bien le fait des services publics dans leur ensemble.**

La dernière note de la DARES en 1997 présente quelques éléments concernant le secteur des transports : il en ressort que les jours de grèves dans le secteur public sont bien prépondérants. Ils représentent 62 % du total répartis essentiellement entre la SNCF (18 %) et la RATP (43 %). Dans le secteur privé, les transports aériens sont à l'origine de 17 % des jours de grève et les transports routiers de 13 %.

---

<sup>1</sup> Avis du Conseil économique et social sur la rapport présenté par M. Guy Naulin sur la prévention et la résolution des conflits du travail, Séance des 10 et 11 février 1998, n° 2.

Si comme le fait remarquer la DARES, les conflits mobilisent plus dans le secteur privé (24 % de grévistes en moyenne par rapport à l'effectif des établissements en grève) que dans le secteur public (17 %), il convient de se demander si la désorganisation n'est pas toute aussi forte pour l'usager.

Mais il convient de rapporter l'ampleur de ces conflits à la **population active** en cause pour mesurer le caractère paradoxal de la situation.

Sur une population active de 25,6 millions d'individus, la fonction publique (Etat, territoriale et hospitalière) représente environ 4,5 millions de personnes auxquels il convient d'ajouter près d'1,4 million de salariés travaillant dans le secteur public au sens large (472.000 salariés environ pour La Poste et France Telecom) et 450.000 salariés environ pour l'ensemble des entreprises publiques majoritairement contrôlées par l'Etat.

Comme l'indique M. Louis Gallois, président directeur général de la SNCF, dans un récent entretien au quotidien Le Monde<sup>1</sup> :

*« Il y a une disproportion entre la situation de l'entreprise et des personnels et le nombre de conflits. Avec moins de 1 % de la population active, rien ne justifie que la SNCF "produise" 20 %, 30 %, voire près de 40 % des jours de conflits en France ».*

L'année dernière, les grèves locales dans le sud-est de la France ainsi que les grèves catégorielles des contrôleurs ont effectivement considérablement augmenté le nombre de jours de grèves à la SNCF : M. Louis Gallois a confirmé le mercredi 26 janvier dernier au personnel que 1998 était une « mauvaise année » sociale pour l'entreprise publique avec 180.000 jours de grèves, soit un jour de grève par agent et 40 % des jours de grève en France<sup>2</sup>.

## **B. UNE RÉGLEMENTATION PARCELLAIRE**

Le septième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 dispose que « *le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* ».

Dans le secteur public, le législateur s'est toujours montré réticent à édicter une réglementation d'ensemble du droit de grève, bien que la jurisprudence du Conseil constitutionnel ait clairement indiqué qu'un équilibre pouvait être institué entre le droit de grève, d'une part, et d'autres principes de

---

<sup>1</sup> *Le Monde*, 14 janvier 1999.

<sup>2</sup> *Liaisons sociales*, vendredi 29 janvier 1999, n° 12838.

valeur égale, c'est-à-dire reconnus comme principes de valeur constitutionnelle, d'autre part.

## 1. La jurisprudence équilibrée du Conseil Constitutionnel

Le Conseil Constitutionnel a reconnu que le législateur disposait d'une certaine latitude pour réglementer les conditions d'exercice de la grève.

C'est ainsi qu'il a considéré que le septième alinéa précité habilitait le Parlement à tracer les limites du droit de grève « *en assurant la conciliation 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* ».

Deux principes peuvent ainsi contrebalancer le droit de grève :

- le principe de la continuité du service public ;
- le principe de la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens.

• **Le principe de la continuité des services publics**, reconnu par la décision n° 79-105 DC du 23 juillet 1979, trouve ses fondements dans le principe plus large de la continuité de la vie de l'Etat ou de la Nation : ainsi, l'article 5 de la Constitution de 1958 dispose que le Président de la République « *assure par son arbitrage (...) la continuité de l'Etat* ».

Mais il importe de souligner que le principe de continuité invoqué à l'occasion du contrôle de la *loi du 26 juillet 1979 sur la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail* est rattaché par le Conseil constitutionnel à la notion du service public et pas seulement à celle d'ordre public.

• Le second principe susceptible de justifier des atteintes au droit de grève est **celui de la protection de la santé et de la sécurité des personnes et des biens**, reconnu par la décision n° 80-117 DC du 22 juillet 1980 relative au droit de grève dans les centrales nucléaires.

Le Conseil Constitutionnel a pu se référer sur ce point au 11<sup>ème</sup> alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 prévoyant que la Nation « *garantit à tous (...) la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ».

- Le Conseil constitutionnel laisse assez largement au législateur le soin de concilier les principes à valeur constitutionnelle rappelés ci-dessus avec le droit de grève.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel prévoit ainsi la possibilité d'une interdiction pure et simple de la grève aux « *agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays* ». C'est à ce titre que certaines catégories de fonctionnaires, dont l'activité se rattache aux fonctions de souveraineté de l'Etat, sont privés du droit de grève.

Le législateur peut également décider d'instituer un service minimum dans certains secteurs comme il l'a fait dans l'audiovisuel en 1979 et dans les services de la navigation aérienne en 1984.

Comme l'a rappelé M. Bruno Genevois, deux contraintes particulières pèsent sur le législateur<sup>1</sup>.

Tout d'abord, il ne doit imposer à l'exercice du droit de grève que **les restrictions nécessaires** au regard des exigences constitutionnelles qui servent de fondement à ces limitations. C'est à ce titre que s'agissant du service public de la radiodiffusion et de la télévision ont été déclarées contraires à la Constitution les dispositions qui tendaient à imposer non pas un service minimum, mais un service normal en cas de grève.

En second lieu, le Conseil Constitutionnel laisse entendre que le législateur **ne saurait déléguer entièrement sa compétence**. S'agissant du pouvoir réglementaire, la délégation est néanmoins entendue largement puisque, s'agissant de l'organisation du service minimum, la loi peut, comme prévu dans la loi du 26 juillet 1979 précitée, renvoyer à un décret en Conseil d'Etat les modalités d'application de cette disposition.

Se poserait également la question de la validité d'un renvoi à des accords collectifs pour définir le service minimum. Sur ce point, M. Bertrand Genevois estime difficile « *une réglementation du droit de grève dans les services publics qui reposerait exclusivement sur un cadre contractuel* ».

## 2. L'intervention prudente du législateur

Trois types de limitations ont été édictées par le législateur.

---

<sup>1</sup> La jurisprudence du Conseil Constitutionnel relative au droit de grève dans les services publics M. Bruno Genevois, conseiller d'Etat, Droit social n° 12, décembre 1989.

**A titre exceptionnel, certains fonctionnaires sont privés du droit de grève.**

Tel est le cas pour :

- les fonctionnaires des compagnies républicaines de sécurité (*loi n° 47-2384 du 27 décembre 1947*) ;
- les personnels de police (*loi n° 48-1504 du 28 septembre 1948*) ;
- les services extérieurs de l'administration pénitentiaire (*loi n° 58-696 du 6 août 1958*) ;
- les magistrats de l'ordre judiciaire (*ordonnance n° 58-1270 du 29 décembre 1958*) ;
- les services des transmissions du ministère de l'Intérieur (*loi de Finances du 31 juillet 1978, article 14*) ;
- les ingénieurs des études et de l'exploitation de l'aviation civile (*loi du 17 juin 1971*) ;

Il est à noter que, de 1964 à 1984, les contrôleurs de la navigation aérienne ont également été privés du droit de grève.

**Certaines catégories d'emploi supportent des restrictions particulières visant à instaurer un service minimum. Tel est le cas dans :**

- les établissements et organismes de radiodiffusion et de télévision (*loi n° 79-634 du 26 juillet 1979*) ;
- les établissements qui détiennent des matières nucléaires (*loi du 22 juillet 1980*) ;
- le domaine du contrôle et de la navigation aérienne (*loi du 31 décembre 1984*).

**Enfin, sont inscrites dans le code du travail un certain nombre de dispositions applicables uniquement dans le secteur public afin d'imposer une procédure préalable à l'exercice du droit de grève dans le secteur public.**

La loi du 31 juillet 1963, codifiée aux articles L. 521-2 et suivants du code du travail, précise que les grèves inopinées ou grèves surprises sont en principe interdites. Toute grève doit être précédée d'un préavis de cinq jours francs. Pendant la durée du préavis, les parties intéressées sont tenues de négocier (*cf. Annexe n° 5*).

### **3. La compétence supplétive du Gouvernement**

Même en l'absence de dispositions législatives expresses, le juge administratif a toujours considéré que l'autorité responsable d'un service

public était fondée à prendre des mesures restreignant le droit de grève en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public.

En effet, dans l'arrêt Dehaene du 7 juillet 1950, le Conseil d'Etat a considéré que « *la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour conséquence d'exclure les limitations qui doivent être apportées à ce droit comme à tout autre en vue d'en éviter un usage abusif ou contraire aux nécessités de l'ordre public* ».

« *Il appartient au Gouvernement responsable du bon fonctionnement des services publics de fixer lui-même, sous le contrôle du juge la nature et l'étendue desdites limitations.* ».

Il appartient donc au ministre ou au chef de service par délégation, ou encore aux organes dirigeants d'un établissement public sous tutelle, de prendre les mesures nécessaires sous le contrôle du juge administratif.

La jurisprudence administrative contrôle notamment que l'autorité responsable a fixé avec précision la liste des personnes auxquelles le droit de grève est retiré et que la présence de ces agents est bien « *indispensable pour assurer les éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays* ». La notion de « besoins essentiels » peut s'avérer plus restrictive que celle qui découlerait du simple principe de continuité puisqu'elle exige que l'atteinte au droit de grève soit justifiée par les impératifs de l'action gouvernementale ou par des nécessités des services de sécurité. Toutefois la notion de sécurité est entendue largement.

Votre rapporteur tient à souligner que le service minimum mis en place dans les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux résulte de la mise en œuvre de la jurisprudence « Dehaene ».

Ainsi, par circulaire du 4 août 1981, le ministre de la Santé a rappelé que les administrations hospitalières devaient prendre toutes dispositions pour assurer la sécurité et les soins indispensables aux pensionnaires et hospitalisés en cas de conflit social.

Il a été indiqué que le service minimum « *tel qu'il est assuré un dimanche ou un jour férié* » semblait pouvoir constituer le seuil normal de sécurité devant être respecté par les organisations syndicales.

Le dispositif a été complété par une circulaire du 15 février 1982 pour les établissements sociaux et médico-sociaux privés et du 10 mars 1982 pour les établissements sociaux du secteur public. Le service minimum doit être apprécié en déterminant un seuil de sécurité propre à chaque établissement.

Enfin, la circulaire du 22 avril 1983 a précisé que, dans les centres hospitaliers, le libre exercice du droit de grève trouve sa limite dans la nécessité d'assurer la sécurité des malades à l'hôpital.

Il revient en effet au directeur de l'établissement hospitalier d'assurer :

- le fonctionnement des services qui ne peuvent être interrompus,
- la sécurité physique des personnes,
- la continuité des soins et des prestations hôtelières aux hospitalisés,
- la conservation des installations et du matériel.

Le directeur *doit déterminer les effectifs dont la présence est nécessaire*. L'appréciation des effectifs indispensables varie selon la durée de la grève. Les notions du fonctionnement des services, de la sécurité des personnes et de la continuité des soins évoluent en effet avec le temps lorsque la grève se prolonge.

Si la réglementation reste parcellaire, de nombreuses initiatives ont été prises pour résoudre la question de la conciliation entre le principe de continuité et le respect du droit de grève par l'édition du service minimum.

### **C. UNE QUESTION RÉCURRENTÉ**

Votre rapporteur a tenu à rappeler les débats déjà intervenus devant votre commission des Affaires sociales sur le service minimum.

#### **1. Des initiatives multiples**

Nombreuses ont été les propositions de loi visant à instituer le principe d'un service minimum en cas de cessation concertée du travail dans les services publics.

Onze propositions de loi, -dont celle qui fait l'objet du présent rapport-, ont été déposées sur ce thème sur les bureaux des deux Assemblées depuis 1988

La proposition de loi n° 491 de M. Philippe Arnaud et de ses collègues membres du groupe de l'Union centriste, qui pose de manière générale le principe de l'instauration d'un service minimum dont les modalités seraient fixées par décret, est bien antérieure aux événements récents qui ont remis la question du service minimum au cœur de l'actualité.

La multiplication des mouvements sociaux localisés à la SNCF au cours de l'automne 1998 a soulevé des critiques. Par ailleurs, le Président de la République, intervenant le 4 décembre dernier devant le Conseil régional de Bretagne, soulignait « *qu'il n'était pas acceptable dans une démocratie*

*moderne que les services publics aient le triste monopole de grèves qui paralysent en quelques heures toute l'activité d'une agglomération quand elles n'affectent pas la France entière.<sup>1</sup> ».*

---

<sup>1</sup> Cf. Annexe n° 7.

### **Les onze propositions de loi ayant trait au service minimum**

- Proposition de loi n° 183 (Sénat, 1988-1989), déposée le 22 décembre 1988 par M. Charles Pasqua et les membres du groupe RPR, tendant à assurer un service minimum en cas de grève dans les services publics ;

- Proposition de loi n° 2854 (AN), déposée le 30 juin 1992 par M. Michel Noir, député, tendant à instituer l'obligation de service minimum au secteur des transports en commun publics en cas de grève ;

- Proposition de loi n° 189 (Sénat, 1992-1993), déposée le 23 décembre 1992 par M. Jean-Pierre Fourcade, tendant à instituer une procédure de médiation préalable et à assurer un service minimal en cas de grève dans les services publics ;

- Proposition de loi n° 280 (Sénat, 1994-1995), déposée le 19 mai 1995 par M. Michel Guillaud, tendant à assurer un service minimum en cas de grève dans les services publics ;

- Proposition de loi n° 1611 (AN), déposée le 11 mars 1996 par M. Laurent Dominati et divers membres du groupe UDF, instituant le principe d'un service minimum en cas de cessation concertée du travail dans les services publics ;

- Proposition de loi n° 3028 (AN), déposée le 10 octobre 1996 par M. Rudy Salles et divers membres du groupe UDF, instaurant un service minimum d'accueil des élèves en cas de grève des personnels de l'Education nationale ;

- Proposition de loi n° 3126 (AN), déposée le 19 novembre 1996 par M. Alain Poyart, instaurant un service minimum dans les établissements d'enseignement de premier degré ;

- Proposition de loi n° 417 (AN), déposée le 4 novembre 1997 par M. Rudy Salles et divers membres du groupe UDF, instaurant un service d'accueil des élèves en cas de grève des personnels de l'Education nationale ;

- Proposition de loi n° 491 (Sénat, 1997-1998), déposée le 11 juin 1998 par M. Philippe Arnaud et ses collègues membres du groupe de l'Union Centriste, tendant à assurer un service minimum en cas de grève dans les services et entreprises publics ;

- Proposition de loi n° 1004 (AN), déposée le 24 juin 1998 par M. Laurent Dominati et divers membres du groupe UDF, instituant le principe d'un service minimum en cas de cessation concertée du travail dans les services publics ;

- Proposition de loi n° 1238 (AN), déposée le 1<sup>er</sup> décembre 1998 par M. Philippe de Villiers, visant à instaurer un service minimum dans l'exercice du droit de grève dans les transports publics.

L'inscription à l'ordre du jour réservé de la proposition de loi de M. Philippe Arnaud ouvre opportunément la possibilité de poursuivre la réflexion sur la question du respect de principe de continuité des services publics, que votre commission avait déjà engagée en 1993.

## 2. Les débats antérieurs devant votre commission

A la fin de l'année 1992, marquée par d'importantes grèves dans le secteur public, M. Jean-Pierre Fourcade avait déposé, à titre personnel, une proposition de loi visant à instituer une procédure de médiation préalable avant le dépôt du préavis de grève et à prévoir, dans les entreprises chargées d'un service public, qu'un accord devait être passé entre la direction et les organisations syndicales pour déterminer les règles d'un service minimum<sup>1</sup>.

La proposition de loi avait d'abord pour objet d'instituer **une procédure de médiation préalable** dans les services publics.

Constatant que les procédures de médiation prévues dans le secteur privé étaient inadaptées au service public (incidence de la grève sur le public qui fait que la grève est une sorte de préalable à la négociation ; caractère public du financement rendant difficile la délégation d'autorité à un médiateur), il était proposé de créer une procédure de médiation dont la mise en œuvre était obligatoire et qui venait se conjuguer avec le délai de préavis de cinq jours prévu aux articles L. 521-2 et suivants du code du travail.

Avant toute grève, le ministre ou le préfet devaient, dans un délai de cinq jours, désigner, à la demande de la direction de l'entreprise ou des organisations syndicales représentatives, un médiateur, c'est-à-dire une personnalité qualifiée extérieure à l'entreprise. Le médiateur avait quinze jours pour proposer des solutions. Au-delà de ce délai, les parties avaient cinq jours pour exprimer leur accord ou désaccord qui est publié au Journal Officiel ou au bulletin officiel. L'ensemble de la procédure s'inscrivait donc dans un délai de trente jours.

S'agissant du contexte, il n'est pas inutile de rappeler que la RATP avait mis en place, le 29 octobre 1992, sous l'impulsion de M. Christian Blanc, alors PDG de cette entreprise, une « *mission permanente de conciliation* », composée de trois personnes extérieures à l'entreprise, qui avait pour fonction de faciliter des accords portant sur des conflits déjà engagés, c'est-à-dire des situations susceptibles de donner lieu à dépôt d'un préavis des organisations syndicales. Faute de légitimité auprès du personnel, le dispositif a dû être abandonné au profit de la démarche contractuelle qui allait aboutir ultérieurement à la signature du protocole d'accord de mai 1996 sur le droit syndical et l'amélioration du dialogue social.

Le second objet de la proposition de loi est de favoriser la mise en œuvre d'un « **service minimum conventionnel** ».

Faisant valoir l'absence de dispositions législatives existantes pour concilier droit de grève et continuité des services publics ainsi que le caractère

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 189 (Sénat 1992-1993) tendant à instituer une procédure de médiation préalable et à assurer un service minimal en cas de grève dans les services publics, présentée par M. Jean-Pierre Fourcade.

inopérant des dispositions relatives à la réquisition, la proposition de loi effectuait une distinction entre :

- les services de l'Etat et des collectivités territoriales, pour lesquels le service minimum serait instauré par décret ;

- les entreprises, organismes et établissements chargés d'un service public pour lesquels un accord devait être passé entre la direction et les organisations syndicales pour déterminer le service minimum qui devait être assuré. Ce n'était qu'en l'absence d'accord (aucun délai n'est imposé) que le service minimum devait être imposé dans des conditions fixées par décret sans que le texte ne prévoie de délai sur ce point.

Le service minimum était articulé autour de la sauvegarde de quatre objectifs : l'ordre public, la sécurité des personnes et des biens, les liaisons et communications indispensables à l'action du Gouvernement, la « *continuité du service public nécessaire aux besoins essentiels du pays dans les domaines sanitaire, économique et social* ».

Cette proposition de loi, même si elle n'est pas reprise aujourd'hui par votre rapporteur en raison des modifications du contexte et notamment de l'accord intervenu à la RATP, a été essentielle à sa réflexion pour deux raisons : elle met l'accent sur la nécessité de favoriser la recherche de solutions aux conflits en recourant à des moyens de prévention ; elle souligne, par ailleurs, qu'en matière de continuité des services publics, la solution contractuelle doit être recherchée en priorité, en faisant de l'application de normes réglementaires uniformes un instrument « pédagogique » pour inciter à la négociation.

En avril 1993, votre commission a évoqué à nouveau la question du service minimum à l'occasion de l'examen d'une autre proposition de loi de M. Jean-Pierre Fourcade<sup>1</sup> *tendant à compléter l'article L. 521-6 du code du travail* afin de rétablir le principe du « trentième indivisible » pour les entreprises, organismes ou établissements « *chargés de la gestion d'un service public de transports terrestres de voyageurs* ».

Votre commission a alors constaté qu'un mouvement se dessinait spontanément en faveur d'un service minimal avec par exemple le respect d'accords tacites sur le service minimum (EDF) ou la création d'instances de conciliation. La mission décidait en conséquence « *de laisser l'évolution se poursuivre sans intervention du législateur* ».

<b>LE PRINCIPE DU « TRENTIÈME INDIVISIBLE »</b>
---

---

<sup>1</sup> Proposition de loi Sénat n° 212 (1992-1993) et rapport Sénat n° 250 (1992-1993)

Conformément à un principe comptable ancien confirmé pour les fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics administratifs par la loi du 29 juillet 1961 portant loi de Finances pour 1961 et étendu aux agents de droit privé dans les organismes chargés d'un service public par la loi n° 63-777 du 31 juillet 1963 en cas de grève des fonctionnaires ou des salariés chargés d'un service public, **la retenue sur rémunération était égale au minimum à une journée de salaire** même si la cessation de travail était inférieure à une journée.

La loi du 19 octobre 1982 dite « loi Le Pors » est revenue sur ce principe en autorisant des **prélèvements modulables** selon que l'arrêt de travail dure une heure (retenue de 1/60<sup>ème</sup> de la rémunération), une demi-journée (1/50<sup>ème</sup>) ou une journée (1/30<sup>ème</sup>).

A l'occasion de la discussion de la loi du 29 juillet 1987, a été adopté l'amendement « Lamassoure » qui abrogeait la disposition prise en 1982, afin de revenir à ladite situation antérieure et au principe du « trentième indivisible » pour l'ensemble des salariés des services publics.

Le Conseil constitutionnel a admis la validité de la disposition pour les agents de l'Etat et des établissements publics administratifs ; en revanche, dans une disposition interprétative, il a considéré que le retour au « trentième indivisible » n'était pas applicable aux personnels de droit privé dans un organisme chargé de la gestion d'un service public : il a considéré en effet que cette limitation du droit de grève ne devait intervenir que pour autant que la grève était abusive ou anormale et que la disposition législative adoptée était donc trop générale.

La proposition de loi n° 212 précitée avait pour objet de revenir à la règle du « trentième » pour les seuls salariés de droit privé dans les entreprises, organismes ou établissements publics ou privés chargés de la gestion d'un service public de transports terrestres de voyageurs.

S'agissant de la règle du trentième indivisible, il semble que le mode actuel de calcul des retenues sur salaires des fonctionnaires de l'Etat qui exercent leur droit de grève soit actuellement considéré comme non conforme à la Charte sociale européenne<sup>1</sup>. Le principe devrait être celui d'une retenue sur rémunération proportionnelle à la durée de la grève.

De fait, encore aujourd'hui, comme l'ont montré les auditions publiques du 20 janvier dernier, la situation est fortement contrastée entre des entreprises de secteur public, telles qu'EDF ou la Poste, où le service du public peut être maintenu même en cas de grève, et le secteur des transports publics où, abstraction faite des efforts de la RATP, les conflits débouchent trop souvent sur des grèves sans solution alternative.

L'inscription à l'ordre du jour réservé de la proposition de loi de M. Philippe Arnaud doit permettre au Sénat de légiférer « à froid » dans un domaine où les arguments de principe apparaissent comme largement inconciliables.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 160 (1998-1999) de M. André Boyer, sénateur, fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur :

- le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation de la charte sociale européenne,

- le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, autorisant l'approbation du protocole additionnel à la charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives.

## II. LA GRÈVE : UN ÉCHEC DE L'ÉTAT EMPLOYEUR

### A. *UN INSTRUMENT D'EXPRESSION DES MÉCONTENTEMENTS TROP SOUVENT BANALISÉ*

Pour reprendre la formule utilisée dans le *code de déontologie pour améliorer le dialogue social et assurer un service public de qualité* annexé au protocole d'accord de la RATP du 11 juin 1996, « *la grève constitue un échec du dialogue social* ».

Il existe trop souvent en France un refus obstiné de la recherche du consensus : pour des raisons historiques sans doute à rechercher dans les épisodes violents de l'histoire sociale au XIX<sup>ème</sup> siècle, l'idée prédomine dans notre pays que le conflit est au cœur de la relation sociale.

Conséquence de cet état d'esprit, la grève n'est plus l'arme ultime à utiliser après l'échec de toutes les procédures de négociation, mais plutôt un moyen de gestion des conflits sociaux.

Plusieurs syndicats nous ont indiqué qu'ils avaient le sentiment que c'était le degré de la réussite de la grève qui conditionnait la suite de la négociation et le succès de leurs revendications.

Symétriquement, les responsables d'entreprises publiques considèrent que les salariés ou leurs représentants ne sont que trop peu conscients des conséquences que les grèves auront pour les usagers.

A la SNCF, le fort taux de conflictualité va de pair avec la conclusion d'accords collectifs sur les travailleurs handicapés, la formation ou les facilités de circulation du personnel qui prouvent que le dialogue social n'est pas rompu. Pour autant, le salarié n'hésite pas à recourir à la grève plutôt qu'au dialogue en cas de difficulté.

A la limite, pour reprendre l'expression de M. Louis Gallois, la culture de la grève peut devenir une sorte de « drogue ». La grève peut générer un mécontentement des usagers ou des pertes de part de marché, ce qui engendrera alors une baisse d'activité elle-même à l'origine de nouvelles réductions d'effectifs qui appelleront encore de nouvelles grèves.

Dans les services publics, la procédure de préavis, voire la gestion du service minimum, fournissent des occasions de conflit.

## 1. Le préavis détourné

Symptomatiques d'un climat social qui se dégrade sont les détournements de la procédure de préavis, instituée par *la loi du 31 juillet 1963 relative aux modalités de la grève dans les services publics* et codifiée aux articles L. 521-2 et suivants du code du travail (*cf. Annexe n° 5*).

Toute grève doit être précédée d'un préavis de cinq jours francs<sup>1</sup> précisant les motifs du recours à la grève ainsi que sa durée limitée ou non. Les grèves tournantes sont prohibées.

Cette obligation s'applique à l'ensemble des services publics, qu'il s'agisse de ceux assurés par les fonctionnaires de l'Etat, des collectivités territoriales ou hospitaliers ou de ceux confiés à des organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public.

La loi pose diverses conditions :

- s'agissant de l'auteur du préavis, il doit s'agir soit d'un syndicat représentatif sur le plan national (affilié à une confédération syndicale nationale), soit d'un syndicat représentatif dans la catégorie professionnelle ou le service intéressé. En pratique, la représentativité est déterminée à l'échelle du conflit envisagé ;

- concernant le contenu, il apparaît que le préavis doit clairement faire apparaître les motifs, les lieux, la date et l'heure du début de la grève ainsi que sa durée qui peut être limitée ou non. La date et l'heure sont évidemment les points les plus importants pour organiser le service public en cas de grève ;

- s'agissant des formalités d'envoi, le préavis doit être adressé soit à l'autorité hiérarchique pour les grèves dans la fonction publique, soit à la direction de l'établissement ou de l'entreprise intéressé pour les autres salariés : ce point a pu donner lieu à une abondante jurisprudence.

Ce préavis a **deux finalités** :

Tout d'abord, il permet l'information des usagers et ouvre, à l'autorité responsable, la possibilité technique d'organiser un service minimum s'il en existe un.

Ensuite, il a pour objet de permettre de négocier afin d'éviter la grève : ce point était si peu compris que le législateur, lors du vote des lois « Auroux » du 19 octobre 1982, a modifié la loi du 31 juillet 1963 pour

---

<sup>1</sup> L'expression *jour franc* signifie que le jour de la notification du préavis n'est pas décompté dans le délai.

inscrire solennellement que « *pendant la durée du préavis, les parties concernées sont tenues de négocier* ». Ce point concerne aussi bien les conflits dans la fonction publique et, éventuellement, le ministre responsable, que la direction générale d'une entreprise publique.

En réalité, il est apparu à votre rapporteur, au cours de ses auditions, que trop souvent le préavis n'était entendu que comme **une période d'attente** où chacun reste sur ses gardes dans l'attente de « l'épreuve de vérité » que constituera la grève.

Au demeurant, un arrêt du Conseil d'Etat de 1986 (*Conseil d'Etat, Fédération nationale des syndicats libres des PTT, 31 octobre 1986*) a précisé que rien n'obligeait l'administration à répondre au dépôt d'un préavis.

Par ailleurs, les syndicats adoptent la tactique dite des préavis « *glissants* » consistant à **déposer quotidiennement des préavis successifs** afin de pouvoir déclencher des grèves qui, si elles sont formellement régulières, n'en sont pas moins des grèves surprises.

Cette technique est incompatible avec l'idée de négociation puisque cela revient à permettre de dénaturer le principe du délai et à permettre de rompre à tout moment les éventuelles discussions.

Il convient de remarquer qu'un récent arrêt de la Cour de cassation, en date du 12 janvier 1999<sup>1</sup>, après diverses hésitations jurisprudentielles, a tranché définitivement que la grève déclenchée dans ces conditions était bien légale dès lors que l'arrêt de travail intervient au cours de la période prévue et que le premier préavis de la liste est bien régulier.

Il a été expliqué également à votre rapporteur que, dans des périodes de tension sociale, un préavis pouvait être déposé le jeudi ou le vendredi soir à 20 heures. Ainsi, compte tenu des délais de transmission entre la Direction générale et le -ou les- service(s) concerné(s) et de la période de week-end, le temps qui doit être consacré à la négociation devient insignifiant, réduit en pratique à trois, voire deux jours. A l'inverse, certains responsables considèrent que le fait de déposer volontairement le préavis le lundi au matin est le signe d'une volonté de négocier et d'éviter la grève.

Paradoxalement, le préavis qui est conçu comme un instrument d'aide à la négociation peut devenir un instrument de lutte sociale dès lors que l'une ou l'autre des parties cherche à tirer parti des imprécisions des textes.

Même les secteurs relevant d'un service minimum ne sont pas toujours épargnés par les attitudes conflictuelles.

---

<sup>1</sup> Cass. Soc., 12 janvier 1999, n° 96-45.659, p.713, *SNCF c./ Allias et autres*

## **2. Le service minimum mal interprété**

Il pourrait être tentant de penser que le service minimum réduit les tensions sociales en permettant de concilier la notion de droit de l'usager et le respect du droit de grève : la réalité est tout autre. C'est l'organisation même du service minimum qui peut devenir un enjeu de conflit lorsque la situation sociale se dégrade.

De fait, aujourd'hui seul le fonctionnement du service minimum dans les services de la navigation aérienne est révélateur.

S'agissant du secteur de l'audiovisuel public, selon les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur, il est intéressant de constater que la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, a prévu un service minimum limité à la continuité de la diffusion (au sens technique) à la charge des sociétés nationales de programme et de TDF. De fait, l'émergence de la concurrence dans le secteur audiovisuel a limité l'importance du service minimum qui n'induit qu'un nombre limité d'astreintes.

Pour ce qui concerne les services hospitaliers, la nature des activités en cause semble permettre la mise en place de services minimums dans des conditions satisfaisantes, y compris lors de conflits sociaux importants comme ceux déclenchés par les mouvements des infirmières.

Le secteur de la navigation aérienne régi par la loi n° 84-1286 du 31 décembre 1984 et du décret n° 85-1332 du 17 décembre 1985 est sans doute celui qui fait usage avec le plus de régularité du service minimum fixé réglementairement.

La mise en place du service minimum appelle un certain nombre de contraintes. En particulier, les agents astreints à demeurer en fonction doivent être désignés et informés nominativement pendant la durée du préavis.

La tâche du responsable du service peut devenir relativement compliquée dès lors que la durée du préavis a été volontairement réduite par les salariés. Compte tenu des rotations du personnel, il peut être conduit à les informer directement à leur domicile de la décision d'astreinte. Dès lors, tous les cas de figure sont envisageables, certains afin d'éviter de recevoir la décision et, dans les cas les plus extrêmes, il peut arriver que l'ordre d'astreinte soit remis au salarié par l'intermédiaire des forces de gendarmerie dont ce n'est pas la mission première.

A l'inverse, il peut arriver que l'impréparation d'un service face à une grève parfois sous-estimée conduise à requérir au dernier moment les agents

par la force de l'ordre, ce qui est évidemment de nature à entraîner un vif mécontentement de la part des intéressés qui déplorent à juste titre la démarche.

Une fois établi le tableau de consigne, les gestionnaires doivent donc parfois se livrer à une sorte de « *jeu de piste* » pour parvenir à joindre chacun des membres du personnel requis, comme ils sont tenus légalement de le faire.

Plus le service minimum se met en place difficilement, plus la grève peut être considérée par certains comme un succès. A la limite, le dispositif ne joue plus comme un réducteur de tensions, mais peut exacerber certains mécontentements.

Dans les périodes où il n'entraîne pas l'adhésion des salariés, le service minimum ne garantit pas par lui-même le retour à l'esprit de la négociation.

## ***B. UNE GESTION DÉFICIENTE DES RESSOURCES HUMAINES***

Pour expliquer de telles pratiques, on pourrait être tenté d'incriminer le statut protecteur des salariés des services publics. Ce ne peut être la seule explication dans la mesure où les salariés du secteur privé bénéficient d'un certain nombre de garanties pour faire usage librement de leur droit de grève.

Un autre facteur qu'il convient d'évoquer est celui des critères de représentativité des syndicats : dès lors que peuvent coexister dans certaines entreprises publiques près d'une dizaine de syndicats, dont certains fondent leur légitimité sur la protection catégorielle, le risque est grand d'une surenchère propice à des excès. Au demeurant, les conditions de dépôt des préavis peuvent parfois soulever des interrogations. Quoi qu'il en soit, la question de la faiblesse relative des instances syndicales en France par rapport à certains de nos partenaires soulève une question très générale qui n'épargne pas les entreprises du secteur privé.

Il apparaît parfois un déficit de concertation qui semble le signe de dysfonctionnements de l'Etat en tant qu'employeur et qui explique largement le taux de conflictualité élevé du secteur public.

### **1. Un déficit de concertation**

Les auditions des représentants des syndicats conduisent à souligner les insuffisances en matière de gestion des ressources humaines : le manque

d'écoute de la hiérarchie et la centralisation excessive des décisions font partie des reproches communément adressés aux directions.

Le succès de la démarche d'alarme sociale prévue dans le cadre de l'accord du 11 juin 1996 à la RATP est d'avoir permis de faire apparaître des problèmes de terrain porteurs de conflits qui, auparavant, n'étaient pas formulés dans le cadre d'une procédure définie. Des réclamations portant sur le cadre de travail quotidien des agents pour lesquelles aucun accord n'était recherché, trouvent une structure qui facilite la recherche de solutions.

Il est révélateur à cet égard que sur près de 200 préavis de grève encore déposés par an à la RATP -contre près de 800 en moyenne avant la mise en place de l'alarme sociale- près de 170 concernent en fait des problèmes localisés qui devraient pouvoir être réglés à l'échelon adéquat.

Si les structures d'encadrement subissent souvent des reproches, M. Jean-Paul Bailly a souligné qu'un patron d'unité qui ne mettait pas en œuvre l'accord social du 11 juin 1996 « *était rappelé à l'ordre par lui, personnellement* ». Un accord sur le dialogue social appelle donc une discipline, non seulement des syndicats, mais aussi du management de l'entreprise.

Il reste que les cadres intermédiaires sont souvent en situation difficile : mal informés pour négocier des décisions auxquelles ils sont peu associés, leurs marges de manoeuvre sont étroites. Ils ne sont pas tous formés à des méthodes modernes de management social.

Enfin, une large part des dysfonctionnements humains trouve son origine dans **des structures d'entreprise ou de service qui ne favorisent pas la recherche du dialogue social.**

S'agissant des transports publics, la SNCF ou la RATP ont visiblement pris des chemins différents en termes de gestion des ressources humaines même s'ils tendent aujourd'hui à suivre la même voie.

Il est parfois avancé que, la SNCF, qui est traditionnellement gérée par des ingénieurs, comprend difficilement que les avancées techniques ne peuvent pallier les insuffisances de management.

Sans prendre partie, votre rapporteur souligne toutefois **l'importance du caractère plus ou moins décentralisé des structures** ou unités d'activité des entreprises.

La SNCF constitue une entreprise à statut unique, dans laquelle les modes de production sont fortement intégrateurs, le cheminot ayant vocation à servir sur plusieurs catégories de lignes nationale ou régionale. En revanche, la

RATP, au sein de laquelle les « lignes » constituent des unités de production assez faciles à distinguer, a pu faire l'objet, avec succès à partir de 1990, d'une réforme visant à renforcer le degré de décentralisation des décisions.

La décentralisation vient conforter la démarche positive de l'alarme sociale.

## **2. Les carences de l'Etat employeur**

Il reste que, comme l'a fait remarquer M. Denis Kessler, vice-président du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), le degré relativement élevé de la conflictualité dans l'ensemble du secteur public pose une question de fond : l'Etat, en tant que « patron » des agents sous statut ou en tant qu'autorité de tutelle vis-à-vis des établissements ou entreprises publiques, ne semble pas avoir la capacité d'empêcher que les conflits sociaux ne dégénèrent.

Le Sénat, par la voix de sa commission des Finances, a déjà eu l'occasion de s'interroger sur les insuffisances de l'Etat actionnaire : peut-être conviendrait-il également de se demander si les méthodes de gestion des ressources humaines que l'Etat applique ne sont pas fortement en retrait par rapport aux pratiques développées dans le secteur privé.

L'insatisfaction sociale que révèlent les grèves trahit parfois une certaine inadaptation des statuts dont l'apparent confort ne suffit plus à masquer les rigidités. Une réflexion pourrait sans doute s'engager sur les moyens de récompenser l'initiative, la volonté d'animer un projet collectif ou de remplir des objectifs, ce qui permettrait de poser les bases d'un dialogue social plus moderne.

Une déconcentration insuffisante des structures étatiques, l'emprise pesante du ministère des Finances et l'interventionnisme de la tutelle sur les entreprises publiques accentuent certains travers. Certains responsables de service peuvent avoir une sorte d'intérêt objectif à ce qu'une grève soit « réussie » à la veille de décisions budgétaires les concernant. A un certain degré de gravité, les grèves dans les établissements publics échappent parfois à la seule sphère de responsabilité des directions pour engager plus largement celle de l'Etat, ce qui n'est pas sans générer des effets pervers.

L'Etat s'accommode parfois trop facilement de l'absence de réelles procédures de prévention des conflits qui nécessiteraient de laisser une marge de manoeuvre plus importante à des échelons déconcentrés de décision.

Il reste que les conséquences financières et économiques des faiblesses du dialogue social dans le secteur public sont supportées en définitive par les contribuables et les entreprises du secteur marchand.

### **III. LE SERVICE MINIMUM : UN PIS-ALLER**

Le service minimum apparaît de prime abord comme le juste milieu entre le principe de continuité et le droit de grève : la réalité est moins simple car le recours au service minimum est parfois un « pis-aller » qui soulèverait en outre des problèmes pratiques délicats.

Au préalable, il convient de souligner qu'il serait difficile d'instaurer un service minimum qui ne procéderait pas d'un accord négocié ou tout au moins d'un assentiment tacite des salariés de l'entreprise car les sanctions en cas de rejet massif du dispositif seraient difficiles à prendre : l'échec de réquisition, lors de la grève des mineurs de 1963, a durablement discrédité le recours à cette procédure. La mise en œuvre de multiples révocations à la suite d'un refus d'exécuter le service minimum irait souvent à l'encontre même du principe de continuité qu'il s'agit de défendre.

Mais, au delà de ce risque, qui procède de l'hypothèse d'un conflit social grave, le service minimum soulève des interrogations pratiques.

#### **A. UNE DÉRIVE POSSIBLE**

##### **1. Le risque d'un recul**

La notion de « *service minimum* » est parfois réductrice par rapport aux dispositifs déjà mis en place dans certaines entreprises.

L'audition de M. Pierre Carlier, Directeur général, délégué industrie EDF, montre qu'en cas de grève, l'établissement est en mesure, avec un nombre réduit d'agents (1 sur 40 à la Direction « Production Transports »), d'assurer l'équilibre de la production par rapport à la consommation, sans coupures de courant, en freinant les exportations, en recourant à des moyens de production plus flexibles et à des achats auprès de nos partenaires extérieurs.

Un « service minimum » comportant une baisse de l'alimentation électrique constituerait aujourd'hui une régression par rapport au dispositif qui

est mis en œuvre à EDF depuis l'année 1988, marquée par les dernières grandes grèves d'électricité.

EDF réalise la « quadrature du cercle » en permettant aux salariés de faire grève, en exerçant une pression sur les résultats de leur entreprise susceptible de faire aboutir leurs revendications, sans que l'utilisateur ne subisse d'interruption du service. Le principe de continuité se concilie ainsi avec le droit de grève même si ce « modèle » n'est assurément pas transposable à tous les secteurs d'activité.

S'agissant des services publics traditionnels, l'audition de M. Georges Lefebvre, directeur des ressources humaines de La Poste, montre que celle-ci a mis en place un réseau de régulation parallèle à partir de neuf centres de traitement qui prennent le relais des centres de tri mécanisés, en cas de surcharge ou de mouvement social. Ce réseau permet d'éliminer les points de blocage dans des centres névralgiques où un faible nombre de grévistes pouvait entraîner de fortes perturbations de la distribution du courrier à une grande échelle sur le territoire. Là encore, l'objectif visé est plus ambitieux que celui d'un service minimum.

Les services publics peuvent donc chercher à fixer, sans refus catégorique de leur personnel, à niveau élevé les prestations garanties aux usagers en cas de grève.

Il importe enfin de souligner que lorsqu'un service public s'ouvre à la concurrence, l'édiction d'un service minimum ne répond plus à ses besoins : pour prendre l'exemple d'Air France, encore doté de quelques obligations de service public, la fixation d'un service minimum ne satisferait pas pour autant ses usagers et ne lui permettrait pas de faire face à ses concurrents. L'objectif devient exclusivement celui de la réduction du nombre de grèves.

## **2. La banalisation des carences des services publics**

Une autre conséquence de la référence au service minimum serait de banaliser les carences du service public.

Le fonctionnement des services de la navigation aérienne en cas de conflit social illustre le risque d'une interprétation restrictive du service minimum. S'agissant par exemple de l'aéroport de Roissy, une piste sur deux est ouverte et une liste d'environ 400 à 500 vols autorisés à décoller ou atterrir est fixée par voie d'arrêté ministériel, contre 2.000 à 3.000 par jour en fréquence normale.

Pendant le préavis, le ministre définit le programme des vols de transport public qui doivent être assurés et qui comprend :

- un nombre limité de vols internationaux et intérieurs désignés en fonction des intérêts et des besoins vitaux de la France ;

- pour le respect des engagements internationaux de la France :

- . les vols effectués au départ ou à destination de Bâle-Mulhouse dans le cadre d'accords de trafics conclu entre la Suisse et un Etat autre que la France ainsi que les vols de transport public intérieurs en Suisse,
- . les vols nécessaires au fonctionnement des institutions européennes à Strasbourg ;

- pour éviter l'isolement des départements et territoires d'outre-mer, sauf cas particuliers, les vols effectués au départ de la métropole à destination des DOM-TOM et les vols effectués au départ des DOM-TOM à destination de la métropole.

Outre ce programme, doivent être assurés les vols assurant des missions de défense nationale, les missions gouvernementales, les vols nécessaires à la sauvegarde des personnes et des biens ainsi que tous les survols sans escale en France métropolitaine compatibles avec la capacité des services de navigation.

Même si un nombre significatif de non-grévistes est présent en plus des personnels consignés le jour de la grève, **l'autorité responsable de l'aéroport ne sera pas toujours en mesure de faire décoller des vols supplémentaires**. En effet, les salariés consignés seraient juridiquement fondés à considérer que le service minimum auquel ils sont alors astreints n'est plus respecté du fait des vols supplémentaires, et à quitter leur poste ! Le service minimum devient alors une sorte de « *service maximum* » à un niveau qui, en tout état de cause, ne sera satisfaisant pour quiconque.

Les responsables peuvent être tentés, face à un mot d'ordre de grève dont ils estiment qu'il sera peu suivi, de faire reposer le fonctionnement des services uniquement sur les personnels non-grévistes qui peuvent aider à atteindre un niveau de prestation supérieur à celui du service minimum. Mais ce faisant ils peuvent être conduits à prendre des risques en termes de sécurité vis-à-vis des usagers , en particulier si leurs estimations sont erronées.

Par une décision du 12 mai 1989, le Conseil d'Etat avait été amené à annuler une disposition du décret du 17 décembre 1985 prise en application de la loi du 31 décembre 1984 au motif que celle-ci fixait un nombre limité de vols allers et retours intérieurs et internationaux. Comme l'avait remarqué le Commissaire du Gouvernement, M. Patrick Frydman, « *les auteurs du décret avaient en réalité substitué au service minimum un dispositif d'inspiration inverse, à savoir un service maximum dont rien ne garantissait qu'il correspondrait définitivement aux besoins vitaux de la France* ».

Il reste que, même si en supprimant la référence initiale dans le décret le dispositif a retrouvé un peu de souplesse, l'interprétation sur le terrain reste toujours inspirée par le souci marqué par la notion de « service maximum ». Tout dispositif de service minimum peut engendrer de telles dérives.

Comme le remarque M. Denis Kessler, vice-président du MEDEF : si l'on ne définit pas tout d'abord une norme du service optimal que les usagers sont en droit d'attendre -et qui aujourd'hui n'est pas toujours atteinte, notamment dans les transports publics-, le risque n'est pas négligeable que le service minimum ne devienne, en quelque sorte, la norme de référence « acceptable ».

Enfin, mettre en place le service minimum nécessitera parfois d'effectuer des arbitrages difficiles entre les catégories d'usagers. Le programme minimum que la SNCF s'efforce de maintenir en cas de conflit social distingue les grandes lignes, les lignes expresses régionales, le trafic en Ile-de-France et le fret. La fixation d'un service minimum impératif à niveau élevé ne risque-t-il pas de pousser la SNCF à pénaliser le transport du fret pourtant vital pour certaines entreprises ?

La question se pose également pour La Poste qui peut être conduite à exercer des choix entre le courrier classique et les colis, suivant leur degré d'urgence et d'affranchissement.

Le législateur doit veiller à légiférer dans la durée ; dès lors, fixer une norme de service minimum dans la loi apparaît comme un exercice périlleux au regard de la transformation des besoins des usagers du service public et de la diversité des situations des entreprises.

## ***B. DES DIFFICULTÉS PRATIQUES***

La mise en œuvre du service minimum risque parfois d'être considérée comme mettant en cause l'exercice du droit de grève.

S'agissant des transports publics, l'Italie a mis en place des accords conventionnels prévoyant que, pendant chaque journée de grève, les transports locaux garantissent un service complet pendant six heures par jour subdivisées en deux tranches horaires correspondant aux heures de pointe.

Concernant les transports en commun, la concentration de la population est telle en région parisienne qu'il est par exemple impossible d'imaginer un service réduit à un train sur cinq ou un train sur quatre aux heures de pointe, sans prendre des risques importants pour la sécurité des voyageurs. Au demeurant un tel dispositif serait de peu d'utilité pour les voyageurs situés en milieu de ligne qui ne pourraient accéder à des trains surchargés.

De fait, selon M. Bailly, président directeur général de la RATP, 66 % à 75 % des agents devraient être mobilisés aux heures de pointe, matin et soir,

sans pour autant garantir un service « minimum » assurant qualité et sécurité pour les trajets domicile-travail compte tenu des inévitables effets de transfert de la part des voyageurs qui seront en dehors des créneaux horaires du service minimum.

Enfin, la question se pose de savoir si le Conseil constitutionnel validerait ces dispositions qui auraient pour effet, en pratique, de rendre très difficile l'exercice du droit de grève pour une forte majorité des agents de l'établissement.

### **C. UNE PRIORITÉ : LA PRÉVENTION DES CONFLITS**

Ces éléments de réflexion ont conduit votre commission à penser qu'il était préférable, en l'état, de ne pas donner au service minimum le caractère d'une disposition législative.

Le service minimum n'est certainement pas la panacée : il peut être envisagé comme solution ultime dans l'hypothèse d'une volonté de blocage manifeste des acteurs sociaux refusant de mettre en œuvre le principe de valeur constitutionnelle de continuité du service public.

#### **1. Une démarche réaliste**

Mieux vaut alors s'inscrire dans la démarche voulue par le Président de la République dans son discours de Rennes<sup>1</sup> :

*« La grève est un droit, mais il est essentiel que les entreprises de service public s'accordent avec leur personnel sur des procédures efficaces de prévention des grèves et sur l'organisation concertée d'un service minimum ».*

*« A défaut d'entente, des règles communes à tous les services publics devraient pouvoir s'appliquer ».*

La démarche du législateur pourrait ainsi comporter deux étapes :

- contribuer au développement des procédures de prévention des conflits et à leur mise en œuvre effective ;

- examiner ultérieurement l'évolution de la situation et en tirer, si nécessaire, les conséquences législatives.

---

<sup>1</sup> Discours du 4 décembre 1998 (cf. Annexe n° 7).

Le Parlement est dans son rôle en « *solennisant* » les attentes et les exigences exprimées de plus en plus fermement par les usagers des services publics.

Si le législateur devait finalement se résoudre à inscrire le service minimum dans la loi, il pourrait être d'autant plus exigeant le moment venu -y compris au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel-, qu'il aurait pris le soin de laisser à chacun des partenaires le temps de réflexion et de concertation nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités respectives.

## 2. La prévention et la résolution des conflits du travail

Afin de mettre fin à la « culture de la grève », l'accent doit donc être mis en priorité sur les procédures de prévention des conflits.

L'avis de M. Guy Naulin, adopté le 11 février 1998 par la section du travail du Conseil économique et social, insiste opportunément sur la nécessité du développement des procédures d'alerte et d'alarme sociale.

L'avis adopté par le Conseil économique et social insiste sur **les insuffisances du dialogue social en France**. Alors que le recours à des procédures conventionnelles devrait être privilégié, les conflits sont trop souvent traités à un niveau inadéquat selon le Conseil économique et social.

Cette situation est, selon lui, d'autant plus regrettable que le droit français applicable en matière de prévention des conflits collectifs n'est pas suffisamment utilisé, bien qu'il propose un grand nombre de procédures : conciliation, médiation, arbitrage.

M. Guy Naulin propose donc de renforcer le dialogue social et de permettre une meilleure compréhension de la situation sociale de l'entreprise, y compris par une meilleure information des institutions représentatives du personnel.

Notant un développement de pratiques informelles (« médiation » par les inspecteurs du travail, médiateur *ad hoc* nommé par les pouvoirs publics...) qui contribuent à **déresponsabiliser les partenaires sociaux**, le rapporteur suggère plutôt de **s'inspirer de procédures « d'alarme sociale »** mises en place dans certaines entreprises comme la RATP. Il souhaite que, tout en renforçant la procédure de conciliation, la capacité d'initiative des parties soit soutenue, voire restaurée.

**La prévention et le règlement des conflits collectifs doivent impliquer plus fortement les partenaires sociaux.**

## IV. UNE ÉVOLUTION EN COURS

La pression conjuguée de l'opinion publique, de la concurrence et de l'Europe ainsi que le succès de l'alarme sociale mise en place à la RATP montrent que des évolutions favorables se dessinent que la loi doit encourager.

### A. *L'EXIGENCE ACCRUE DE L'OPINION PUBLIQUE*

#### 1. Le besoin d'un service de qualité

**L'opinion publique accepte de plus en plus difficilement que le service public ne joue pas son rôle.** Le récent sondage de l'IFOP qui fait état de 82 % de Français favorables au « service minimum » est très révélateur de cet état d'esprit<sup>1</sup>.

Les usagers font preuve d'une sensibilité accrue dans une société complexe où le secteur des services devient prédominant. D'une manière générale, l'utilisateur des services publics devient un « consommateur de services ». Ainsi, dans l'entretien qu'il a donné au journal « Le Monde » le 14 janvier dernier, M. Louis Gallois n'emploie jamais le terme « d'utilisateur », lui préférant celui de « voyageur » ou de « client ».

Dans le protocole d'accord de la RATP, les signataires soulignent que c'est « *afin d'assurer la qualité du service rendu* » qu'ils recherchent d'abord des solutions non conflictuelles aux problèmes qui seraient susceptibles de surgir entre eux. De fait, comme l'a rappelé M. Jean-Paul Bailly au cours de son audition, à l'évidence, la qualité inclut aujourd'hui la notion de continuité.

L'exigence de qualité se fait sentir dans tous les secteurs de la production et de l'économie et il est inévitable que cette exigence s'exprime aussi à l'égard des services publics.

A cet égard, M. Bernard Genès, rédacteur en chef adjoint de 60 millions de consommateurs, révèle de manière éclairante les attentes des usagers par rapport à un service public traditionnel tel que la protection sociale :

*« Pour les régimes de base, l'attente est plutôt dans l'amélioration du service, avec un grand critère : la rapidité de réaction et de traitement des dossiers. »*

---

<sup>1</sup> *Le Journal du Dimanche*, 6 décembre 1998.

*Pour l'étage complémentaire, la démarche est plus consumériste et on exige un bon rapport qualité/prix du service. A ce titre, ce n'est pas parce que l'organisme est sans but lucratif que cela peut justifier un défaut dans le service rendu. Qu'est-ce qui peut expliquer cela ? On téléphone à l'autre bout de la terre en quelques secondes alors qu'il a à peine vingt ans, il fallait un préavis d'appel.*

*« Plus généralement, le facteur temps est devenu primordial dans tous les aspects de la vie. L'exigence de la qualité se fait dans tous les secteurs de production et il semble normal que celle-ci soit également exprimée auprès d'institutions sociales. »<sup>1</sup>.*

## **2. L'élargissement de la notion de service essentiel**

Pour le Conseil constitutionnel, les services essentiels à la vie de la Nation sont ceux pour lesquels le droit de grève peut être interdit à certaines catégories de personnels. Pour la population, la notion semble recouvrir en pratique un champ croissant de services.

Les agents d'EDF ont pris conscience, à la suite des dernières coupures de courant effectuées en 1988, que l'électricité était maintenant considérée comme un bien « vital » et qu'il devenait impossible de l'interrompre sans générer des réactions d'incompréhension, voire de violence, de la part des usagers.

Jusqu'à une date récente, les transports en commun étaient peut-être considérés comme moins essentiels par l'opinion publique. Les sentiments contradictoires que peuvent susciter les grèves dans les transports publics tiennent au fait que, dans un premier temps, les usagers ont pensé qu'il existait des moyens de circulation alternatifs. Or, les grèves de 1995 ont bien montré qu'en région parisienne, par exemple, il n'en était rien, du fait de la saturation du réseau routier, même si des solutions originales comme le covoiturage ou anecdotique comme le recours à la bicyclette ont été constatés.

Mais rapidement, le mécontentement des voyageurs a été patent et une crise de confiance durable s'est installée en particulier chez les usagers des banlieues comme l'a souligné M. Jean-Claude Delarue, président de l'Association des Usagers de l'Administration (ADUA).

### **B. LES EFFETS DE LA CONCURRENCE**

L'émergence de la concurrence dans les services publics, dans le cadre européen, constitue indéniablement un facteur de modération du nombre de grèves.

---

<sup>1</sup> *Les dix ans d'Espace Social Européen, 8-14 janvier 1999.*

Depuis 1987, la Commission européenne s'est engagée dans un programme de libéralisation des secteurs relevant traditionnellement du service public industriel et commercial : l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications a été décidée en 1993. Elle a été suivie par l'ouverture des espaces aériens nationaux. Les directives relatives au transport ferroviaire et l'énergie électrique ouvrent partiellement la voie à l'accès des tiers en concurrence sur les réseaux.

En matière de transport aérien, la disparition du monopole d'Air-France entraîne un changement d'état d'esprit des usagers qui deviennent des clients prêts à changer de compagnie en cas d'interruption du trafic. En ce domaine, le « *service minimum* » est bien constitué par l'offre de la concurrence.

Il suffit, en outre, d'entendre aujourd'hui la campagne destinée à susciter la souscription par le public de titre Air France, pour constater que la compagnie nationale est entrée dans une autre logique visant non seulement à satisfaire des clients mais aussi à maintenir un impératif de rentabilité.

De même, a été confirmé au cours des auditions que, dans les trois mois qui ont suivi les grèves des services postaux de 1995, il a été observé une forte baisse du trafic de colis envoyés par les entreprises de vente par correspondance suscitant l'inquiétude des postiers sur « l'évasion » de certaines catégories de clients.

L'ouverture des monopoles à la concurrence permet de faciliter la prévention des conflits.

### ***C. L'IMPACT DE L'EUROPE SOCIALE***

La perspective de la construction d'une Europe sociale va poser dans des termes nouveaux l'application du principe de continuité des services publics.

Comme le montre l'étude du service des Affaires européennes du Sénat, la situation de la France apparaît relativement atypique par rapport à nos principaux partenaires.

La notion de « service essentiel » est désormais unanimement reconnue. A l'exception du Royaume-Uni, tous les pays ont établi des règles sur l'instauration d'un service minimum en cas de grève dans les services publics essentiels. Sauf en Espagne ou au Portugal, l'organisation du service minimum est négociée avec les partenaires sociaux.

M. Jacques Delors, reçu par votre rapporteur, met l'accent sur les différences entre une culture latine, à laquelle se rattache la France, l'Italie et l'Espagne, qui fait de la grève un moyen d'expression des conflits sociaux, et une culture nordique, plus pragmatique pour laquelle l'essentiel est que la grève s'articule sur un véritable processus de négociation ; ainsi, en Allemagne, la grève n'est possible que pour conclure et faire appliquer des conventions collectives.

La négociation collective au niveau communautaire commence à acquérir une certaine substance depuis l'intégration des accords signés par les partenaires sociaux européens dans le processus d'élaboration des normes.

Elle s'est concrétisée par la conclusion selon la procédure prévue par le protocole social du traité de Maastricht, de deux accords : le premier en décembre 1995 sur le congé parental et le second, en juin 1997, sur le travail à temps partiel.

Dans la perspective de la mise en oeuvre de l'Europe sociale, la reconnaissance des droits des salariés, en particulier dans les services publics, peut aller de pair avec de plus grandes exigences en matière de continuité du service public.

C'est la démarche européenne qui doit permettre de mettre fin aux insuffisances et aux « archaïsmes » du dialogue social dans les services publics en France.

#### ***D. UNE PRISE DE CONSCIENCE SALUTAIRE***

Le protocole d'accord qui a été mis en place à compter du 11 juin 1996 à la RATP est exemplaire puisqu'il a permis de réduire le nombre de préavis de grève de 800 par an dans les années 80 à près de 200 par an actuellement.

L'alarme sociale est un dispositif mis en place dans le cadre d'un protocole d'accord sur le droit syndical et l'amélioration du dialogue social signé le 11 juin 1996 à la RATP par la direction et l'ensemble des organisations syndicales (à savoir les six « familles syndicales » que constituent la CFDT, la CFE-CGC, la CFTC, CGT-FO, les autonomes et les indépendants) à l'exclusion de la CGT.

Les représentants de la RATP rappellent que l'origine du processus qui allait conduire à la signature de l'accord du 11 juin 1996 remonte aux tentatives de la RATP, à partir de 1989 de résoudre les conflits en amont des préavis. A l'initiative de l'ancien président, M. Christian Blanc, une instance

de conciliation présidée par Mme Simone Rozès, ancien premier président de la Cour de Cassation, avait été ainsi mise en place en octobre 1992.

L'accord comprend en fait deux parties :

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

- la deuxième partie de l'accord est un code de déontologie pour améliorer le dialogue social et assurer un service public de qualité (cf. *Annexe n° 6*). Outre le dispositif d'alarme sociale, cette partie comprend des affirmations et des engagements de chacune des parties qui témoignent de leur souci d'améliorer la situation sur le réseau RATP.

Ainsi, il est particulièrement important de constater que les parties signataires se sont déclarées conscientes que l'amélioration du dialogue social était indispensables pour offrir aux Franciliens un service public de qualité et qu'elle passait par une évolution des méthodes de travail entre l'ensemble des partenaires à tous les niveaux.

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

L'initiative du déclenchement de l'alarme sociale appartient aux organisations syndicales et aux directions lorsqu'elles identifient à leur niveau respectif une situation susceptible de générer un conflit. Dans les cinq jours ouvrables qui suivent l'activation de la procédure -et avant les cinq jours de préavis légal-, les parties se réunissent pour négocier. Deux hypothèses peuvent se présenter à l'issue de cette négociation : soit elle débouche sur un accord en bonne et due forme, soit les parties signent un constat de désaccord qui doit en formaliser les termes.

Ce dispositif permet de faire apparaître les « problèmes de terrain » et de leur donner une « *reconnaissance officielle* » afin qu'ils soient pris en compte par la hiérarchie et résolus au niveau adéquat.

Le bon fonctionnement du dispositif s'appuie sur une réelle décentralisation des décisions et une volonté de la part de la Direction et de ses échelons hiérarchiques, ainsi que des syndicats, de traiter les problèmes qui sont soulevés.

L'objet de « l'alarme sociale » est de faciliter la réponse à des réclamations touchant à la vie quotidienne des agents de conduite qui, auparavant, risquaient de déboucher sur une grève, faute de négociations.

La procédure mise en place à la RATP montre que, si la direction et les partenaires syndicaux se donnent pour objectif de régler les difficultés sans recourir d'emblée à la grève, le climat social dans l'entreprise s'améliore au bénéfice des salariés de cette entreprise et des usagers.

## **V. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION**

Compte tenu des considérations exposées ci-dessus, votre commission a adopté un dispositif à « trois étages » correspondant aux trois articles de ses conclusions qui viennent se substituer à l'article unique du texte proposé par M. Philippe Arnaud et ses collègues.

### ***A. FAVORISER LA PRÉVENTION CONCERTÉE DES CONFLITS***

Les partenaires sociaux et la direction des entreprises concernées sont appelés à négocier, dans un délai convenable, un accord collectif destiné à instituer une procédure « d'alarme sociale ».

Le dispositif ferait appel à la négociation collective et, par là même, ne serait pas applicable aux fonctionnaires régis par un statut. Il concernerait donc les salariés de droit privé des entreprises, établissements et organismes chargés d'un service public.

Le mécanisme serait celui d'un « appel à négocier », similaire à celui prévu pour mettre en oeuvre la réduction du temps de travail. L'invitation à négocier est particulièrement légitime de la part de la puissance publique dans une sphère où sa responsabilité, au titre de la tutelle, est fortement engagée.

La négociation est équilibrée : la notion de dialogue social inclut dans l'esprit de votre rapporteur un certain nombre de mesures qui peuvent être prises par les directions pour permettre aux représentants syndicaux d'exercer pleinement leur rôle (affichage, heures de délégation, etc.) ; les syndicats devraient consentir en contrepartie un certain nombre d'efforts pour faciliter la mise en place de procédures destinées à anticiper la survenance de conflits. L'objectif pourrait être notamment d'accepter conventionnellement un délai de préavis plus long que celui prévu dans la loi.

Votre rapporteur n'a pas souhaité, à ce stade, inclure dans le champ de cette négociation collective, les mesures qui permettraient de mieux concilier le droit de grève et la continuité du service public. Le but de la disposition proposée est de favoriser une concertation pour définir des procédures intervenant en amont des conflits, avant même le dépôt du préavis : aussi demander aux partenaires sociaux de négocier sur l'équivalent de ce que pourrait être un service minimum lors de cette phase, reviendrait à considérer implicitement que les mesures de prévention vont échouer et que le recours à la grève est inéluctable. Il est préférable de laisser dans un premier temps toutes leurs chances aux procédures de prévention des conflits.

En tout état de cause, votre commission vous propose (cf. C ci-après) de placer la démarche sous la contrainte d'un bilan, transmis par le Gouvernement, qui permettra au Parlement de juger si des mesures plus coercitives sont nécessaires. La perspective de la fixation d'un service minimum par voie législative et réglementaire dans les secteurs en « déficit » de dialogue social ne peut qu'inciter à la réussite de la négociation.

#### ***B. AFFIRMER LA PLACE DE LA NÉGOCIATION DURANT LE PRÉAVIS***

Votre commission vous propose de renforcer le dispositif du préavis obligatoire en donnant plus de sens à « l'obligation de négocier » introduite par les lois « Auroux » du 19 octobre 1982.

Le champ d'application de cette mesure concerne l'ensemble des salariés couverts actuellement par l'obligation du préavis : il s'agit non seulement du personnel de droit privé des entreprises, des organismes et des établissements publics ou privés chargés de la gestion du service public, mais également des fonctionnaires de l'Etat des collectivités territoriales, de la fonction publique hospitalière ainsi que des établissements publics administratifs.

La durée du préavis serait portée à sept jours francs afin de tenir compte du week-end. La pratique des « préavis glissants » serait proscrite en généralisant une disposition déjà insérée dans la loi de 1979 relative à l'audiovisuel.

Le contenu de l'obligation de négocier serait formalisée en s'inspirant des dispositions mises en place par le protocole d'accord du 11 juin 1996 conclu à la RATP sur le droit syndical et l'amélioration du dialogue social.

L'autorité hiérarchique ou la direction de l'établissement devrait tenir une réunion avec les auteurs du préavis dans les cinq jours de la réception de celui-ci.

Si un accord n'était pas obtenu au moins deux jours avant la fin de la durée du préavis, il devrait être pris acte de son échec : il convient en effet de laisser une durée suffisante pour prévenir les usagers ou organiser le service minimum s'il y a lieu.

En cas de désaccord à l'issue de la négociation, un document devrait être établi en commun par la direction et les organisations syndicales mentionnant les revendications à l'origine du préavis ainsi que les dernières propositions soumises par la direction au cours de la réunion. Ce constat serait rendu public.

Ainsi, serait donnée une impulsion nouvelle dans l'ensemble du secteur public à une démarche de responsabilisation des différentes parties prenantes en cas de préparation d'un conflit collectif.

### *C. TIRER LES LEÇONS D'UNE CARENCE ÉVENTUELLE*

Le Gouvernement serait appelé à présenter, dans un délai de deux ans, un rapport sur la conflictualité dans les services publics qui comporterait trois volets distincts :

- un bilan général des grèves dans les services publics qui permet d'établir une sorte de photographie de la situation et de combler les insuffisances actuellement constatées dans l'élaboration des statistiques relatives aux diverses catégories d'agents travaillant dans les services publics ;

- un bilan des accords collectifs, dont votre commission souhaite la généralisation dans toutes les entreprises et organismes chargés d'un service public, qui examinerait aussi bien les conditions dans lesquelles les accords ont été passés que les premiers résultats observés ;

- un bilan des mesures prises par les entreprises gestionnaires d'un service public pour rendre compatible le principe de continuité des services publics avec le respect du droit de grève.

Ce rapport devrait être établi en consultant les différentes catégories d'usagers ; la démarche devrait permettre d'initier une dynamique pour l'amélioration de la représentativité des associations.

Au vu de ce rapport, si une carence, tant de la tutelle que des dirigeants des entreprises et des responsables des organisations syndicales, était constatée, le Parlement serait alors pleinement légitime à proposer la mise en place par voie législative ou réglementaire du principe de continuité des services publics dans toutes ses conséquences.

Bien entendu, les dispositifs exposés dans le rapport au Parlement permettront de décider des mesures à généraliser pour résoudre les difficultés qui pourraient continuer à se poser dans certains secteurs d'activité.

\*

\* \*

**Votre commission vous propose d'adopter la proposition de loi dans le texte résultant de ses conclusions, tel qu'il est inclus dans le présent rapport.**

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### *Article premier*

#### **Appel à la négociation d'accords collectifs relatifs à l'amélioration du dialogue social et à la prévention des grèves**

Cet article a pour objet d'appeler à la négociation d'accords collectifs, dans les organismes de droit privé chargés d'un service public et dans les établissements publics industriels et commerciaux.

Cet article ne concerne que les salariés de droit privé travaillant des un organisme chargé d'un service public : il ne vise pas les personnels de l'Etat, des régions, des départements et des communes ni les agents de la fonction publique hospitalière ou des établissements publics administratifs qui sont également des agents sous statut et échappent donc au champ de la négociation collective.

La négociation s'effectuera entre les directives des entreprises, établissements et organismes et aux syndicats reconnus représentatifs et habilités à ce titre à déposer un préavis de grève dans les conditions prévues à l'article L. 521-3 du code du travail.

La négociation devrait être effectuée dans un délai d'un an. En effet, le Gouvernement doit présenter un bilan de fonctionnement des accords dans un délai de deux ans (cf. art. 3 ci-après) et il importe que la procédure ait pu donner ses premiers résultats.

Les accords devront être relativement précis dans leur contenu. Ils procéderont d'un véritable esprit de négociation : les mesures relatives à l'amélioration du dialogue social peuvent inclure des aides à l'amélioration de l'exercice de l'activité syndicale ; la prévention des grèves peut impliquer en revanche des contraintes pour ces mêmes syndicats.

Bien entendu, l'intention de votre commission est que l'obligation prévue à cet article ne s'applique pas aux entreprises telles que la RATP qui ont déjà signé un accord collectif répondant aux objectifs assignés et qui remplissent donc *de facto* leurs obligations légales.

Enfin, votre commission a souhaité faire expressément référence aux procédures de conciliation. Il n'est pas apparu nécessaire de donner un caractère obligatoire à ce volet de la négociation : la présence d'un conciliateur dans certaines entreprises peut être perçue comme un recours externe de nature à affaiblir la position de l'une ou l'autre des parties institutionnellement habilitée à négocier. Au demeurant, l'expérience tentée à la RATP en 1991 et 1992 n'a pas été prolongée. Bien entendu, si un accord s'opère sur une liste de « conciliateurs » susceptibles de faciliter la recherche de solutions transactionnelles, il est recommandé que les accords en fassent mention.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi rédigé.**

#### *Art. 2*

### **Modification des règles relatives au préavis obligatoire**

Cet article modifie l'article L. 521-3 du code du travail relatif à l'obligation de préavis : il allonge de cinq à sept jours francs la durée de ce préavis, proscrit l'usage de la technique des préavis « glissants » et formalise le contenu de l'obligation de négocier durant le préavis.

Le I de cet article fait passer de cinq jours francs à sept jours francs la durée du préavis.

Votre rapporteur n'a pas souhaité porter la durée du préavis à quinze jours comme cela peut résulter en pratique de l'application du protocole d'accord de la RATP. Il lui a été rappelé également que le délai était fixé à dix jours en Italie, en Espagne et au Portugal. Plutôt qu'un allongement important des délais, qui ne garantit pas, par lui-même, une amélioration de la négociation sociale, il a préféré mettre en place un délai de sept jours qui présente l'avantage, par rapport au dispositif actuel, de « neutraliser » le samedi et le dimanche qui ne sont pas propices à la mise en place d'un processus approfondi de négociation. Bien entendu, les accords passés à l'article premier pourront allonger conventionnellement la durée souhaitable du préavis.

Le II reprend intégralement le contenu du dispositif prévu par l'article 26 (paragraphe I) de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 tel que modifié par la loi n° 79-634 du 26 juillet 1979. Cette disposition vise à prévenir la pratique qui consiste, de la part d'un syndicat, à déposer quotidiennement des préavis successifs afin de faciliter le déclenchement d'une grève inopinée. Une telle pratique serait totalement incompatible avec le renforcement de la procédure de négociation prévu au III ci-après. Elle soulève en outre des objections de principe (cf. II A de l'exposé général *supra*).

Le III de cet article formalise le contenu de « l'obligation de négocier » dont on doit rappeler qu'elle a été introduite par la loi du 19 octobre 1982.

Le mécanisme exposé ci-après s'applique à l'ensemble des personnels et personnes morales employeurs pour lesquels l'obligation de préavis est applicable. Conformément au champ d'application du dispositif défini à l'article L. 521-3 du code du travail, le champ d'application vise :

- les fonctionnaires et assimilés travaillant pour l'Etat, d'autres collectivités publiques ou établissements publics administratifs. Les communes de moins de 10.000 habitants ne sont pas concernées par le mécanisme du préavis ;

- les personnels des entreprises à participation publique qui avaient été inscrits sur la liste fixée par le décret du 1<sup>er</sup> juin 1950 (article D. 134-1 du code du travail) ;

- les personnels des entreprises, établissements et organismes de droit privé reconnus comme étant chargés de la gestion d'un service public par la jurisprudence.

Afin de donner plus de sens à l'obligation de négocier, cet article prévoit :

- que durant la période de cinq jours qui suit le dépôt de préavis les parties intéressées doivent se réunir ;

- qu'en cas de désaccord et au plus tard deux jours avant la date prévue pour le début de la grève, les parties doivent rédiger en commun un constat rappelant les propositions « en leur dernier état ». Ce constat doit être rendu public dans un souci de transparence.

S'agissant des services dotés d'une obligation de service minimum, la tenue de la réunion de négociation n'empêche pas la préparation du programme minimum et la fixation de la liste des personnels consignés. Le cas

échéant, l'autorité responsable pourra lever les consignes si la négociation réussit avant l'expiration du préavis.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi rédigé.**

*Art. 3*

**Rapport au Parlement dressant le bilan des grèves  
dans les services publics**

Cet article, qui demande au Gouvernement de présenter devant le Parlement, d'ici deux ans, un bilan général de la conflictualité dans le secteur public, constitue une forte incitation à la signature et à la réussite des accords de prévention des conflits que les partenaires sociaux sont invités à négocier en application de l'article premier.

Ce rapport s'articule en trois volets :

- un bilan général des grèves dans les services publics : cette partie doit permettre de faire le point sur les données existantes qui sont souvent fragmentaires et incomplètes. Un observatoire de la conflictualité publique pourrait utilement répondre au besoin d'information du Parlement ;

- un bilan des accords collectifs prévus à l'article premier : l'évaluation doit porter aussi bien sur les conditions dans lesquelles l'accord a été conclu que sur les résultats obtenus sur l'importance et le nombre des grèves dans l'entreprise ;

- un bilan des mesures prises pour concilier droit de grève et principe de continuité : outre qu'il permet de faire le point sur les dispositifs mis en place dans certains secteurs, ce volet doit permettre au législateur de décider de la mise en place d'un service minimum réglementaire si la démarche de prévention devait échouer.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi rédigé.**

*Intitulé de la proposition de loi*

Votre commission a modifié l'intitulé de la proposition de loi par coordination avec les modifications qu'elle a apportées au texte de celle-ci. La proposition de loi a donc désormais pour intitulé : « *proposition de loi visant à*

*prévenir les conflits collectifs du travail et à garantir le principe de continuité dans les services publics ».*

**TEXTE DES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION  
SUR LA PROPOSITION DE LOI**

**PROPOSITION DE LOI VISANT À PRÉVENIR  
LES CONFLITS COLLECTIFS DU TRAVAIL  
ET À GARANTIR LE PRINCIPE DE CONTINUITÉ  
DANS LES SERVICES PUBLICS**

*Article premier*

Dans les établissements, entreprises et organismes chargés de la gestion d'un service public visés à l'article L. 521-2 du code du travail, les employeurs ainsi que les organisations syndicales de salariés reconnues représentatives au sens de l'article L. 521-3 dudit code sont appelés à négocier, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, les modalités de mise en oeuvre de procédures destinées à améliorer le dialogue social et à prévenir le déclenchement de grèves, le cas échéant, par des procédures de conciliation.

*Art. 2*

I - Dans le quatrième alinéa de l'article L. 521-3 du code du travail, le chiffre : « cinq » est remplacé par le chiffre : « sept ».

II - Après le quatrième alinéa de l'article précité, il est inséré un alinéa ainsi rédigé : « Un nouveau préavis ne peut être déposé par la même organisation syndicale qu'à l'issue du délai de préavis initial et, éventuellement, de la grève qui a suivi ce dernier. ».

III - L'article précité est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« A cette fin, les représentants de l'autorité hiérarchique ou de la direction de l'établissement, de l'entreprise ou de l'organisme se réunissent avec les représentants de la ou des organisations syndicales ayant déposé le préavis dans un délai maximum de cinq jours à compter du dépôt de celui-ci.

« En cas de désaccord à l'issue de la réunion et au moins deux jours avant l'expiration du délai de préavis, les parties concernées établissent en commun un constat dans lequel sont consignées leurs propositions en leur dernier état. Ce constat est adressé par la direction ou l'autorité hiérarchique

aux syndicats reconnus représentatifs dans le service, l'établissement, l'entreprise ou l'organisme puis est rendu public. ».

*Art. 3*

Le Gouvernement présentera au Parlement, dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport établissant le bilan des grèves dans les services publics au sens de l'article L. 521-2 du code du travail, des négociations collectives prévues à l'article premier et de l'application des accords conclus ainsi que des mesures prises par les établissements, entreprises et organismes concernés pour rendre compatible le principe de continuité du service public avec l'exercice du droit de grève. Ce rapport est établi après consultation des associations d'usagers du service public.

## I. TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 491 (1997-1998) de M. Philippe Arnaud,	Conclusions de la Commission
<b>Code du travail</b>	<b>Proposition de loi tendant à assurer un service minimum en cas de grève dans les services et entreprises publics</b>	<b>Proposition de loi visant à prévenir les conflits collectifs du travail et à garantir le principe de continuité dans les services publics</b>
LIVRE 5 : CONFLITS DU TRAVAIL.	Article unique.	Article premier.
TITRE 2 : CONFLITS COLLECTIFS.		<i>Dans les établissements, entreprises et organismes chargés de la gestion d'un service public visés à l'article L. 521-2 du code du travail, les employeurs ainsi que les organisations syndicales de salariés reconnues représentatives au sens de l'article L. 521-3 dudit code sont appelés à négocier, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, les modalités de mise en oeuvre de procédures destinées à améliorer le dialogue social et à prévenir le déclenchement de grèves, le cas échéant, par des procédures de conciliation.</i>
CHAPITRE 1 : LA GRÈVE.		
Section 2 : GRÈVE DANS LES SERVICES PUBLICS.	Après l'article L. 521-4 du code du travail, il est inséré un article L. 521-4-1 ainsi rédigé :	
Art. L. 521-2. - Les dispositions de la présente section s'appliquent aux personnels de l'Etat, des régions, des départements et des communes comptant plus de 10000 habitants ainsi qu'aux personnels des entreprises, des organismes et des établissements publics ou privés lorsque ces entreprises, organismes et établissements sont chargés de la gestion d'un service public. Ces dispositions s'appliquent notamment aux personnels des entreprises mentionnées par le décret prévu à l'alinéa 2 de l'article L. 134-1.	« Art. L. 521-4-1. - En cas de cessation concertée du travail des personnels mentionnés à l'article L. 521-2, il est instauré un service minimum destiné à maintenir la continuité du service public.	
Art. L. 521-3. - Lorsque les personnels mentionnés à l'article L. 521-2 font usage du droit de grève, la cessation concertée du travail doit être précédée d'un préavis.	« Un décret en Conseil d'Etat en détermine les modalités d'application. »	

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi n° 491 (1997-1998) de M. Philippe Arnaud,	Conclusions de la Commission
<p>—</p> <p>Le préavis émane de l'organisation ou d'une des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national, dans la catégorie professionnelle ou dans l'entreprise, l'organisme ou le service intéressé.</p> <p>Il précise les motifs du recours à la grève.</p> <p>Le préavis doit parvenir cinq jours francs avant le déclenchement de la grève à l'autorité hiérarchique ou à la direction de l'établissement, de l'entreprise ou de l'organisme intéressé. Il fixe le lieu, la date et l'heure du début ainsi que la durée, limitée ou non, de la grève envisagée.</p> <p>Pendant la durée du préavis, les parties intéressées sont tenues de négocier.</p>	<p>—</p>	<p>—</p> <p>Art. 2.</p> <p><i>I. - Dans le quatrième alinéa de l'article L. 521-3 du code du travail, le chiffre : « cinq » est remplacé par le chiffre : « sept ».</i></p> <p><i>II. - Après le quatrième alinéa de l'article précité, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Un nouveau préavis ne peut être déposé par la même organisation syndicale qu'à l'issue du délai de préavis initial et, éventuellement, de la grève qui a suivi ce dernier. ».</i></p> <p><i>III. - L'article précité est complété par deux alinéas ainsi rédigés :</i></p> <p><i>« A cette fin, les représentants de l'autorité hiérarchique ou de la direction de l'établissement, de l'entreprise ou de l'organisme se réunissent avec les représentants de la ou des organisations syndicales ayant déposé le préavis dans un délai maximum de cinq jours à compter du dépôt de celui-ci.</i></p> <p><i>« En cas de désaccord à l'issue de la réunion et au moins deux jours avant l'expiration du délai de préavis, les parties concernées établissent en commun un constat dans lequel sont consignées leurs propositions en leur</i></p>

**Textes en vigueur**

—

**Texte de la proposition de loi  
n° 491 (1997-1998) de M. Philippe  
Arnaud,**

—

**Conclusions de la Commission**

—

*dernier état. Ce constat est adressé par la direction ou l'autorité hiérarchique aux syndicats reconnus représentatifs dans le service, l'établissement, l'entreprise ou l'organisme puis est rendu public. ».*

**Art. 3.**

*Le Gouvernement présentera au Parlement, dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport établissant le bilan des grèves dans les services publics au sens de l'article L. 521-2 du code du travail, des négociations collectives prévues à l'article premier et de l'application des accords conclus ainsi que des mesures prises par les établissements, entreprises et organismes concernés pour rendre compatible le principe de continuité du service public avec l'exercice du droit de grève. Ce rapport est établi après consultation des associations d'usagers du service public.*



## **ANNEXE N° 1 COMPTE RENDU DES AUDITIONS**

### **A. AUDITION DE MME MICHELLE BIAGGI, SECRÉTAIRE CONFÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL FORCE OUVRIÈRE (FO)**

M. Jean DELANEAU, président. - Tout d'abord, je voudrais vous faire part des raisons pour lesquelles nous vous avons invités à venir aujourd'hui vous exprimer dans le cadre d'une audition publique sur la proposition de loi qui émane du groupe centriste du Sénat, et qui tend à assurer un service minimum en cas de grève dans les services des entreprises publiques.

La commission a désigné un rapporteur, M. Huriet, que tout le monde connaît, qui est sénateur et qui a déjà beaucoup de travaux de rapporteur à son actif. C'est lui qui interviendra au début de chaque audition. Nous avons prévu de commencer à 9 heures 30, mais Mme Doneddu, secrétaire générale de la Fédération des Services Publics de la CGT, n'a pas pu caler son agenda et nous a fait savoir hier qu'elle ne pourrait pas venir. Notre réunion s'ouvre par l'audition de Mme Biaggi, Secrétaire confédéral de la CGT FO.

Je laisse la parole à M. Huriet, en précisant que nous avons une longue série d'auditions, car nous avons voulu entendre les représentants de toutes les centrales syndicales, mais aussi les usagers et les responsables d'un certain nombre de services ou entreprises publiques. Et également un représentant du MEDEF, qui interviendra en dernier, ainsi que des représentants des usagers.

Cette audition est publique, c'est-à-dire qu'elle est ouverte à la presse, et ceux que cela intéresse peuvent rester toute la journée.

C'est bien sûr un sujet important, mais pour l'instant la commission n'a pas encore examiné ce texte, qui est très simple, qui comprend un seul article, et cette audition a pour but notamment de s'informer pour savoir quelles propositions seront faites au Sénat.

M. Claude HURIET, rapporteur. - Mesdames et Messieurs, merci d'avoir accepté de participer à cette audition publique sur un texte important puisque, dans la procédure législative, participer à des auditions publiques est la quintessence de la démocratie.

La proposition sur laquelle la commission est appelée à travailler a été déposée le 11 juin dernier. La date est importante puisque vous pourrez remarquer que cette initiative parlementaire est bien antérieure aux événements, les derniers en date, qui ont amené de nouveau, avec certaines réactions de l'opinion, à s'interroger sur les conséquences des grèves dans le secteur public.

Ce n'est donc pas une démarche d'opportunité, mais une démarche qui s'inscrit dans une réflexion démocratique sereine à laquelle vous apportez votre contribution.

Il était en effet apparu nécessaire que le législateur se penche sur la question. D'abord, en droit, le préambule de la Constitution rappelle que le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent et que le législateur a donc vocation à intervenir, même si jusqu'ici il n'a adopté que des mesures partielles qui proscrivent l'usage de la grève pour certaines catégories de fonctionnaires, au nom de l'ordre public, ou qui imposent déjà un service minimum dans certains domaines.

Le législateur est également fondé à intervenir puisqu'un sondage récent montre que 82 % des Français souhaitent un service minimum en cas de grève dans les services publics.

Mais le sujet est complexe, il faut se garder des simplifications et c'est pourquoi notre objectif, à travers les auditions, est de chercher à assurer comment mieux garantir le principe de continuité des services publics -reconnu lui aussi comme un principe de valeur constitutionnelle et qui est au coeur de la notion de service public- tout en respectant ce qui est aussi un principe constitutionnel de même force, à savoir le droit de grève.

Nous abordons ces auditions dans un souci d'ouverture et de dialogue, sans idée préconçue, et en tout cas, de la part du rapporteur, sans aucune idée de remettre en cause en quoi que ce soit l'expression du droit de grève dans les services publics comme dans les autres secteurs d'activité de la Nation.

Vous avez la possibilité de vous exprimer très spontanément pour apporter votre contribution à un travail législatif important et difficile, mais qui peut correspondre à une conception du dialogue social dans une société moderne.

M. Jean DELANEAU, président. - Je vais donc passer la parole à Mme Biaggi, secrétaire confédérale de la Confédération générale du travail Force Ouvrière (CGT-FO).

Mme Michelle BIAGGI. - Je voudrais d'abord commencer par présenter la délégation qui m'accompagne, puisque l'ensemble de nos

responsables de ces services publics et de la fonction publique devaient s'exprimer sur ce sujet.

M. Seigneur représente la Fédération de l'Energie EDF GDF. Ensuite, M. Apruzzese, qui représente la Fédération des Transports RATP. M. Pougis est le trésorier de la Fédération des Services publics et de Santé. M. Perrot est le secrétaire de la Fédération des Services publics et de Santé. M. Charbonnier représente notre Fédération des transports SNCF. M. Tourneau, la Fédération générale des fonctionnaires. Et M. Veyrier, qui est le secrétaire général de la Fédération des Transports équipements, il s'agit des transports aériens.

Après avoir présenté mes camarades qui sont ici et qui s'exprimeront, je vais donner la position de la Confédération sur un plan très général et ce que nous pensons à FO des propositions de réglementer le droit de grève.

Je vous dirai pour commencer que je trouve que c'est un sujet qui est extrêmement sensible et récurrent. A chaque fois qu'il y a un mouvement de grève dans la fonction publique, toujours revient cette vieille idée, à savoir la mise en place d'un service minimum. Pour la confédération exécutive générale de la CGT-FO -nous l'avions déclaré dans un communiqué de presse- mettre en place un service minimum revient à mettre en cause non seulement le droit constitutionnel de grève, mais présente par ailleurs dans certains secteurs, comme dans le transport, des problèmes de sécurité. C'est pourquoi je me suis fait accompagner de mes camarades qui vous évoqueront ces problèmes de sécurité, qui sont très importants.

La remise en cause du droit fondamental de grève est une vieille idée, qui ressort périodiquement, de même que l'opposition du droit des usagers au droit des travailleurs.

Par ailleurs, je voudrais rappeler que la loi prévoit le respect d'un préavis de cinq jours avant l'exercice du droit de grève, pendant lesquels les parties intéressées sont tenues de négocier. C'est l'article L. 521-3 du Code du travail, qui découle d'une loi de 1963.

Les réalités sociales sont telles parfois que les directions refusent de recevoir les représentants légitimes des salariés une fois que le préavis est déposé, et parfois contestent également la validité de ce préavis ; ce qui fait que les cinq jours pendant lesquels les parties sont tenues de négocier sont des jours où les gens se regardent au lieu de discuter.

Dans ces conditions, lorsqu'il y a détérioration du climat social, pour que les organisations syndicales soient écoutées, voire entendues, leur seul recours est la grève, et c'est pour cela que lorsque l'on n'utilise pas ces cinq jours de préavis pour discuter, on voit bien souvent le conflit aboutir à la grève.

Donc pour la confédération FO, plutôt que d'instaurer un service minimum -et je demanderai même ce qu'est un service minimum et ce que vous imaginez que cela pourrait être- pour nous, il faut redonner du sens aux cinq jours de préavis. Légalement, les parties sont tenues de négocier pendant ce temps-là et c'est pendant cette période qu'il faut redonner tout son sens à la négociation.

Et je terminerai en disant que pour notre organisation syndicale FO, en démocratie, l'idée d'encadrer ou de limiter le droit de grève constitue une remise en cause d'une liberté fondamentale. Telles sont les positions générales de la confédération.

Je vais laisser s'exprimer mes camarades qui iront plus dans le détail de chacun des secteurs d'activité.

M. Jean DELANEAU, président. - Je vous remercie.

M. Yves VEYRIER. - Vous nous posez une série de questions et vous invoquez le principe de continuité du service public. Moi, j'ai envie de vous poser à mon tour une question : est-ce que la suppression de 17.000 emplois au sein des services du ministère de l'Équipement, reconnue par les deux derniers ministres, est-ce que les 490 nouvelles suppressions d'emplois votées dans le cadre du budget 99 permettent de mieux respecter la continuité du service public et la mission essentielle au maintien de la sécurité des personnes et des biens ?

On a interpellé beaucoup de parlementaires et élus locaux à l'occasion des débats sur le projet de budget pour 1999, et beaucoup se plaignent du manque de moyens des services de l'État pour assurer normalement le service public. Dans le cadre de la viabilité hivernale, qui consiste à déneiger les routes et à s'assurer qu'à tout moment n'importe quelle route sera accessible par les services de sécurité, le ministre fait le constat que des véhicules restent dans la cour du parc de l'équipement faute de personnel pour les conduire. C'est un constat qui a été fait publiquement par le ministre. Les plans d'organisation de la viabilité hivernale sont organisés en fonction de priorités qui tiennent compte du manque de moyens pour assurer globalement la viabilité hivernale. Quand on sous-traite les services en question à des entreprises privées, c'est un fait que les entreprises privées n'interviennent que la journée et non la nuit.

*A contrario*, est-ce qu'on assure un service minimum permettant de préserver au-delà de la sécurité des personnes et des biens, y compris la sécurité des agents ? Là où on mettrait deux agents dans un véhicule, on n'en met plus qu'un. Quand on conduit un véhicule de déneigement, c'est dans des conditions climatiques rigoureuses, cela peut être la nuit, sur des chaussées

glissantes, avec un trafic engorgé ; l'année dernière un accident mortel a eu lieu parce que l'agent avait conduit pendant de nombreuses heures d'affilée.

Parallèlement, l'astreinte qui est organisée pour permettre que les agents soient disponibles à tout moment, au lieu d'être organisée sur quatre semaines, l'est sur un cycle de deux semaines : les agents sont amenés à intervenir beaucoup plus fréquemment.

On a pris l'exemple du système des transports aériens. Est-ce que l'application des directives dites de libéralisation du transport aérien permet d'assurer au mieux le principe de continuité du service public ? Cela a conduit à remettre en cause le principe de péréquation mis en oeuvre par Air Inter pour développer le réseau intérieur dans un souci d'aménagement du territoire. Il en résulte que certaines lignes ont été abandonnées. La concurrence s'est exacerbée, mais sur certaines lignes seulement, aux mêmes créneaux horaires et on voit se multiplier les vols petits et moyens porteurs sur ces créneaux horaires, d'où un engorgement du trafic et des retards accrus auxquels tout un chacun ici a été confronté, en dehors de tout mouvement de grève.

C'est plutôt en période normale que le service minimum n'est même plus appliqué. Je m'en tiendrai à cela.

Nous constatons, concernant la question du préavis, qu'il est très souvent utilisé maintenant non pas pour négocier -les directions de l'administration ayant plutôt pour consigne d'éviter de négocier et de faire en sorte que la grève ne se voit pas- et que les cinq jours sont utilisés pour mettre en place des services de remplacement.

M. Jean DELANEAU, président. - Je voudrais indiquer que bien sûr, ce n'est pas le rôle du Sénat de définir le contenu du service minimum, il ne peut aller sur les brisées des responsables des entreprises ou des services, et ces problèmes que vous avez évoqués, beaucoup de sénateurs sont également membres des conseils généraux et c'est une responsabilité que nous partageons avec eux.

M. Guy TOURNEAU. - Voilà un débat qui revient souvent sur le tapis, car si la Constitution prévoit que la grève s'exerce dans le cadre des lois qui la réglementent, il apparaît qu'il n'y a pas beaucoup de lois, à part celles prévues pour interdire le droit de grève à certaines catégories d'agents, comme l'a très bien dit monsieur le rapporteur, cela ne veut pas dire que les organisations syndicales n'ont pas été associées à une discussion à ce sujet. Je prendrai pour exemple quand le statut de la fonction publique a été réformé.

La continuité du service public dispose de moyens assez importants pour la sauvegarde des biens et des personnes, et les services publics ne rentrent pas en grève comme d'autres services.

Il a été prévu que l'exercice du droit de grève était subordonné au dépôt d'un préavis. Les organisations syndicales le respectent, sauf cas exceptionnels qui prouvent bien qu'aucune réglementation ne résiste à des mouvements sociaux profonds. En fait, il n'était pas utilisé pour essayer de voir la source du conflit et essayer de négocier avant le conflit. La loi a été précisée en fixant une obligation de négocier ; quelques années après, on constate qu'on est toujours dans cette situation de non-négociation pendant le préavis de grève.

Le Gouvernement attend de voir combien il y a de grévistes pour savoir comment il peut négocier. C'est une drôle de manière d'aborder le sujet. Naturellement les syndicats, forts de cette situation, essaient qu'il y ait le plus de grévistes possibles pour négocier le mieux possible. Je ne crois pas que ce soit la volonté des organisations syndicales, loin de là. En général, elles demandent des négociations et elles veulent négocier. Mais la balle n'est pas dans leur camp.

Les textes existent, l'obligation de négocier aussi. La grève est toujours le résultat, la matérialisation d'un conflit. On constate que l'on essaie toujours de négocier ce conflit au moindre prix. On négocie au moindre prix et on constate ensuite que les usagers ne sont pas contents.

Il faut peut-être renforcer la négociation pendant le préavis parce qu'on a pu le voir, des gens qui n'avaient pas le droit de grève ont été amenés à faire la grève, parfois très légitimement à certains moments, sur des problèmes de sécurité. Les services publics font souvent grève pour des problèmes de sécurité. Les derniers mouvements actuels ne sont pas faits pour gêner les usagers, mais pour régler des problèmes de sécurité pour les personnels et ceux qui utilisent le service public. La grève a incontestablement son utilité ; je sais que vous ne la remettez pas en cause.

Enfin, il y a des grèves très populaires, celle du service des impôts par exemple. On n'a jamais vu de levée de bouclier des usagers parce qu'ils n'avaient pas reçu leur rappel d'imposition.

Dans tous les cas, lorsqu'il y a un conflit de cette nature, il doit être négocié ; mais il faudrait surtout éviter qu'il y ait conflit et il faudrait aussi qu'il y ait plus de négociations et peut-être un peu plus de considération aussi. Par rapport aux pays d'Europe du Nord, les syndicats en France sont moins puissants mais peut-être aussi moins bien considérés, ce qui fait qu'il y a peut-être un peu plus de conflits. Il y a là un sujet de réflexion notamment parce que dans la fonction publique, le droit syndical est relativement récent, et qu'avant 1945 le droit de grève n'existait pas dans la fonction publique.

J'ai peut-être un peu tendance à renvoyer vers le Gouvernement, mais il a de lourdes responsabilités dans ces conflits.

M. Vincent CHARBONNIER. - Je voudrais dire que les textes prévoient déjà en cas de grève tout un arsenal de procédures qui vont du préavis à la réquisition.

A la SNCF, concernant la continuité du service public et l'instauration d'un service minimum, je ferais remarquer que le service minimum existe déjà. Il est très rare qu'une grève soit suivie à 100 % et, selon les rapports de force prévus lors du dépôt d'un préavis de grève, la direction de l'entreprise met en place un service minimum qui est plus ou moins étoffé selon le nombre de grévistes.

Ce qu'il faut souligner, c'est qu'en général ce service minimum est mis en place par l'entreprise en privilégiant les trains des grandes lignes et en défavorisant les trains de la vie quotidienne. Alors probablement, dans l'esprit de l'entreprise, il s'agit d'un souci commercial, contrairement d'ailleurs à ce que pourrait être un souci de service public.

La responsabilité de la qualité du service minimum dans ce cadre-là n'incombe plus aux organisations syndicales ni aux grévistes, mais plutôt à la direction de l'entreprise et, pourquoi pas, à la tutelle.

A la suite de la promulgation de la loi du 13 juillet 1963 qui instaure le préavis de grève de cinq jours, j'ai retrouvé une lettre du ministère des Travaux Publics et des Transports, en date du 31 juillet 1964, qui expliquait que cette loi ne faisait pas obstacle aux mesures prises pour assurer la continuité du service public et la sécurité des personnes et des biens.

Dès 1964, il était donc admis qu'il y avait moyen d'assurer la continuité du service public et la sécurité des personnes et des biens.

Ce n'est qu'en 1982 qu'a été instaurée l'obligation de négocier durant le préavis. La plupart du temps, à la SNCF, on attend le cinquième jour pour recevoir les organisations syndicales -c'est devenu une habitude- quand on ne vérifie pas s'il ne manque pas une virgule au préavis de grève pour déclarer qu'il n'est pas valable.

De plus, il est tout à fait exceptionnel que l'entreprise découvre lors du dépôt d'un préavis de grève les problèmes. Souvent, des semaines, des mois ou des années à l'avance, les organisations syndicales ont demandé à discuter, à être reçues, et l'entreprise est parfaitement au courant des problèmes qui existent lors du dépôt d'un préavis de grève.

Malheureusement, dans la pratique actuelle à chaque fois que les organisations syndicales sont reçues dans le cadre d'un préavis de grève, elles se heurtent à des interlocuteurs qui ne veulent rien entendre et surtout ne rien négocier. Dès lors, la grève devient le seul moyen de se faire entendre. Je citerai un exemple récent : les cheminots en 1997 ont été victimes de 372 agressions physiques et les contrôleurs de 247 agressions. On ne peut pas réduire les problèmes de sécurité au seul problème des effectifs, mais dans une entreprise comme la SNCF qui, en 10 ans, a supprimé 80.000 emplois, on ne peut pas non plus évacuer ce problème-là alors que les trains et les gares ont été complètement déshumanisés. Il reste que, paradoxalement, lors du dernier conflit des contrôleurs, les négociations ont débuté le onzième jour de la grève.

Pour instaurer un service minimum par voie législative, se posent en plus à la SNCF des problèmes de sécurité : on ne peut pas faire circuler plus de trains avec un effectif réduit. Ce qui est assuré actuellement en cas de grève à la SNCF, est le maximum qui puisse être assuré ; mais l'entreprise pourrait privilégier certains transports par rapport à d'autres.

M. Jean DELANEAU, président. - Je ne voudrais pas qu'on dérive sur les modalités détaillées de chaque service. Nous n'avons pas prévu que chacun vienne avec plusieurs intervenants supplémentaires. Et il reste 10 minutes.

M. Vincent CHARBONNIER. - Instaurer un service minimum à la SNCF reviendrait à instaurer la réquisition permanente.

M. Raymond PERROT. - Je représente ici le secteur hospitalier public et je vais me limiter à quelques notions à caractère général.

Tout d'abord, pour mettre au point un principe qui vient contredire l'argumentaire et l'exposé des motifs que je lis dans la proposition de loi : il s'avère que, dans un arrêt du 7 juillet 1950, le Conseil d'Etat a considéré qu'il appartenait au Gouvernement, responsable du bon fonctionnement des services publics, de fixer, sous le contrôle du juge, la nature et l'étendue des limitations du droit de grève. Toutefois, la compétence de réglementer le droit de grève dans les hôpitaux a été refusée par le Conseil d'Etat au ministre chargé de la santé, en partant du principe que la compétence en ce domaine appartenait à la seule direction de l'établissement hospitalier et non aux organismes de tutelle.

La fonction publique hospitalière, c'est en France, y compris les départements et territoires outre-mer, 2.500 établissements dont 1.600 dans le secteur sanitaire et 900 dans le secteur social et médico-social, dont les personnels relèvent du statut de la fonction publique.

Le principe d'autonomie de chacun des établissements fait que le directeur de l'établissement est le représentant légal de l'institution

hospitalière, et qu'il lui appartient à ce titre, et à lui seul, d'organiser le service minimum le jour de la grève.

Les seules instructions officielles qui existent dans le secteur hospitalier sont le résultat de circulaires ministérielles. Il n'existe ni législation ni réglementation applicable dans le domaine du service minimum à l'hôpital public. C'est le simple résultat soit de jurisprudence, soit de circulaires ministérielles ponctuelles, elles-mêmes conformes à la jurisprudence, du tribunal administratif ou du Conseil d'Etat.

Cela m'amène à dire qu'aujourd'hui il n'y a pas dans le service public hospitalier de réglementation particulière concernant l'organisation du service minimum en cas de grève. La définition qui est donnée du service minimum dans les hôpitaux publics est définie par un jugement du tribunal administratif de Lyon du 5 octobre 1978 : "le personnel dont la présence est nécessaire doit être en nombre suffisant pour assurer la sécurité physique des personnes ainsi que la continuité des soins et la conservation des installations et du matériel."

On retrouve ce principe général dans une circulaire récente sous la signature du directeur des hôpitaux, en date du 3 octobre 1995 où il est écrit : « Par ailleurs, vous voudrez bien rappeler aux directeurs des établissements de votre département qu'il leur appartient de prendre toutes dispositions pour qu'un service minimum soit assuré, la notion de service minimum pouvant être appréciée par référence aux services offerts aux usagers les dimanches et jours fériés. La procédure des réquisitions ne doit être utilisée qu'en cas d'impérieuse nécessité. »

J'ajoute, pour ce qui me concerne, le commentaire suivant : au cours des deux derniers mouvements de grève des blouses blanches, dits « grève des infirmières » en octobre 1988 et octobre 1991, qui ont été extrêmement suivis dans les hôpitaux, le sens de la responsabilité des personnels a fait qu'à aucun moment les directeurs d'établissements n'ont eu à constater un relâchement dans l'attention des personnels. J'ajoute que ceci est la conséquence directe de la conscience professionnelle des professionnels exerçant auprès des malades. Les personnels et les fonctionnaires ont le sentiment permanent de la satisfaction du travail bien fait et leur sens des responsabilités les amène à travailler normalement pour prendre en charge la santé des patients, y compris les jours de grève.

M. Jean DELANEAU, président. - Il reste très peu de temps et le rapporteur est prêt à recevoir toutes les contributions écrites complémentaires que vous pourriez nous faire.

M. Robert POUGIS. - Je représente les fonctionnaires territoriaux qui travaillent dans les collectivités locales. S'agissant de l'exercice du droit de

grève dans la fonction publique territoriale, le service minimum existe déjà puisque les élus locaux et l'autorité territoriale sont tenus d'assurer en toutes circonstances la sécurité des personnes et des biens. Ce service minimum s'exerce dans deux directions : tout d'abord, les sapeurs-pompiers, la police municipale, le service des eaux, l'hygiène, et ensuite les obligations de service concernant l'état-civil où il y a des délais légaux à respecter en matière de recueil et de déclaration des naissances et des décès.

M. Gérard APRUZZESE. - Je ne vais pas revenir sur ce qui a été développé par mes camarades sur le principe et le droit, mais je vais essayer d'aborder les conséquences, pour autant qu'on arrive à définir ce qu'est aujourd'hui en matière de transport un service minimum et un service maximum.

Nous avons plutôt le sentiment que la situation actuelle correspond aux deux notions en même temps : service minimum, parce que les besoins de transports sont satisfaits en limite, et service maximum si on prend en compte les risques de pic de pollution, certaines entreprises de transport public ne pouvaient sur 90 % des lignes augmenter de manière sensible l'offre de service.

En même temps, on oublie de prendre en compte les évolutions en matière des besoins de transport, notamment sur la nature des déplacements, sur les horaires de travail flexibles et le temps partiel, ce qui fait qu'on n'est plus tout à fait rigide sur la notion de périodes dites de pointe.

Concrètement, comment se passeraient les choses si une décision de ce type était prise ? On aurait les voyageurs qui utilisent quotidiennement les transports à l'heure du service minimum, mais aussi les voyageurs qui partent avant et les voyageurs qui partent après, qui viendraient en même temps sur ces créneaux horaires. On aurait très rapidement de sérieux problèmes de sécurité pour les voyageurs transportés. Cela conduirait à remettre en cause et à imposer non pas un service minimum sur des créneaux horaires, mais à interdire concrètement à des salariés le droit à faire grève.

M. Louis SEIGNEUR. - Pour ce qui concerne le domaine de l'électricité et du gaz, et notamment pour les entreprises nationales, EDF GDF, le concept même de service minimum est un vieux concept qui finalement est mis en application depuis la nationalisation et qui a suivi essentiellement deux étapes. Une première étape qui se termine dans les années 88 à peu près, qui permettait d'exercer dans le cadre d'une réglementation appelée « Plan Croix Rouge », qui permettait en toute intelligence, entre les partenaires sociaux d'une part et la direction d'autre part, de gérer les périodes difficiles et conflictuelles. Il est évident que toute cette période que nous avons vécue, en toute responsabilité, notamment des partenaires sociaux, il n'y a pas eu

véritablement *in fine* de coupures dommageables pour le service public et pour les clientèles.

Mais depuis 1988, le cadre législatif et réglementaire a évolué ; nous avons vu apparaître une définition plus économique du périmètre qui doit être celui du service minimum, et nous avons assisté, notamment dans notre entreprise, à une redéfinition de ce qu'on appelait le service minimum uniquement axé sur la sécurité, mais qui a intégré des données économiques, notamment l'obligation d'affronter les échanges internationaux. A partir de là, le périmètre lui-même est devenu un peu flou.

D'autre part, il faut bien le dire, la Direction a pris à cette époque et jusqu'à aujourd'hui très arbitrairement les décisions. Et les organisations syndicales ne sont plus véritablement associées, alors que jusque-là elles avaient fait preuve de responsabilité, dans les périodes difficiles, pour gérer ces périodes.

Pour ce qui nous concerne, nous qui connaissons ce concept de service minimum de longue date, nous ne pensons pas forcément qu'il faille devoir aujourd'hui légiférer pour ajouter à l'idéologie dominante de l'argent. Nous disons simplement qu'on n'empêchera pas les conflits du travail d'exister et que les mouvements sociaux doivent être bien entendu canalisés en toute responsabilité.

Je prendrai pour terminer l'exemple de décembre 95 : y compris avec les réglementations qui sont à l'intérieur de nos entreprises, nous n'avons pas eu moins de 72 référés. C'est vous dire, messieurs, qu'il est important surtout de donner satisfaction lors de la phase initiale la plus importante, qui est la phase de la concertation. Cette phase, y compris à EDF, n'est pas utilisée véritablement pour tenter de résoudre les préoccupations sociales internes.

M. Jean DELANEAU, président. - Merci. Je dois dire que nous avons envisagé cette audition sous une autre forme avec un exposé liminaire de 10 minutes et ensuite un échange. Le rapporteur avait préparé des questions, nous pouvons vous les laisser et vous les complétez de façon écrite si vous voulez.

M. Claude HURIET, rapporteur. Je propose, pour que nous ne restions pas sur notre faim, maintenant que chacun a pu s'exprimer, que je convienne, en accord avec vous-mêmes et la commission, d'une audition avec Mme Biaggi pour que je puisse poser les questions, que je n'ai pas pu poser maintenant.

Ces questions portent sur les dispositions de prévention des conflits, le respect de la finalité du préavis, et aussi la position de votre confédération sur des dispositions préventives telles que celles qui ont été mises en place à la

RATP. Il faut convenir d'un autre rendez-vous afin qu'il ne soit pas dit que nous n'aurons pas apporté réponse à vos questions, pas plus que vous ne puissiez considérer que nous n'avons pas voulu apporter réponse à vos questions. Je souhaite donc que le dialogue se poursuive dans les jours qui viennent.

M. Jean DELANEAU, président. - Nous nous reverrons donc ultérieurement.

M. Claude HURIET, rapporteur. - Et dans le rapport de la commission, il va de soi que les auditions, quelle que soit leur nature, apparaissent et qu'il n'y a pas de rétention d'information.

***B. AUDITION DE M. YVES MISSAIRE, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE LA FÉDÉRATION GÉNÉRALE DES FONCTIONNAIRES CFTC***

M. Yves MISSAIRE. - Nous vous remercions de l'accueil que vous nous faites pour aborder cette éternelle question du service minimum dans les services publics.

C'est une question qui nous laisse toujours un peu perplexes parce que nos adhérents dans nos organisations syndicales sont à la fois membres salariés et utilisateurs des services publics. La préoccupation que vous avez de la continuité du service public, nos adhérents l'ont, en tant que salariés du service et en tant qu'utilisateurs du service.

C'est pourquoi finalement le débat chez nous est un peu constant dans ce domaine, mais nos mandants sont attachés à la liberté d'exercer le droit de grève. C'est pourquoi nous nous posons toujours la question de savoir si une réglementation de service minimum répondait bien à la question de la continuité du service public.

En France, tout le monde a sa part de responsabilité, tant les organisations syndicales que le patronat dans la présence d'une culture de rapport de force dans les négociations sociales.

Je dois dire que pour ce qui nous concerne, nous CFTC, nous sommes très à l'aise dans ce domaine, car nous avons toujours prôné la négociation avant le rapport de force. Nous ne nions pas la nécessité dans certains cas d'engager des procédures de grève, mais notre culture et notre attachement syndical nous portent à favoriser la négociation. Malheureusement, nous ne sommes pas une organisation syndicale qui ait un grand poids dans le monde du travail, mais là aussi le patronat, dans sa globalité, a sa part de

responsabilité en privilégiant aussi cette culture du rapport de force. On peut dire que le paysage syndical français évolue dans le bon sens, mais qu'il y a encore beaucoup à faire.

Nous sommes attachés à faire en sorte qu'il n'y ait pas « le feu ». Ce qui nous intéresse, c'est éviter la grève, et donc de mettre en place des mécanismes qui puissent permettre de désamorcer les conflits.

Il existe deux types de conflits : les grands conflits, déclenchés par des mesures parfois maladroites, comme cela s'est passé il y a quelques années avec les régimes spéciaux où la manière dont les choses étaient présentées a entraîné une réaction épidermique de l'ensemble du secteur public. Il existe aussi des conflits résultant de l'accumulation de petites choses qui ne se passent pas très bien à l'intérieur des entreprises. La majorité des conflits sont plutôt de cet ordre-là. Il faut essayer de trouver le moyen de s'en sortir.

La CFTC a fait des propositions à multiples reprises pour la médiation obligatoire des conflits collectifs. Elle a été peu suivie. Il ne faudrait pas que la médiation devienne un peu un paravent de toute façon on engage le conflit puisqu'on va faire appel à un médiateur et après on se débrouille.

Une autre méthode que la CFTC a expérimentée a fait ses preuves, et c'est pourquoi je suis venu avec mon collègue de la RATP : dans le domaine social, existe un grand besoin d'innovation. Là nous avons un exemple concret, éviter les conflits en mettant en place des procédures d'alerte sociale qui permettent d'éviter une accumulation de petits conflits localisés, qui vont déboucher sur un conflit général qui va déplaire à tout le monde, autant aux salariés qui vont se mettre en grève qu'à ceux qui vont subir les effets d'une grève.

Je passe la parole à M. Philippe Gauthier qui va vous expliquer la procédure d'alerte sociale à la RATP.

M. Philippe GAUTHIER. - Je suis secrétaire général CFTC à la RATP et partie prenante dans cette nouvelle procédure d'alarme sociale.

Pour revenir sur la notion de service minimum, dans le projet de loi il est fait référence aux entreprises publiques. Si il doit y avoir un projet de loi, il devrait aussi concerner les entreprises privées qui ont des cahiers des charges pour transporter du public ou exercer une activité publique. A partir du moment où elles ont les mêmes obligations que nous, elles devraient avoir les mêmes contraintes.

Nous pensons que ce service minimum est une fausse bonne idée parce qu'il revient à dire qu'il vaut mieux donner un peu que pas du tout.

Je me permettrai deux exemples : EDF, dans un service minimum garanti, offrira deux heures de courant par jour. C'est mieux que rien, mais on arrivera très vite à une surcharge du réseau et on sera incapable de fournir à la demande.

S'agissant de France Télécom, la semaine dernière, à la suite d'une chute de neige sur la région parisienne, en moins de 10 minutes tous les réseaux téléphoniques de l'Ile de France ont été saturés parce que tout le monde a appelé en même temps. C'est ce qui se passerait si demain France Télécom était obligé d'ouvrir toutes les lignes pendant 2 heures. Le même problème se produirait aux heures de pointe, dans les transports en commun ; ce serait pire parce qu'une notion de sécurité serait en jeu.

Le service minimum, c'est déjà ce qui est assuré aux heures de pointe pour tout le monde dans les réseaux de transport en commun quand les gens sont dans des rames surchargées. C'est une fausse bonne idée.

Nous avons la preuve à la RATP, on a fait une analyse qui est qu'il faut renforcer l'existant : d'abord l'application du code du travail et ce qui en découle ; une obligation de négocier, en même temps il faut redéfinir le champ de la négociation et mettre en place un dispositif nouveau.

Nous l'avons fait à la RATP et si ce procédé était mis en place partout, il y aurait une réduction des préavis de grève d'environ 90 %. Cela rendrait à la grève son objectif d'origine, objectif pour lequel les syndicats se sont battus depuis longtemps. La grève est une arme ultime qu'on utilise quand tous les moyens ont été explorés. Cela signifie négociations, conciliations, médiations.

C'est cette procédure d'alarme sociale dite aussi de prévenance sociale à laquelle le Président de la République a fait référence le jour de l'inauguration de Météor, et j'ai entendu M. Gayssot, ministre des Transports, qui pourtant a milité pour une organisation syndicale qui est la seule à n'avoir pas signé le contrat de médiation sociale à la RATP, dire qu'il fallait maintenant généraliser partout ce processus-là.

A la RATP, on a signé le 30 mai 1996 un protocole d'accord relatif au droit syndical et à l'amélioration du dialogue social, qui a été appliqué le 1<sup>er</sup> janvier 1997. Je vais vous donner quatre chiffres : il y a eu environ 170 procédures d'alarmes sociales, donc de prévenances de conflits, déposées par les syndicats à la RATP. Le résultat a été le suivant : 133 ont débouché sur des accords, 30 sur des constats de désaccord n'ayant pas entraîné de conflit, et seulement 7 sur des préavis de grève. C'est-à-dire environ 4 %. Cela démontre que ce protocole est novateur et que c'est la voie de l'avenir.

Je peux en quelques lignes rapidement vous dire ce qu'il y a dedans. Quelle est cette procédure d'anticipation et qu'est-ce qui y a conduit ? On s'est rendu compte que le dialogue social était fermé. Chacun avait tendance à déposer rapidement son préavis de grève. On ne savait plus ce qu'était une véritable grève pour défendre vraiment quelque chose d'important et les chefs d'unité, les directeurs, prenaient l'habitude de recevoir toujours un préavis.

La procédure d'anticipation s'appelle exactement "Code de déontologie pour améliorer le dialogue social et assurer un service public de qualité", ce qui est dans le vif du sujet.

Il est dit ceci : *"L'amélioration du dialogue social est indispensable pour offrir aux Franciliens un service public de qualité, et cela passe par une méthode de travail entre l'ensemble des partenaires à tous les niveaux : direction, syndicats, encadrement, agents. On se déclare prêt à consacrer ensemble des efforts et moyens complémentaires pour favoriser cette amélioration. Afin d'assurer la qualité du service rendu aux voyageurs et de renforcer l'efficacité du dialogue social dans l'entreprise, les parties sont tenues de rechercher d'abord des solutions non conflictuelles aux problèmes qui seraient susceptibles de surgir entre elles, et d'instituer avant le déclenchement d'une grève, une procédure de prévenance dite d'alarme sociale."* Voilà le préambule et il était important que je vous le rappelle.

Ensuite, il est prévu de "Conduire la négociation collective en vue d'aboutir à un accord." La négociation est une démarche par laquelle la direction et les organisations syndicales se rencontrent pour exprimer leur position en vue d'aboutir à un accord.

Il est prévu à l'intérieur quelque chose de novateur. Si nos prédécesseurs avaient fait cela il y a quelques années, les directions auraient eu aussi le droit de déposer des préavis de grève. Quand la direction s'aperçoit qu'il y a un problème pouvant déclencher un conflit, elle peut elle-même déclencher l'alarme sociale et alerter les syndicats, donc le personnel, pour dire : sur ce sujet, il risque d'y avoir un conflit, donc on se réunit, on en parle et on voit ce que l'on peut faire. Et cela marche.

L'amélioration du dialogue social est possible si les partenaires conviennent de règles à respecter. Avant de négocier, on dit qu'on doit être à un niveau égal d'informations. Pendant la négociation, on convient de tout mettre en oeuvre pour faciliter le processus de négociation, et au terme de la négociation, on publie ce qui s'est passé.

Ensuite, une obligation est faite de négocier à partir du moment où on a détecté un sujet qui risque d'entraîner un conflit. On lance une procédure d'alarme sociale au bon niveau de négociation. Et à partir de là, dans les

cinq jours, on a l'obligation de se réunir et de déboucher sur un constat d'accord ou un constat de désaccord.

M. Jean DELANEAU, président. - Merci. Nous avons un quart d'heure pour débattre.

M. Claude HURIET, rapporteur. - Je voudrais dire à M. Gauthier qu'étant donné l'importance que constitue pour moi la référence de la RATP à travers le dispositif de l'alerte sociale, j'envisage forcément de joindre en annexe le texte dont vous venez de donner une lecture rapide et incomplète.

Je voulais préciser d'entrée de jeu que si l'intitulé de la proposition de loi est d'assurer un service minimum en cas de grève, dans l'esprit de la commission et du rapporteur, ces dispositions en aucun cas ne devraient résumer le dispositif législatif. Il me paraît indispensable d'établir, en tant que de besoin, dans une proposition de loi, des dispositions qui concernent la prévention.

Je veux vous interroger sur trois points : la prévention, le contenu à donner aux dispositions législatives concernant le préavis de cinq jours, dont on a entendu dire tout à l'heure qu'il atteignait rarement son objectif et enfin, la référence au service minimum pour savoir dans quelles conditions on pourra en définir le contenu et faire apparaître une part qui serait du ressort du législateur et une autre qui resterait du domaine des partenaires sociaux.

Sur ces trois démarches successives, en sachant qu'il serait souhaitable de ne pas franchir la première, quel est votre sentiment ? Je me réfère à un rapport qui s'intitule : "Prévention et résolution des conflits du travail", fait par le CES, qui montre bien que quand on aborde de tels sujets, on ne remet pas en cause le droit de grève tel qu'arrêté comme un principe constitutionnel.

Concernant les dispositions de prévention, pensez-vous que le dispositif RATP nécessite une organisation décentralisée ?

Ce dispositif RATP, malgré l'adhésion et la passion que vous venez de montrer, pourrait-il s'appliquer à d'autres domaines concernant les services publics, avec un accord sur le point évoqué par M. Missaire quant à la nécessité d'en définir le champ et de ne pas en rester aux entreprises publiques ? Mais cela, c'est du travail législatif qui suscite moins de passion et présente moins de difficultés que d'autres points.

Alors qu'en est-il de la condition de décentralisation qui paraît avoir été pour une part dans la réussite du dispositif mis en place à la RATP ? Qu'en est-il du préavis des cinq jours ? de l'esprit de la loi, dont je rappelle qu'elle procède d'un texte de 1963, mais les lois Auroux de novembre 1982 ont

renforcé les dispositions du préavis, qui malgré tout n'atteint pas toujours son but, et enfin le service minimum. Peut-il appartenir aux partenaires sociaux de définir le contenu en associant, le cas échéant, les usagers dont il est normal qu'ils aient aussi leur mot à dire ?

M. Yves MISSAIRE. - Quant au souci de décentralisation de la procédure et savoir si elle serait extensible, je me garderais bien de répondre que parce que cela marche à la RATP, cela marcherait systématiquement d'une manière identique dans l'ensemble des autres secteurs. En effet, chaque secteur, chaque service public, qu'il dépende du secteur public ou privé, a quand même une culture différente et aussi des aspects réglementaires différents.

Par contre, ce qui prévaut, c'est l'état d'esprit dans lequel est abordée la question. C'est pourquoi j'ai beaucoup insisté dans ma présentation sur l'aspect culturel. La loi ne règle pas tout. On aura beau prévoir une loi, la plus fine possible, -plus elle est fine et plus elle risque d'être totalitaire-, il ne faut pas croire que l'on va tout résoudre.

Cela commence par les hommes et les femmes qui ont des responsabilités, et c'est un problème. Il existe d'abord un problème culturel, un problème de formation, d'organisation des services de ressources humaines. Il y a des endroits où même dans le cadre de la réglementation telle qu'elle existe, on ne la modifie pas et les choses se passent bien. On a des DRH qui savent mettre en place les gens avec lesquels ils auront des contacts pour savoir si la communication passe bien et si les choses sont bien comprises par les uns et les autres, et qui sont à l'écoute des représentants du personnel, pour savoir si les négociations sont bien engagées.

Il y a une perversion dans le domaine de la négociation dans le secteur public. Dans certaines administrations, on organise beaucoup de négociations, mais en fait ce sont des négociations à caractère virtuel et les représentants du personnel ont l'impression que tout est bouclé à l'avance et qu'il n'y a plus rien à dire. On ne fait pas évoluer les choses comme cela.

Je crois que le processus engagé à la RATP pourrait introduire un changement d'état d'esprit, mieux qu'une mesure purement réglementaire. Il est nécessaire de décentraliser, car plus on décentralise et plus on règle facilement les conflits.

Concernant le préavis de cinq jours, il est vrai qu'il est perverti. Comment rendre obligatoires la négociation et la consultation ? Peut-être y aurait-il dans le domaine réglementaire, quelque chose à revoir afin de rendre obligatoires non seulement une obligation de se rencontrer, mais une

obligation de résultat. S'il n'y a pas une obligation de résultat, on peut organiser toutes les rencontres que l'on veut sans succès.

Concernant la réglementation du service minimum, nous sommes très perplexes et des exemples concrets ont été donnés par mon collègue Gauthier. Nous sommes très perplexes pour trouver les moyens techniques d'arriver à rendre obligatoire un service minimum. Cela risque même de se retourner contre les usagers.

Notre souci est d'éviter qu'il y ait des conflits et de faire en sorte qu'un conflit très dur soit circonscrit. Dans les services publics, quand il y a une agression d'un chauffeur ou d'un conducteur, tout le monde se met en grève pour une journée. Les choses sont claires et c'est mieux que les arrêts perlés qui gênent tout le monde, et même nos propres adhérents. Nous sommes nous aussi utilisateurs des services publics.

M. Philippe GAUTHIER. - Je voudrais revenir sur la proposition de service minimum : si on met cela en place, on va arriver à un pourrissement total du dialogue social. Si le service marche tant bien que mal avec 20 ou 30 % du trafic, le principe même de la négociation peut durer longtemps. Les employeurs ne seront pas pressés de négocier, ils vont miser sur la lassitude du salarié et les conflits vont s'enliser. Et un conflit qui s'enlise finit mal car il s'arrête sur un sentiment d'amertume et il redémarrera d'autant plus fort. En plus, le risque de mécontentement ira grandissant chez les usagers.

La grève ne sera plus une arme ultime qu'on utilisera rarement, en étant bien conscient qu'on embête nos collègues, toute la population et nos familles. En plus les gens en auront assez d'être cahotés pendant longtemps.

M. André JOURDAIN. - Pensez-vous que le délai de cinq jours n'est pas de trop courte durée pour favoriser des négociations ?

M. Yves MISSAIRE. - C'est en effet un des points qui pourrait être revu. Dans l'esprit de la loi, la période de cinq jours sert à engager un processus de négociation, ce n'est pas obligatoirement pour déboucher sur un résultat dans les cinq jours. On pourrait envisager d'allonger cette période, mais de manière à lier le dispositif à une obligation de résultat.

M. Philippe GAUTHIER. - En France, on attend le dernier moment pour négocier. Si on couplait, comme nous le proposons, les préavis de grève avec auparavant les procédures d'alarme sociale, cela ferait dix ou quinze jours pendant lesquels on pourrait résoudre le conflit.

M. Jean DELANEAU, président. - Il me reste à vous remercier et nous attendons votre document.

**C. AUDITION DE M. CHRISTIAN CHAPUIS, SECRÉTAIRE NATIONAL DE LA CONFÉDÉRATION FRANÇAISE DE L'ENCADREMENT CGC**

M. Christian CHAPUIS. - Merci de nous recevoir. Je vous présente notre délégation : M. Alain Sequeval, responsable CGC à la SNCF. M. Dominique Laboure, président du Syndicat des services centraux d'EDF, et notre juriste confédérale, Mme Anne Bernard. Et moi-même je suis issu de ministère des Finances et actuellement je suis dans une collectivité territoriale.

La question posée par cette proposition de loi est un problème complexe qui devient récurrent. Notre confédération a été conduite à se poser la question plus large de l'évolution du service public en France, notamment après les événements de 1995 qui nous ont conduits à adopter un document que je verserai au débat de votre commission. Le sujet qui vous préoccupe aujourd'hui, et qui nous préoccupe tous, est un élément du développement de notre réflexion.

Globalement, le problème du service public et de sa continuité, qui est un principe extrêmement lié à notre démocratie, pose un vrai problème lorsque se confondent les intérêts bien compris des citoyens et des salariés de ces services publics. En fait, quand on parle de continuité de service public, c'est peut-être une déviation face à un problème qui est beaucoup plus large : existe-t-il ou non un espace de négociation possible entre les salariés d'un côté et les pouvoirs décisionnels de l'autre, sans que certains ne prennent appui sur leur capacité de nuisance pour obtenir satisfaction ?

La grande difficulté aujourd'hui - est-ce un manque de courage politique ?, je ne me permettrais pas de le dire de façon aussi crue - c'est que sont écoutés les groupes de pression qui ont la plus importante capacité de nuisance.

Je pense à nos collègues aiguilleurs du ciel qui, malgré l'interdiction de droit de grève, ont réussi à paralyser la France au mois de juin. Sous cette pression un certain nombre de possibilités ont été ouvertes à ces personnels, alors que je pense qu'on aurait pu le faire par d'autres méthodes. Toute la difficulté réside dans la capacité de négociation préalable à un conflit, ou même d'éviter le conflit par un véritable dialogue social.

Il faut trouver les voies et moyens pour équilibrer cette capacité des individus à se prendre en charge dans le cadre d'un dialogue social, en assurant un service légal pour tous les citoyens. Cette universalité du service est un élément difficile.

La question du service minimum se pose d'une façon continue. Il existe des secteurs ayant un service minimum, alors pourquoi aujourd'hui se poser tant la question ? On se la pose parce que certains services publics paralysent le fonctionnement de la société française, et on demande aux pouvoirs publics et aux législateurs de trouver les solutions pour éviter cela.

On raisonne sur un problème en ne voyant que la conséquence et pas la cause. Et c'est en cela qu'un certain nombre de valeurs doivent être reprises, et c'est donc : comment éviter que des groupes sociaux soient conduits à prendre une population en otage pour obtenir satisfaction ? On s'en préoccupe dans le service public, mais on pourrait s'en préoccuper dans le fonctionnement d'une entreprise, et de façon plus large.

Comment organiser ce dialogue social ? La revendication peut avoir ses limites. Nous, en tant qu'organisation syndicale, nous pensons que le droit de grève est imprescriptible, nécessaire à tout le monde, qu'il est complètement au coeur du dialogue légal et social. C'est une nécessité de pouvoir s'exprimer par ce droit de grève et il n'est pas question d'en limiter le contenu. C'est un point fondamental.

Il n'empêche qu'il est nécessaire de pouvoir garantir aux citoyens un service public, autant que faire se peut. Et l'idée de créer un service minimum de façon large ne résoudra pas le problème. Les faits précèdent le droit. On a beau instaurer une réglementation, voire une loi limitant le droit de grève dans tel ou tel secteur, la pression des faits fait qu'on l'exerce quand même. Je prenais l'exemple des aiguilleurs du ciel.

Le problème est d'arriver en amont à résoudre la difficulté. Nous sommes, nous, très attachés au principe de continuité et au droit de grève, mais toute une série d'obligations pourraient être clairement redéfinies. S'agissant du préavis, il faut redonner à l'espace de négociation préalable sa véritable dimension. Là encore, il était de bon ton de refuser de négocier sous la pression d'une grève. J'ai entendu cela de la part d'un certain nombre de gouvernements. Là encore, il y a un jeu de poker menteur qu'il faudra un jour ou l'autre arrêter de faire fonctionner.

Autre élément clair : certains se prévalent dans un mouvement de grève de votes démocratiques dans un établissement par rapport à d'autres, et quand on examine le chiffrage, il y a du côté patronal des chiffres disant que la grève n'a pas été suivie comme elle aurait dû, alors que du côté syndical on dit que démocratiquement on a obtenu quelque chose grâce aux grévistes. C'est comme les manifestations publiques dans la rue dont on ne sait jamais quel est le chiffrage exact. En tant qu'organisation syndicale, nous pouvons dire que c'est de notre côté que le chiffre est le meilleur. Mais cela aussi, c'est un abus d'image par rapport à ce qu'il faudrait faire.

L'essentiel pour nous est de redonner à l'espace de négociation et au dialogue social sa véritable dimension afin d'éviter le conflit en amont. Car, s'il y a conflit, c'est qu'il y a difficulté, et dans notre pays nous avons tendance à résoudre les problèmes sous la pression de l'événement. Actuellement, nous avons des motifs de grèves récurrents qui tournent dans le secteur public. En France, on vit avec. A la limite, il est surprenant de ne pas avoir un secteur en grève quelque part en France. Cela fait partie du paysage français et de son originalité. Mais je crois savoir quand même que la qualité du service public français fait que des entreprises viennent s'installer en France.

On a une fausse image de ce que nous représentons selon ce que l'on veut obtenir. Il est vrai que quand on discutera plus tard des régimes de pension et des régimes complémentaires de retraite, je pense qu'on sera obligé de constater que le fonctionnaire moyen dans le secteur du service public a des avantages et on pourra peut-être en troc obtenir d'autres avancées de la part des fonctionnaires sur d'autres terrains. C'est un environnement. Aujourd'hui, il faut savoir que le problème des retraites va mener à des conflits et des conflits durs. Je pense que votre commission a tout à fait raison de se pencher sur la question avant que nous ne soyons de nouveau paralysés. Jusqu'où pourra aller le législateur en la matière, quand on sait que le fait précède le droit ? Si chacun doit respecter la règle, si on appliquait déjà aujourd'hui les règles existantes, même dans le service minimum comme il existe dans certains secteurs, et si on acceptait le fonctionnement classique de ce qui a été mis en place, peut-être que les choses iraient beaucoup mieux.

M. Claude HURIET, rapporteur. - Merci de votre exposé qui était clair et concis. J'ai précisé tout à l'heure que dans la démarche que j'ai initiée à la commission des affaires sociales, je n'ai pas du tout l'intention de résumer les dispositions législatives éventuelles en matière de service minimum. Et pour moi, m'inspirant même de l'intitulé du rapport du Conseil Economique et Social, je proposerai qu'on inscrive dans les dispositions législatives le développement des mesures de prévention avant d'en arriver à ce qui touche au conflit lui-même, à travers les problèmes que vous confirmez concernant le préavis, son contenu, la manière dont il est utilisé, et en arrivant enfin, si la démarche préventive n'a pas abouti et si la négociation obligatoire n'a pas abouti, à la réflexion sur le service minimum.

Vous avez bien compris qu'on ne centralise pas le travail de la commission sur le service minimum.

Concernant la prévention, déjà une question plus générale. Vous avez dit que le fait prime le droit. C'est exact, mais est-ce pour autant que le législateur doit se dispenser d'intervenir et n'a-t-il pas un rôle à jouer avec les partenaires sociaux comme un incitateur pour que la loi soit effectivement appliquée ? Cette question me paraît tout à fait importante et la réponse que

vous apportez peut s'appliquer bien au-delà des dispositions législatives, qui sont au coeur de notre réflexion.

Sur la prévention, voyez-vous à travers les références que vous pouvez avoir, en dehors de ce dispositif RATP, d'autres démarches qui pourraient s'inscrire dans cette prévention des conflits ?

Une question aussi sur le préavis, quant aux perversions dont il peut faire l'objet actuellement ? Comment faire pour qu'il puisse atteindre la finalité que les pouvoirs publics lui avaient fixée ?

Et enfin, par référence aux dispositions qui d'ores et déjà mettent en place le service minimum, quelle est l'appréciation que vous portez sur ces expériences ? Et si vous avez quelques éclairages sur ce qui se passe dans les pays voisins, cela m'intéresserait de les connaître. Il est important de savoir ce qui se passe dans les pays voisins puisqu'on va vers l'Europe sociale.

Et enfin, peut-il y avoir matière à directive européenne pour la démarche service minimum dans les services publics ?

M. Christian CHAPUIS. - Vaste débat qui n'est pas facile parce qu'on touche à des valeurs essentielles du fonctionnement de la société.

Tout d'abord, quand vous évoquez la nécessité pour le législateur d'éviter que cela se passe ainsi, nous en sommes tout à fait partisans. Il est essentiel d'avoir une certaine forme de stabilité et que puisse se mettre en place contractuellement le cadre des négociations. La seule limite, c'est : qui commence à sortir du cadre ? Il faudrait établir un code de bonne conduite dans les relations sociales.

Nos collègues de la SNCF pourraient nous apporter un éclairage sur les réflexions menées pour un code de bonne conduite. Il n'empêche que ce code nécessite que deux partenaires soient en accord. Or, nous sommes dans un système du fait du prince. La limite est bien celle-là. On a fondé une société sur cet élément, qui nous paraît nécessaire, mais d'un côté, on peut limiter le cadre unilatéralement.

La difficulté est donc extrêmement importante et il faut pouvoir trouver le cadre juridique des négociations et d'une concertation pour éviter le conflit. Il n'empêche qu'il y aura toujours des conflits. On sait que le dialogue social s'établit d'une manière plus sereine dans d'autres pays, mais la pression des événements peut amener à des réactions des individus qui font qu'en définitive on sort du cadre.

Comment résoudre la difficulté ? C'est bien à froid qu'il faut réfléchir et pas à chaud. Sous la pression des événements, on regarde les effets négatifs

sur le fonctionnement de la société pour s'interroger sur la capacité de nuisance et donc sur la capacité de négocier. C'est en cela que je pense que la prévention est absolument essentielle et qu'on doit en quelque sorte imposer un dialogue social suffisamment en amont pour que la difficulté, le blocage, qui débouche sur un conflit, soit le moins fréquent possible.

Cela existe plus ou moins bien, mais cela existe. Il paraît nécessaire de poser le problème de prévention d'une façon de plus en plus cadrée. J'entendais tout à l'heure mon prédécesseur évoquer l'évolution des cinq jours de préavis, peut-être faut-il prolonger les délais pour permettre la négociation. Nos collègues vont déterminer une obligation quotidienne de négocier dans les 5 jours, ce qui fait 5 réunions techniques obligatoires. C'est bien de se réunir, mais il faut avoir la volonté d'aboutir. On passe un mauvais moment, et après on se retrouve à une autre table de négociation pour résoudre le problème quand tout est gelé.

Alors, il faut mettre un cadre adaptable en fonction des situations, car le service public ne s'exerce pas de la même manière sur tout le territoire selon les services. On parlait du service minimum existant déjà dans l'audiovisuel public. Il y a celui qui existe aussi dans les hôpitaux. Il y a des cas de figure qui aujourd'hui aboutissent à un service public minimum, qui en fait devrait être maximum : ou il y a un service ou il n'y en a pas. C'est tout le problème des transports publics avec la surcharge des trains qu'on fait circuler toutes les deux heures alors qu'ils devraient passer toutes les vingt minutes, aux risques et périls du matériel et des hommes.

Il y a aussi la notion de qualité, et il faut prendre en compte cette dimension importante de sécurité. Nos collègues d'EDF ont depuis longtemps abandonné les coupures techniques et nous sommes plutôt favorables à des actions de grève tournées non pas sur l'utilisateur, mais sur les pouvoirs décisionnels. Il pourrait être sympathique de couper l'électricité sur un certain nombre de pôles décisionnels. On aboutirait peut-être à avoir l'opinion publique avec nous, et ne pas perturber le fonctionnement d'une certaine partie de la société française. On l'a vu avec la grève des impôts, qui a été très efficace pour l'intérêt des personnels, et qui a coûté à la Nation un peu d'argent ; mais la population trouvait très bien d'avoir une grève dans ce secteur-là !

Et puis, il faut une prévention, adaptable en fonction des secteurs, sans aller trop loin dans la rigidification des procédures. Il y a des secteurs qui ont déjà un service de régulation interne : si on leur imposait quelque chose, ce serait pire que le système actuel. Je pense à nos collègues d'EDF. Il faut être très prudent.

Il y a quelque part sur un bureau à Bruxelles une proposition concernant la directive permettant la libre circulation des échanges et ce sont bien les problèmes de transports qui sont visés. Il y a bien en germe une volonté de mettre en place quelque chose. Si on mettait en place une directive de cette nature, cela voudrait dire qu'on pourrait interdire aux camionneurs de bloquer la circulation. Ce n'est pas un service public et ce sera déjà plus difficile. On va s'interroger suivant les groupes socioprofessionnels concernés, jusqu'où faut-il légiférer pour permettre une harmonie totale de notre territoire dans le concert international ?

Ce n'est pas facile, d'autant que notre façon de fonctionner fait que nous n'avons pas les mêmes concepts de fonctionnement de société que les Allemands ou les Britanniques.

M. Claude HURIET, rapporteur. - Et les Italiens ?

M. Christian CHAPUIS. - Ils ont un système propre, mais il faudrait en regarder l'application. On se rend compte qu'entre la règle et l'application, il y a un univers incertain.

Alors, il faut réfléchir de façon plus large, car en fin de compte cette libre circulation sera celle qui sera mise en avant au niveau européen. Au-delà même du principe de continuité de service public, c'est la liberté d'aller et venir et des échanges.

Là encore, la solution française n'est pas une solution allemande ou britannique. Chacun doit garder son espace, et c'est cette souplesse qui donnera, à notre sens, l'efficacité pour résoudre les problèmes. Trop rigidifier, trop légiférer ou trop cerner, amène à dépasser du cadre. Il faut avoir un cadre relativement souple pour permettre l'adaptation des secteurs. Mais il faut ensuite le courage politique d'aller au bout. On fixe les règles du jeu, mais pour celui qui triche, il faut le carton rouge.

M. Philippe NOGRIX. - Nous avons beaucoup parlé de ces cinq jours de préavis avec une obligation de résultat. Quelques-uns d'entre nous ont envisagé de prolonger cette durée de préavis. A votre sens, n'y aurait-il pas possibilité d'agir en deux étapes, c'est-à-dire les cinq jours de préavis avec obligation de négociation, et, en cas d'échec, introduire une période supplémentaire qui serait une médiation extérieure obligatoire ? Est-ce envisageable ou pas ?

M. Christian CHAPUIS. - Tout ce qui permettrait d'éviter le conflit est bon à prendre. Vous dites obligation de négocier et nous y sommes favorables, mais il faut que les deux parties aient une obligation de négocier et la volonté d'obtenir un résultat. Quelquefois, on sait qu'on ne pourra jamais arriver au résultat. Là encore, il faut être pragmatique ; la phase de cinq jours

pourrait être un mois, cela dépend quels sont les chemins à parcourir, cela dépend de la volonté qu'on a de les parcourir. Cinq jours, pourquoi pas trois ou sept ? Cela dépendra des cas de figure.

La notion de médiation pour nous est un élément essentiel. La médiation n'est pas de l'arbitrage. C'est un domaine dans lequel on a recours à une personne normalement externe qui doit tenter de faire se rapprocher les avis et aboutir à un espace de négociation plus fermé permettant d'aboutir à un accord.

La seule chose, c'est que là encore médiation ne dit pas solution, elle dit simplement qu'on rouvre un espace de négociation avec d'autres personnes qui devront résoudre les difficultés, mais cela dépendra encore de la volonté d'aboutir au départ.

C'est là qu'intervient la notion très délicate d'arbitrage, c'est-à-dire de s'en remettre à un juge extérieur dont les décisions s'appliqueraient aux parties. Des expériences ont eu lieu en Allemagne avec des réussites assez incertaines. S'il faut ouvrir la médiation, je rappelle qu'au Luxembourg récemment, la médiation n'a abouti à rien. C'est le problème déjà important pour ce petit pays du système de pension des fonctionnaires qui a abouti à des grèves importantes. Le médiateur a donné raison aux syndicats, mais il n'empêche que le gouvernement luxembourgeois a maintenu le système de privatisation des pensions pour les fonctionnaires et cette procédure n'a abouti à rien. Alors, que vont être les conflits à venir ?

Il faut ouvrir des espaces de négociations, mais il ne faut pas penser que ce sont des panacées. Il faut aller au bout de la négociation possible, mais il faut avoir la volonté d'aboutir et c'est là où le bât blesse dans nos organisations respectives car chacun a une position, et on ne trouve pas d'espace assez large de négociation pour pouvoir résoudre les problèmes avant qu'ils arrivent à ces extrémités.

M. André JOURDAIN. - Pour prolonger la question de mon collègue, vous avez parlé de carton rouge, mais il faudrait bien qu'il y ait quelqu'un qui montre le carton. Le médiateur pourrait-il jouer ce rôle ?

M. Christian CHAPUIS. - C'est un carton jaune qu'il montre et pas un carton rouge parce qu'on ne sort pas du terrain. Le médiateur n'est pas un arbitre. Il est vrai que le médiateur a son rôle à jouer, il montre du doigt un certain nombre de choses. Il y a d'autres instances en France qui montrent du doigt un certain nombre de choses, et nous sommes dans un siècle de médiatisation et il est de bon ton de « tirer sur le pianiste ».

Une médiation, ce n'est pas dire que celui-ci a bien fait ou pas bien fait. Il faut que les deux parties aient la volonté d'aboutir. Il est possible qu'un tiers avec des talents particuliers aboutisse à des solutions.

M. Claude HURIET, rapporteur. - J'ai une question à poser à propos du préavis. Vous nous dites, et d'autres l'ont dit, que le préavis est une obligation légale, l'obligation étant faite aussi de négocier, mais il peut y avoir des simulacres de négociation et tout dépend du climat social et du contexte dans lequel ce préavis s'inscrit.

Par référence à ce qui se passe pour le dispositif d'alarme sociale de la RATP, pourrait-on envisager l'obligation de publicité des éléments de la négociation intervenus au cours du préavis ? Ceci pour éviter des fausses négociations et pour voir quelles ont été les avancées éventuelles et quels ont été les lieux de blocage.

M. Christian CHAPUIS. - Vous posez là un vrai problème. Là encore, la lisibilité de la négociation n'est pas toujours d'une grande évidence. Nos collègues de la SNCF sont tout à fait favorables à cette démarche de publicité. J'ai négocié pendant des années les salaires dans la fonction publique, et il faut voir comment on présente les chiffres. On cherche à prendre un peu à témoin l'extérieur en disant : on a bien ouvert les espaces de négociation et on a bien fait les choses, et le carton jaune, c'est l'autre.

M. Claude HURIET, rapporteur. - Je pense d'abord aux partenaires sociaux.

M. Christian CHAPUIS. - Oui, mais nous sommes aujourd'hui dans un univers de médiatisation totale. Les syndicalistes qui viennent à la table découvrent dans le journal ce qu'ils vont devoir négocier quelque temps après, c'est cela le vécu. Il est vrai qu'il faut une information claire et une transparence, mais dans une négociation, il faut laisser des espaces de négociation. Si on met tout de suite tout sur la table, on n'aboutit à rien. Savoir quelles sont les vraies propositions officielles faites par un gouvernement et savoir ce qu'il y a encore de côté et comment cela va se négocier en fonction de quel rapport de force, suivant le poids de tel syndicat par rapport à tel autre...

M. Claude HURIET, rapporteur. - Ma question n'a peut-être pas été bien posée. C'est la référence à un constat.

M. Christian CHAPUIS. - C'est un relevé de conclusions que vous évoquez, qui existe et que l'on voit dans d'autres secteurs. Mais en fait, on sait où l'on en est, mais il y aura toujours dans ce constat ce qui sera écrit et ce qui est encore en espace de négociation sous-jacent.

M. Claude HURIET, rapporteur. - Même si c'est établi au terme de la négociation qu'il y a accord ou désaccord. A ce moment-là, personne n'est sensé avoir gardé en réserve des éléments de négociation. Je réfléchis à la façon dont on peut éviter les perversions du préavis tel que la loi en fait obligation.

M. Christian CHAPUIS. - Je comprends votre propos, mais il n'empêche que dans un concept de négociation, vous ne pouvez pas aboutir à pouvoir chiffrer l'élasticité de la négociation. Parfois, c'est important. On a ou pas une signature sur un accord, parfois avec pas grand-chose. A la CFE-CGC, on n'a pas signé des accords salariaux parce qu'il y avait des éléments qui étaient contraires à notre doctrine. L'élasticité parfois est subtile. Et il faut être parfois très initié pour la comprendre. C'est d'ailleurs un peu le drame parfois de ces négociations, c'est qu'il faut vraiment rentrer dans une technique très puissante pour en comprendre tous les espaces.

M. Christian CHAPUIS. - Nous vous remettons un document et un communiqué de presse que nous avons établi il y a quelque temps.

***D. AUDITION DE M. MICHEL JALMAIN, SECRÉTAIRE NATIONAL DE LA CONFÉDÉRATION FRANÇAISE DÉMOCRATIQUE DU TRAVAIL (CFDT)***

M. Michel JALMAIN. - Je suis secrétaire national à la confédération CFDT. Je représente la confédération et pas telle ou telle profession ou tel ou tel secteur. Je peux donc vous dire ce que pense la confédération sur la question de la grève en général et particulièrement dans les services publics.

Vous avez, conformément à vos prérogatives, pris l'initiative d'une proposition de loi. Nous sortons d'un congrès confédéral à la fin de l'année dernière. Nous avons eu quelques réflexions sur cette question, mais plus généralement au regard de l'exercice du droit de grève en général et pas seulement limité aux secteurs et entreprises publiques.

Notre confédération a pris la décision d'ouvrir dans les semaines et les mois à venir en interne à la CFDT une réflexion sur la grève et l'exercice du droit de grève en considérant d'ailleurs que la grève n'est pas le seul moyen d'action. Pour que la grève soit véritablement efficace, il ne faut pas non plus en user et en abuser. C'est ce que nous nous efforçons de faire dans nos propres organisations et nos propres secteurs. Notre réflexion portera sur tous les mécanismes qui pourraient prévenir, voire se substituer à ce qui doit être le dernier recours en termes de moyen d'action, c'est-à-dire la grève, quand toutes

les procédures de prévention et d'anticipation et de recherche de solutions ont pu échouer.

C'est vraiment une aspiration de notre organisation d'aller dans le sens de cette démarche. Cela ne veut pas dire pour autant que nous allons esquiver l'initiative que vous avez prise avec ce projet de loi. Je voudrais vous faire quelques rappels préalables avant de vous dire comment nous en voyons les suites.

Tout d'abord, nous avons une volonté de faire progresser à la fois la question de la conciliation du droit de grève et la continuité du service public. Tout ce qui peut contribuer à faire progresser la réflexion, mais aussi la pratique sur cette question nous intéresse, et nous sommes prêts à y travailler. Nous sommes aussi évidemment attachés au droit de grève. Il n'est pas question de remettre en cause le droit de grève, qui reste un élément majeur et très important des libertés publiques, mais il faut aussi que cela soit dit.

En effet, force est de constater que notre système juridique consacre aujourd'hui déjà un régime dérogatoire au droit commun en matière de grève dans les services publics. On doit noter que ce droit fait d'ores et déjà l'objet d'un encadrement et de limitations, à tel point qu'une partie de la doctrine soutient qu'entre respect du droit de grève et principe de continuité du service public, notre système juridique se montre plus favorable pour le second que protecteur pour le premier.

Dans le même temps, et de façon apparemment paradoxale, il semble que les règles légales applicables n'aient que très partiellement un effet concret sur les réalités de la grève dans les services publics. Plus que la règle du préavis lui-même, nous pensons ici à celle qui précise que les parties en conflit sont tenues de négocier pendant le préavis. La CFDT souhaite attirer l'attention de votre assemblée sur ce point : notre droit a certes consacré que le législateur était compétent pour régler la conciliation entre droit de grève et continuité du service public. Mais on constate que la règle légale n'a pas eu toute l'efficacité escomptée, notamment dans le secteur des transports que l'exposé des motifs de votre proposition de loi met en exergue. Ce premier élément doit à notre sens ne pas être perdu de vue lorsqu'il est envisagé de légiférer.

Il y a aussi un autre phénomène qui est paradoxal et qui peut être éclairant pour l'avenir. Les règles légales ne produisent pas les effets escomptés en termes de gestion des grèves dans les services publics. Il y a le préavis, bien sûr, mais, plus important, il y a aussi la période de négociation qui devrait avoir lieu pendant la période de préavis. Pour autant, cela ne produit pas les effets escomptés et cela ne marche pas.

Il faut absolument attirer l'attention de tous ceux qui ambitionnent de modifier les choses sur le fait qu'il ne suffit pas d'avoir des dispositifs juridiques pour que cela produise nécessairement les effets sur ce qui a prévalu à la mise en place de ces dispositifs, et notamment pour ce qui est de régler la question de la conciliation entre le droit de grève et la continuité du service public.

C'est d'autant plus important que quand on envisage de légiférer à nouveau, il faut avoir en mémoire les limites ou l'impasse des interventions législatives. Ce constat peut amener à dire qu'il faut aller plus loin, mais cela peut aussi renvoyer à une autre méthode. Nous sommes, nous, les syndicalistes, pragmatiques. Nous sommes attachés en premier lieu à la recherche de l'efficacité et à l'aboutissement de résultat. Je serais tenté de dire que seul le résultat compte, quels que soient les lois et les règlements, et en l'occurrence les résultats ne sont pas à la hauteur de ce que l'on pourrait espérer, mais toujours dans un cadre bien articulé : conciliation droit de grève et continuité du service public.

Je crois qu'il y a un problème de méthode et un problème de gestion dans cette affaire qu'il faut inscrire dans le temps et la durée. Il y a longtemps que cela dure, me direz-vous mais le fait de poser comme cela, aussi brutalement, une proposition de loi qui se résume à deux lignes "étendre le service minimum à l'ensemble du service public", ne facilite pas forcément du point de vue de la méthode ce que pourraient rechercher tranquillement des groupes de travail avec les principaux acteurs. Mais en même temps, je reconnais que c'est aussi une façon de précipiter et de provoquer un débat et cela vaut dans les deux sens.

M. Claude HURIET, rapporteur. - Sur ce point, je voudrais vous donner une précision nécessaire. Partant de cette proposition de loi, l'intention de la commission n'est en aucun cas de restreindre les dispositions au service minimum et de s'intéresser au moins autant, si ce n'est plus, à tout ce qui peut être fait en termes de dispositions de prévention des conflits et de résolution dans le cadre du préavis, dont on n'a pas fini de parler. Mais n'ayez pas le sentiment que cet intitulé soit de ma part une intention de mettre en cause le droit de grève. Et le travail de la commission ne peut pas se résumer à renforcer le dispositif du service minimum.

M. Michel JALMAIN. - Mon souci n'était pas sur les tentatives de remettre en cause un droit de grève. C'était plus un problème d'efficacité sur un problème qui revient régulièrement, dans lequel on voit le rôle du législateur, mais aussi des organisations syndicales dans notre domaine de responsabilité. Cela veut donc dire un problème de méthode qui est chère à la CFDT, qui est de dire que si on veut encore une fois aborder sereinement ce dossier, il faut prendre du temps, et qu'on parte aussi d'un diagnostic. Un

diagnostic partagé serait certainement la solution idéale. Nous ne sommes plus forcément dans la situation d'il y a 20 ans ou 10 ans, ni même 5 ans, sur la question du droit de grève dans les entreprises publiques.

Dans l'exposé des motifs, la proposition de loi met l'accent sur les transports, mais ces 10 dernières années, je pense qu'il y a eu des évolutions sur l'encadrement et les conditions d'exercice du droit de grève dans un certain nombre de secteurs et d'entreprises. Vous les connaissez aussi. J'ai lu dans d'autres écrits qu'on y faisait référence et je crois que c'est dans les secteurs de production et de distribution d'énergie qu'il y a eu des évolutions positives en matière de continuité du service public, sans intervention du législateur. Cela vaut aussi dans le domaine hospitalier où les règles et usages avec des négociations locales ont conduit à permettre d'assurer la continuité des soins des malades. Cela vaut aussi pour la RATP où l'accord dit « alarme sociale » témoigne de cette volonté de trouver le juste équilibre.

Toutes ces évolutions, si elles ne constituent pas une solution générale au problème, montrent que rien n'est figé et que l'esprit de responsabilité a gagné du terrain sur ce que l'on pouvait imaginer, c'est-à-dire que le droit de grève était d'abord une paralysie ou une façon de prendre en otage telle ou telle population pour obtenir satisfaction. Je crois qu'une prise de conscience des responsabilités a mûri chez un grand nombre de responsables syndicaux.

Je le dis parce que cela va conditionner la suite. Il faut se méfier qu'à vouloir toujours légiférer, on constate que d'une part cela ne s'applique pas, et cela soulève plus de problèmes que cela n'en résout en fonction des différents secteurs, et une proposition de loi extrêmement générale comme celle-là, qui couvre tous les secteurs, interpelle aussi sur les conséquences que cela peut avoir, à savoir si on vise la sécurité des personnes ou des installations, si on vise une continuité du service public dans un sens très large ou si on vise dans les transports à assurer un vrai service minimum. Mais alors, quels problèmes cela va amener ? Qu'est-ce qu'un service minimum dans le métro avec une rame tous les quarts d'heure ?

Il n'y a pas forcément de solution unique légale et il faut regarder secteur par secteur. D'où notre idée de diagnostic, d'une méthode pragmatique et de privilégier la négociation pour trouver les solutions les plus adaptées. Cela a l'avantage de répondre aux situations des différents secteurs, mais aussi d'associer et de responsabiliser ceux qui sont les acteurs principaux de la grève. Mais cela a aussi l'avantage de faire adhérer. Il peut y avoir des droits et des préavis et des obligations de négocier pendant les préavis, mais s'il n'y a pas une adhésion des organisations syndicales et des salariés eux-mêmes au dispositif de concertation pour trouver les bonnes solutions avant d'envisager la grève, il y aura toujours des risques de déviation des dispositifs existants.

Quand j'ai l'occasion de rencontrer mes collègues, je pense qu'entre la réalité des lois et ce qui se pratique après sur le terrain à l'étranger, il y a aussi des décalages qui tendent à montrer que les lois ne règlent pas tout dans ces pays-là, mais là où cela marche, c'est parce qu'il y a eu concertation et décisions des partenaires sociaux d'encadrer le droit de grève avec la volonté de rechercher les solutions les plus efficaces avant d'en arriver à la grève.

Vous aurez compris que nous sommes très réservés sur une nouvelle initiative législative dans ce domaine.

M. Claude HURIET, rapporteur. - Est-ce que cette réserve porte sur la question précise du service minimum et de l'intervention du législateur ou sur une démarche du législateur, dont je viens de préciser à l'instant qu'elle pourrait inclure les phases critiques à travers le dispositif d'alarme sociale et donner un contenu réel au préavis ?

Autre question : n'est-on pas amené à considérer que les difficultés pour appliquer deux principes constitutionnels très forts, mais qui peuvent être en contradiction l'un l'autre, c'est-à-dire le respect du droit de grève et le respect de continuité du service public, ne s'explique pas très largement du fait de la double fonction de l'Etat qui doit exercer son autorité en termes de puissance publique, mais qui apparaît aussi comme un employeur ?

Vous avez dit tout à l'heure que seul le résultat compte. C'est une réflexion que j'aimerais que vous poursuiviez. Le résultat pour qui ? Et vous me permettez de prendre une formule, il y a ce qu'on appelle le coût/bénéfice. C'est bien d'obtenir le résultat attendu par certains partenaires sociaux, mais ils ne peuvent pas quand même ne pas se préoccuper du coût global en termes de continuité du service public. Est-ce que pour vous, seul le résultat compte ? Ou seriez-vous d'accord pour faire apparaître le bénéfice obtenu, mais aussi le coût à la fois économique et social pour l'utilisateur ?

Dernière question quant au service minimum, dont vous avez rappelé qu'il impliquait un certain nombre d'activités d'intérêt général, si ce service minimum devait être étendu à d'autres domaines au nom du principe de la continuité du service public, cela pourrait-il faire partie, à la fois dans le contenu et dans les modalités de mise en œuvre, du domaine des négociations conventionnelles ?

M. Michel JALMAIN. - Pour éviter un malentendu, quand j'ai dit que seul le résultat compte, je ne parlais pas des résultats économiques ou conséquences économiques et sociales. Je voulais dire que seule une bonne gestion de la question que vous posez nous intéresse, nous syndicalistes. Autrement dit, nous sommes sur un vrai problème politique, très sensible. Il ne

sert à rien de s'imaginer comme cela, qu'au détour d'une proposition de loi, on va solutionner les problèmes.

Nous pensons avec l'expérience de ce qui s'est fait à la RATP, à EDF et dans d'autres secteurs, qu'il faut privilégier la voie de la négociation sur celle de la législation. On peut se tromper. De même, vous êtes tout à fait dans votre rôle avec l'initiative que vous avez amenée là. Mais je pense qu'il faut laisser du temps à la négociation. Il faut laisser les partenaires sociaux négocier ces aspects-là, sinon cela n'aboutira pas et ce sera une nouvelle fois un coup d'épée dans l'eau.

Quels sont les secteurs qui restent les plus problématiques ? Là où on a réussi à avancer, cela fait oeuvre de pédagogie et on voit diminuer les problèmes liés à l'exercice de la grève et à la continuité du service public. Je crois qu'il faut vraiment tirer les fruits de ce qui s'est déjà fait.

Reste le problème des transports, mais là où il y a un problème très lourd à gérer, faut-il passer par une initiative législative, en sachant qu'il y a beaucoup d'incertitudes sur l'aboutissement ? Ne faut-il pas nous interroger, nous, organisations syndicales, sur les bonnes opportunités à saisir pour faire progresser ces éléments dans les autres secteurs ?

C'est très difficile, mais nous ne désespérons pas, et à chaque fois que nous avons l'occasion publiquement ou dans nos congrès, nous nous sommes posé la question. Nous sommes vraiment dans cette démarche.

Et il y a aussi les directions : c'est de leur responsabilité de chercher les meilleures voies et moyens pour progresser. Cela s'est fait à la RATP et dans d'autres secteurs. Il faut que cela puisse se faire dans les secteurs ou entreprises où cela reste extrêmement tendu.

Après, l'Etat : je ne suis pas sûr que l'Etat soit l'exemple le plus intéressant à observer de ce point de vue, quel que soit d'ailleurs le contexte politique. On voit en particulier que dans la période de préavis, ce délai laissé à la négociation bien souvent a été une fin de non-recevoir. Il faudrait peut-être que l'Etat déjà donne l'exemple et que dans son propre domaine de responsabilité, là où les instruments sont en place, cela fonctionne pour rendre aussi efficaces ces instruments-là.

La loi : nous ne sommes pas systématiquement contre le fait de légiférer. Il s'agit de prendre en compte une période de réflexion, négociation, recherche de solution. Ce que vous avez proposé n'est pas si brutal mais, là aussi, il faut privilégier la voie de la négociation parce que tous les secteurs ne sont pas rendus au même stade et c'est là que les efforts doivent être portés par les syndicats et les directions et je ne suis pas convaincu que la loi fera avancer cela.

Par contre, dans le cadre de la négociation collective, il faut que chacun prenne ses responsabilités. Nous sommes sur des problèmes collectifs très lourds, très sensibles.

M. Jean DELANEAU, président. - Je voudrais préciser comment fonctionne la commission. Une proposition de loi, déposée en juin 1998, a été renvoyée à la commission des affaires sociales en raison de son objet.. La commission rapporte cette propositions et présente elle-même ses propres conclusions sur le sujet en question. Ce n'est pas une proposition de loi qui a été déposée à un moment chaud. Cela nous a paru suffisamment important pour permettre, à cette occasion, de faire un tour d'horizon avec les organisations syndicales et les usagers, et la réflexion propre du rapporteur, la mienne, c'est que c'était sans doute l'occasion de réveiller peut-être un certain nombre de dispositifs qui existent et qui se sont dévoyés.

M. Michel JALMAIN. - Dans la conception qui est celle de la CFDT et de l'exercice du syndicalisme et de l'action syndicale, y compris la grève, nous sommes partisans de trouver et de privilégier dans tous les cas la négociation sur tous les sujets comme moyen de faire progresser les questions sociales en général.

Le débat que vous avez ouvert est utile aussi pour nous, car c'est une façon de traiter en permanence cette question. Il est vrai aussi qu'il y a des situations qui ne donnent pas forcément une image tout à fait satisfaisante de ce que devrait être la négociation sociale dans ce pays, et en même temps le rôle et la place des organisations syndicales dans un système démocratique comme on l'a en France.

Ceci étant, nous sommes aussi très attachés à trouver les meilleures voies et moyens pour que les acteurs engagés adhèrent à ce qui se décide pour qu'ils le fassent fonctionner, et pour qu'il n'y ait pas des actes de résistance, de méfiance ou d'opposition à ce qui pourrait se faire par la voie législative plutôt que par la voie de la négociation.

J'ai conscience qu'en disant cela, je ne règle pas grand-chose, mais je crois que l'entrée législative ne solutionne pas grand-chose immédiatement. Je regarde de quelle façon cela a progressé pour l'instant, avec ses limites, et cela me paraît encore être par la voie de la discussion dans les entreprises ou secteurs où ces questions se posent. Mais toujours avec des limites. Nous sommes en France dans un système de relations sociales qui est ce qu'il est, et il faut prendre cela en compte.

M. Philippe NOGRIX. - Vous avez parlé de la notion de temps et de temps de négociation. Quand un conflit arrive, on a cette obligation de préavis de cinq jours pendant lesquels on établit des négociations.

Entre le moment où j'ai demandé la parole et le moment où on me l'a donnée, vous avez dit qu'il fallait mettre des barrières et des objectifs. C'est très bien de dire : laissez-nous négocier, mais il nous faut du temps. Pendant cette période, que va-t-il se passer ? Seriez-vous d'accord pour qu'on envisage une négociation sur un terme fixé en disant que pendant six mois on va se rencontrer deux ou trois fois et on se fixe des règles du jeu pendant ces six mois de négociation. Est-ce envisageable ou pas ?

M. Michel ESNEU. - Je suis de ceux qui pensent que dans le domaine de la prévention le préavis de cinq jours est une disposition législative fondamentale. Or, je n'ai pas le sentiment que la loi soit bien appliquée dans son esprit à ce niveau-là. Et ce que je n'arrive pas à comprendre, c'est comment fonctionnent les partenaires pendant ces cinq jours. Qui prend l'initiative des concertations ? Sont-ce seulement des constats ou y a-t-il concertation sur des problèmes de fond et non pas une rencontre le dernier jour seulement ?

M. Michel JALMAIN. - Ce que vous dites, monsieur Nogrix, vaut pour ce qui nous préoccupe aujourd'hui et aussi pour d'autres sujets. C'est le problème de l'oeuf et de la poule. Est-ce une loi cadre d'impulsion qui invite les partenaires sociaux à négocier en constatant après coup ce qui a été dit comme étant les limites de l'effet d'une loi d'impulsion avec des délais, ou faut-il privilégier l'entrée de la négociation et du contrat pour qu'à un moment donné le législateur tire les conclusions ?

C'est un exercice très difficile, et qui est franco-français d'ailleurs. Dans beaucoup de situations, la place de la négociation est tellement ancrée dans le paysage des rapports sociaux dans d'autres pays que c'est une démarche systématique. C'est pourquoi je dis que nous préférons rester sur cette voie-là parce que des progrès ont déjà été acquis.

Il faut faire confiance aux organisations syndicales, et à la CFDT nous sommes attachés à faire progresser cette idée pour toutes les raisons que j'ai évoquées tout à l'heure, image du syndicat et qualité de la négociation sociale.

Et il y a aussi des directions de grandes entreprises dont il est de la responsabilité de faire progresser ces questions et cela s'appelle la concertation, le dialogue social dans l'entreprise ou le secteur. Nous privilégions la voie de la négociation. Cela ne veut pas dire que nous renvoyons à jamais la question d'une loi qui viendrait à un moment donné encadrer et préciser ce qui ne le serait pas. Mais, compte tenu des progrès réalisés aujourd'hui par la négociation, il faut rester là-dessus.

Concernant le préavis de cinq jours pendant lequel il faudrait négocier, quand le préavis est déposé, est-ce que cela ne signifie pas déjà qu'on a fait le tour de la question et que les différents acteurs sont déjà en train

d'entrer dans le scénario de la grève ? Et finalement le préavis ne sert à rien d'autre qu'un délai de prévenance, en application d'ailleurs de l'obligation légale.

Cela renvoie à la qualité du dialogue social et de la concertation dans le secteur où l'Etat est employeur. C'est un problème de management global de la concertation ou du dialogue social dans les secteurs où c'est l'Etat l'employeur et qui devrait être amené à donner quelques exemples.

On n'a pas vraiment d'exemple où la question du préavis fonctionne dans son aspect négociation et c'est certainement un point déterminant à repenser. Il faut peut-être revoir sa durée et l'allonger. Peut-être que le préavis de grève n'est pas de nature à favoriser la négociation et c'est peut-être avant qu'il faut qu'il y ait une phase de concertation qui peut être très réglementée, et que le préavis de grève soit là pour organiser ce qu'il faut dans l'entreprise dès lors où la grève est décidée.

M. Jean DELANEAU, président. - Je vous remercie de votre intervention.

M. Michel JALMAIN. - Ceci étant, la CFDT reste à la disposition de la commission ou de tout groupe de travail qui pourrait se mettre en place pour poursuivre la réflexion et aussi pour recevoir en contrepartie le fruit des réflexions que vous pourrez mener, parce que nous n'avons ni certitude ni science infuse sur cette question.

M. Jean DELANEAU, président. - Nous avons la même démarche.

***E. AUDITION DE M. JACQUES PICHOT, DIRECTEUR GÉNÉRAL  
ADJOINT, CHARGÉ DES RESSOURCES HUMAINES, DU GROUPE  
AIR FRANCE***

M. Jacques PICHOT. - Pour introduire le sujet, il me faut dire un mot sur la situation d'Air France aujourd'hui par rapport à la concurrence. Ensuite, je voudrais rappeler quel est le statut et surtout celui des personnels d'Air France, avant de venir à quelques éléments de réflexion sur les principes et les conditions de ce que pourrait être un service minimum ou les améliorations que l'on pourrait apporter à un système de prévention des conflits.

Concernant la situation concurrentielle, aujourd'hui nous sommes dans un système qui a deux caractéristiques différentes, mais qui conduisent un peu tous les deux à la même conclusion. Une première caractéristique concerne le marché domestique d'Air France, et je ne veux pas dire par là le

marché national, mais bien le marché européen, et puis on a un deuxième marché qui a d'autres caractéristiques, mais qui est aussi fortement concurrentiel, qui est le marché du transport aérien au plan international. Au sein de l'union européenne, depuis avril 1997 toutes les liaisons aériennes sont ouvertes à tous les transporteurs communautaires. La règle est là-dessus appliquée et applicable.

Cela veut dire qu'aujourd'hui il n'y a plus de droit de trafic à négocier et à obtenir pour les compagnies aériennes pour effectivement se positionner sur une liaison ou une autre.

La seule restriction à ces principes, c'est celle qui a été donnée aux autorités nationales d'imposer sur certaines liaisons des obligations de service public pour obtenir ce qu'on appelle un service adéquat et continu, et cela, pour des raisons d'équilibre économique ou d'aménagement du territoire. C'est le cas pour la desserte de la Corse et de Strasbourg. Mais ces obligations sont étroitement encadrées dans le système européen, elles sont sous le regard vigilant de la commission européenne et elles ont une portée qui finalement limite fort peu l'exercice de la concurrence au sein de l'union européenne. Voilà pour le dispositif juridique au niveau européen.

Au plan international, nous restons sous le régime des droits de trafic et de la négociation d'accords bilatéraux.

Ce qui est nouveau, c'est la constitution d'alliances qui ont pour principe d'associer un transporteur européen, ou un transporteur de la zone Amérique et un transporteur de la zone asiatique, et c'est par la confrontation de ces différentes alliances que s'exerce plus fortement la concurrence vis-à-vis de la clientèle. Aujourd'hui, au niveau du dispositif juridique, nous sommes dans des conditions de concurrence tout à fait fortes, et qui plus est, le droit de la concurrence a un gardien vigilant en la personne de la commission européenne. Cela veut dire qu'au-delà de ces principes juridiques, nous sommes attentifs à des questions plus techniques qui sont la gestion des flottes, l'assistance en escale et les problèmes posés à travers les systèmes de réservation.

Nous sommes donc dans un contexte juridique où la concurrence se traduit pleinement pour Air France, et cela se traduit au plan économique avec une concurrence que l'on sent de plus en plus forte avec le transport aérien intra communautaire. C'est vrai pour le marché domestique français, qui était l'un des plus importants, mais c'est vrai sur l'ensemble des liaisons européennes.

La concurrence s'exerce aussi pour l'ensemble de la communauté européenne, pour le transport intra communautaire et aussi international, par la

constitution de grandes plates-formes de correspondance qui sont bien sûr Francfort, Amsterdam, Londres et Roissy, où se trouve Air France.

Donc, à la fois en termes juridiques et économiques, nous sommes dans une situation concurrentielle qui bien entendu modifie un peu les éléments de la réflexion qu'on peut avoir sur le principe des conflits et du service minimum qu'on peut imposer.

Aujourd'hui, Air France vis-à-vis de ses clients est dans la situation non pas d'avoir l'obligation de fournir à ses clients français un accès à l'ensemble des points du globe, parce que c'est dans son statut, mais elle est dans l'obligation d'offrir à l'ensemble de ses clients, qu'ils soient français ou étrangers, une offre plus diversifiée que celle de ses concurrents, une offre qui ait une meilleure qualité de service et une meilleure ponctualité. Ce n'est pas forcément facile à faire, mais c'est en tout cas l'enjeu qui est devant nous, c'est par cela que se réalise la mission d'Air France.

On a la plate-forme de correspondance de Roissy qui va monter en puissance avec la montée en puissance et la mise en place des troisième et quatrième pistes. Nous avons un marché qui est l'héritage de l'histoire d'Air France, qui est le réseau point à point à partir de la plate-forme d'Orly, et il faudra sans doute consolider dans une alliance plus globale les alliances que nous avons déjà avec des transporteurs aériens américains ou asiatiques.

Un mot sur le statut : Air France est aujourd'hui une société anonyme, elle est à la veille de l'ouverture de son capital et de l'introduction du titre en bourse, mais il est vrai que ses personnels aujourd'hui sont sous un statut parce qu'en effet nous sommes une entreprise publique et nous avons un statut des personnels dont les dispositions sont rattachées au code de l'aviation civile. Ces dispositions peuvent être bien entendu complétées par des accords contractuels avec les organisations syndicales, comme le prévoit le code du travail pour les entreprises publiques.

Sur ce sujet, si les membres de la commission souhaitent avoir des éléments complémentaires, le directeur du travail à Air France pourra apporter des compléments, mais il faut garder à l'esprit cette dimension qui est présente au sein d'Air France.

Quelques éléments sur le service minimum parce que je n'ai pas là-dessus des idées toutes cadrées et des propositions toutes bouclées à faire.

Ce qui est difficile, c'est de dire aujourd'hui ce qu'attend le client du service minimum. Et si je me réfère à ce que je disais par rapport à la situation de concurrence dans laquelle nous nous trouvons, je dirais que le client d'Air France aujourd'hui souhaite plutôt un service maximum, c'est-à-dire qu'il souhaite voir exécuté la totalité du contrat passé avec lui et il nous fait sentir

que si nous ne sommes pas capables de lui assurer le contrat dans les conditions correctes, il a la possibilité de trouver une offre ailleurs et une prestation meilleure.

C'est un point que nous devons prendre en compte. C'est un enseignement de la grève du mois de juin. Il est clair qu'au niveau du transport aérien sur le territoire national et le territoire communautaire, d'autres compagnies ont offert des offres qui ont permis aux clients de trouver le produit qu'ils recherchaient et sur le transport international, le client français aujourd'hui peut tout à fait par liaison avoir accès aux plates-formes de correspondance de Francfort ou Londres.

Il y a là une petite difficulté. En fait, comment le client percevrait-il l'idée de service minimum appliqué à une entreprise qui est dans un monde totalement concurrentiel ?

Autre point : la difficulté de définir un service minimum efficace, c'est qu'il s'agit de concilier deux droits constitutionnels et, partant de là, le service minimum est ciblé sur certaines catégories de personnel, en général celles qui sont plutôt dans les missions de temps réel, c'est-à-dire des gens qui sont capables de bloquer un système dès qu'il s'arrête. Toutes les catégories de personnel d'Air France à l'évidence ne relèveraient pas du service minimum. Il est difficile de l'appliquer à des catégories qui ne sont pas en contact direct avec la clientèle.

En clair, on voit bien que le service minimum, on aurait plutôt tendance à l'appliquer aux pilotes, et c'est plus compliqué de l'appliquer aux services commerciaux ou au service de l'entretien ou de l'escale.

Ce qu'il est important de noter, c'est que finalement, quand un préavis est déposé, le transporteur (Air France le fait et d'autres transporteurs aussi) se trouve devant une double obligation : d'abord prévenir ses clients, et, compte tenu de cette intention déclarée de conflit, reconstituer le programme de vols ou de transports réalisables et donc de faire un choix compte tenu de ce que la direction pense être le niveau du conflit et dire quels sont les programmes de vols qui vont être exécutés.

Derrière cela, l'interrogation est : le service minimum ne va-t-il pas obliger le transporteur à faire un programme plus réduit que ce qu'il aurait fait sans le service minimum ? C'est un argument auquel il n'est pas forcément simple de répondre. Mais il n'est pas simple de répondre non plus quand il y a un conflit sur le niveau du programme qu'on maintient en fonction de l'intention déclarée du conflit.

Bien sûr, par rapport à des situations qu'Air France a pu connaître dans un passé récent, nous avons cherché à voir comment remédier à la

question ainsi posée. Et nous avons dans des accords récents, et en particulier dans l'accord global pluriannuel passé avec le principal syndicat de pilotes, contractualisé un engagement de prévention des conflits.

Nous l'avons fait également dans l'accord que nous avons passé sur l'aménagement du temps de travail, l'emploi et la politique salariale, avec les personnels au sol. Les clauses sont différentes concernant le sol et les personnels navigants.

Sans doute aussi parce que la composition syndicale n'est pas la même dans le cas des personnels navigants techniques ; nous avons en face de nous un syndicat très largement représentatif et plus que majoritaire dans la profession, et nous pourrions considérer que dès lors que nous avons un dispositif de prévention de conflit contractualisé, l'ensemble de la profession était engagé, et en même temps nous avons un signataire capable de tenir son engagement.

Dans le cas des personnels au sol, la représentation syndicale est beaucoup plus diversifiée et il est un peu plus difficile dans ce cas-là d'arriver à avoir des clauses de prévention contractuelle plus élaborées et surtout qui puissent répondre à l'objectif de prévention assigné.

Sur les personnels navigants techniques, nous avons établi un dispositif qui nous permet de disposer de trois mois pour, après l'identification du conflit, mettre en place un dispositif, pour rechercher une solution au problème identifié et pour l'adopter ensemble au bout de ces trois mois. Evidemment, quel que soit le système de prévention, si au bout des trois mois les problèmes n'ont pas été résolus, on se retrouve dans le cadre légal que chacun connaît, soit dans un contentieux devant les instances juridiques, soit dans une situation de conflit. Mais on voit bien que le temps qui est devant nous et le cadre dans lequel se situe cet instrument de prévention nous donnent quand même une petite chance d'arriver à résoudre ces problèmes avant d'en arriver à une situation conflictuelle.

Sur le sol, la clause est plus faible puisqu'il s'agit d'un engagement de recourir à la concertation pour rechercher les solutions propres à éliminer les conflits, et ce dans l'objectif réaffirmé, mais qui celui-là est commun aux deux cas, d'éviter tous les effets préjudiciables à la fois à la continuité du service rendu au client et à l'image de l'entreprise.

Il faut trouver sans doute le bon curseur concernant la prévention des conflits.

M. Claude HURIET, rapporteur. - En écoutant l'exposé de M. Pichot, je me demande si vous pouvez entrer encore dans le champ de la réflexion de la commission des affaires sociales. Non seulement le statut juridique d'Air

France a changé, mais en outre la situation de monopole n'existe plus, et depuis longtemps. La question fondamentale que je me pose concernant la continuité du service, elle peut être résolue dans le contexte concurrentiel que vous avez évoqué. Alors, au fond, je me demande si j'ai eu tort ou raison de vous demander de participer à ces auditions publiques.

Vous avez parlé au début de votre intervention en évoquant le service minimum que l'on peut imposer. J'aimerais que vous reveniez sur cette phrase.

Et enfin le délai de trois mois a une durée assez exceptionnelle. Mais je ne vois pas bien comment il se situe dans les dispositions de prévention des conflits. Je ne sais pas si on est dans le domaine de la prévention se rapprochant du dispositif type RATP ou si cela correspond à un préavis prolongé. A quelle phase du dialogue se réfère cette période de trois mois ?

M. Jacques PICHOT. - Je comprends votre interrogation sur un premier point et cela ne me choque pas. A partir du moment où on est dans une situation très concurrentielle, l'exercice du service minimum n'a pas tout à fait la même signification et, à la limite, il peut être rendu par les concurrents. Je m'en remets à la sagesse de la commission sur ce point. Il est évident que c'est une question qu'il faut se poser par rapport au champ des travaux que vous menez.

Sur le service minimum imposé, il faut savoir quel cadre on donne au service minimum. Par définition, la loi est une obligation. Il peut y avoir des dispositifs complémentaires en matière de service minimum, qui eux peuvent être négociés au sein des entreprises ou des organismes concernés. Il est quelquefois difficile de définir la totalité des modalités d'exercice du service minimum au niveau de la loi. Il y a sûrement un partage à faire et le mot imposé doit sans doute faire l'objet d'une réflexion. Je ne suis pas forcément très habile sur le sujet parce que je ne connais pas toute la dimension des complexités juridiques.

M. Claude HURIET, rapporteur. - En matière de transport terrestre, j'ai acquis rapidement la conviction que si la RATP avait un service minimum, ce serait conduire à l'embolie du réseau, en caricaturant. En revanche, pour le transport aérien, est-ce que la référence à un service minimum peut éviter le risque que si on fait rouler deux trains sur trois, c'est une pagaille qui risque de mettre en cause la qualité du service, mais aussi la sécurité des usagers. Pour vous, le service minimum peut être conçu autrement et n'est pas assimilable au transport terrestre ?

M. Jacques PICHOT. - Je vais rester dans l'aérien, mais je vais sortir d'Air France. Nous avons un prestataire de service, qui n'est pas tout à fait

dans le même cas que nous, et qui sont les services de la navigation aérienne, qui sont soumis à une obligation de service minimum.

Il est clair qu'aujourd'hui le fait de s'en tenir au service minimum tel qu'il est défini limite extrêmement les possibilités d'organisation de vols. En fait, on privilégie la continuité territoriale et un certain nombre de liaisons obligatoires. Mais une application stricte de ce que définit la loi à partir du service minimum doit ramener le nombre de vols à 10 % à peine. L'application stricte du service minimum légal est une perte pour Air France d'environ 100 millions de francs par jour. Pour le coup, le service minimum n'apporte pas la réponse économique au problème qui est posé.

Je suis un peu plus mal à l'aise pour faire la comparaison avec les transports terrestres parce que bien entendu on voit bien que dans le cadre de la RATP, on a des problèmes de pointe de trafic avec des allers et retours, et si le service n'est pas maximum aux heures de pointe, on est dans une situation difficile. Le parallèle est sans doute plus difficile à faire avec la navigation aérienne, mais cela reste très pénalisant.

Le troisième point évoqué concerne notre accord global pluriannuel et la clause de prévention à trois mois. Il est vrai que nous avons un délai qui peut paraître important et je me garderais bien de dire qu'il est généralisable. En réalité, cet accord est un accord triennal. Nous nous sommes engagés sur l'ensemble des sujets qui concernent la profession à prendre un certain nombre de dispositions qui sont datées au cours de ces trois ans, ou à étudier un certain nombre de choses qui pouvaient poser problème pour les faire progresser. Et nous nous situons dans le cadre d'un accord pluriannuel, avec une capacité à dire que s'il y a problème, nous voyons.

Nous en sommes arrivés aux trois ans parce qu'il existe un comité de suivi qui est prévu se réunir tous les deux mois. Nous avons considéré que quand une difficulté surgissait, le mieux était de l'identifier de part et d'autre et d'en parler à un premier comité de suivi et ensuite, à la séance suivante, trancher et prendre une décision d'un commun accord entre les parties. Nous en sommes arrivés à ce délai de trois mois, mais c'est une construction tout à fait pragmatique. Je ne dirais pas que cela a valeur d'exemple en la matière.

Les problèmes qui se posent en termes de sécurité de la profession des pilotes sont suffisamment compliqués pour qu'on puisse les étudier un peu plus que 48 heures avant de prendre une décision. C'est sans doute pour cela que nous avons fini par nous accorder sur ce terme.

M. André JOURDAIN. - Pendant cette période de trois mois, il n'est pas fait éventuellement appel à un médiateur ?

M. Jacques PICHOT. - C'est quelque chose qu'on a envisagé et que nous avons écarté parce qu'il nous a semblé que si nous définissions a priori qu'il y aurait recours à médiateur, c'était une invitation à y recourir systématiquement. Le médiateur fait partie dans notre esprit des moyens qui peuvent nous permettre de résoudre la difficulté dans le délai imparti, mais ce n'est pas un moyen automatique ni systématique.

M. Philippe NOGRIX. - Dans le passé, vous avez connu un médiateur, pensez-vous qu'il pouvait intervenir avant la grève, entre le préavis et le déclenchement de la grève ? Et maintenant que vous êtes bénéficiaires d'une prestation de service public à travers les aiguilleurs du ciel notamment, estimez-vous qu'une entreprise peut revendiquer le droit d'intervenir avant le conflit, c'est-à-dire en tant qu'intervenant dans la discussion et la négociation ou doit-elle être complètement absente de cette négociation ?

M. Jacques PICHOT. - Sur le service public ?

M. Philippe NOGRIX. - Oui.

M. Jacques PICHOT. - C'est toujours délicat d'intervenir dans la gestion d'un organisme extérieur. Bien entendu, quand nous sommes en face de cette difficulté, en général nous essayons de faire valoir les inconvénients que peuvent poser un conflit et nous essayons d'attirer l'attention sur les risques économiques que cela fait encourir à l'entreprise.

M. Philippe NOGRIX. - Et cela vous arrangerait que ce soit légal ?

M. Jacques PICHOT. - Cela fait partie de la pression naturelle des choses. Mais pour ne pas être désagréable à l'égard du service public de la navigation aérienne, il est parfaitement normal que nos clients fassent savoir que les interruptions de service ou défauts de ponctualité ou toutes formes de mouvement social qui perturbent le service rendu sont inadmissibles. C'est le droit du client de le faire savoir. Ces choses-là, il ne les vit pas bien et il faut que l'entreprise et ses responsables, mais aussi ses personnels à travers les organisations syndicales trouvent le moyen d'apporter des solutions sans recourir à des conflits répétitifs ou larvés.

M. Philippe NOGRIX. - Vous avez vécu les deux situations, celle d'un service public et maintenant vous vivez celle d'une entreprise commerciale. Pensez-vous qu'on peut imposer légalement la présence du client dans la négociation ?

M. Jacques PICHOT. - Je pense que cela n'est pas nécessaire. Le client est évidemment une pression qui doit être identifiée par les parties, mais je ne pense pas qu'il faille l'introduire dans la discussion. En tout cas, ce n'est pas la demande que ferait Air France si la question lui était posée.

Dans le système de la navigation aérienne, il y a le service minimum, mais il y a aussi des accords triennaux passés avec la profession, notamment des contrôleurs aériens.

M. Martial TAUGOURDEAU. - Jusqu'ici personne n'a répondu aux questions sur le service minimum. Vous, c'est la concurrence qui est le frein au service minimum. Les autres organisations syndicales nous ont fait des propositions avant d'en arriver au service minimum pour empêcher d'avoir recours au service minimum. Je pense qu'on n'aura pas de solution venant des organismes syndicaux quant au service minimum. Nous n'avons eu aucune proposition.

Un seul service minimum existe, c'est dans le domaine de la santé parce que tout le monde est intéressé, même ceux qui font la grève, parce que s'ils sont malades, ils veulent quand même qu'on s'occupe d'eux. On n'admet pas la grève pour ceux qui soignent, mais eux l'admettent seulement parce qu'ils estiment que la vie des clients n'est pas en danger. C'est la grande différence.

Chez vous, c'est la concurrence, et le dispositif de trois mois vous permettra j'espère d'éviter les grèves et la grande pagaille qui s'ensuit, mais qui n'est jamais mortelle cependant.

M. Jacques PICHOT. - Nous ne sommes pas passés loin quand même.

M. Martial TAUGOURDEAU. - Oui, cela peut être mortel pour l'entreprise, mais pas pour l'individu, alors que dans les services de santé, la vie de l'individu est en danger. Et je pense qu'il est plus facile que tout le monde admette un service minimum à l'hôpital, alors qu'à la SNCF, personne ne l'admet.

M. Claude HURIET, rapporteur. - Le service minimum est inscrit dans la loi pour les contrôleurs aériens et la télévision.

M. Martial TAUGOURDEAU. - Le défaut de la cuirasse, ce sont les aiguilleurs. C'est un organisme à côté qui vous empêchera de faire jouer la concurrence jusqu'au bout parce que lui n'a pas de concurrent. Et vos concurrents sont à la merci des aiguilleurs.

M. Jacques PICHOT. - Nous sommes aussi à la merci des aiguilleurs des autres pays. Par contre, il est vrai qu'il y a des motifs d'obligation forte, y compris d'ailleurs dans les services de la navigation aérienne, et les vols sanitaires font partie du service minimum et l'exécution des vols sanitaires n'a jamais posé de problème.

M. Philippe NOGRIX. - Le service minimum dans le service de santé n'est pas un service minimum. Toute personne se présentant à l'hôpital, on l'accepte. Par contre, à la SNCF, en cas de régime minimum on n'acceptera pas toute personne se présentant à la gare.

M. Jean DELANEAU, président. - Le directeur d'un centre hospitalier a un droit de réquisition sur le personnel aussi parce que c'est lui qui est responsable finalement.

M. Claude HURIET, rapporteur. - Les obligations de service public d'Air France dans son statut actuel concernent toujours la Corse et Strasbourg ?

M. Jacques PICHOT. - Oui.

M. Jean DELANEAU, président. - Merci.

***F. AUDITION DE M. PIERRE VIEU, DIRECTEUR DES RESSOURCES HUMAINES ET MEMBRE DU COMITÉ EXÉCUTIF A LA SNCF, ACCOMPAGNÉ PAR MME MADELEINE LEPAGE***

M. Jean DELANEAU, président.- Nous sommes heureux d'accueillir M. Pierre Vieu, Directeur des Ressources Humaines et membre du Comité exécutif à la SNCF, accompagné par Mme Madeleine Lepage, responsable du département des relations institutionnelles de l'entreprise.

Vous connaissez, Monsieur le Directeur, l'historique de cette réunion. Une proposition de loi émanant de l'un de nos collègues, cosignée par les membres du groupe centriste, pose le problème du service minimum dans les services et entreprises publiques.

La commission, comme il est de son devoir, doit rapporter sur cette proposition de loi. Le rapporteur est M. Claude Huriet. Nous avons souhaité connaître l'avis, non seulement des syndicats dont tous, sauf un, sont venus ce matin, mais aussi des entreprises ou services publics interpellés et également des usagers.

Je passe la parole au rapporteur s'il a quelque chose à rajouter. Par ailleurs, il vous posera des questions dont certaines ont déjà été transmises.

M. Claude HURIET, rapporteur.- Je souhaitais préciser que cette proposition de loi qui contient, dans sa rédaction initiale, uniquement des dispositions se rapportant au service minimum en cas de grève, n'entraîne, ni

pour le rapporteur ni pour la commission, l'engagement de se limiter, dans le cadre d'éventuelles dispositions législatives, à ce seul dispositif.

Nous sommes intéressés -M. le Président et la commission en sont d'accord -, par tout ce qui a trait à la prévention des conflits sociaux dans le secteur public.

Donc, ne vous sentez pas limités au seul service minimum à la SNCF : tout ce que vous pourrez nous dire sur votre démarche, ancienne ou surtout récente, concernant les dispositifs de prévention nous intéresse également.

M. Pierre VIEU.- Merci Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur, Mesdames et Messieurs. Je suis honoré d'avoir à m'exprimer sur ce sujet au nom de la SNCF.

Je voudrais situer le sujet dans l'ensemble des relations sociales à la SNCF. Ce sujet est très sensible au sein de notre entreprise, comme tout ce qui touche aux relations sociales. Je ferai deux remarques de portée générale :

Tout d'abord, l'entreprise a un double objectif, qui est dans son champ de responsabilité : diminuer la conflictualité pour le bien de tous et notamment des clients et, en cas d'échec des négociations, assurer le meilleur service quand survient le conflit

Ensuite, apprécier la pertinence de la création, par voie législative, d'un service minimum en cas de conflit social, n'est pas de notre responsabilité.

Concernant la SNCF, je ne crois pas utile d'en dire beaucoup, elle est connue et appartient à tous les Français. C'est une entreprise de service public dans la concurrence, elle vit cette dernière assez fortement et depuis longtemps. Ses parts de marché, voyageurs et fret, sont de l'ordre de 20 %. Nous sommes loin de la situation de monopole parfois décrite. Ses résultats commerciaux sont en amélioration dans tous ses secteurs depuis deux ans.

Elle est sur une voie de développement, elle compte 174.000 personnes et elle est dotée d'un statut attractif pour ses personnels, dont les principales caractéristiques sont : la garantie de l'emploi (il ne peut pas y avoir de licenciement pour motif économique), une certaine garantie de déroulement de carrière, un droit syndical spécifique, des modalités de calcul des temps de travail qui sont originales, qui font d'ailleurs que la loi des 35 heures ne lui est pas directement applicable. Elle est aussi dotée d'un régime spécial de retraite et de protection sociale connu.

Un constat, en 1998, il y a eu à la SNCF 180.000 jours de grève, ce qui est très élevé. Nous nous trouvons devant une double disproportion :

Quantitative tout d'abord : comment 1 % de la population française active peut-elle produire 20, 30 % des grèves du pays ?

Qualitative ensuite : rien dans la situation de l'entreprise, dont j'ai cité les perspectives de développement, ni dans la situation des personnels ne peut justifier un tel niveau de conflictualité.

Les conflits que nous connaissons sont de plus en plus parcellisés (catégoriels et locaux). Nous avons moins de conflits sur les champs de revendications traditionnelles, comme les salaires ou les conditions de travail. Avec cette multiplication de petits conflits la production et les services de l'entreprise sont perturbés et désorganisés de façon fréquente, ce qui constitue un obstacle majeur au développement de l'entreprise. Cette constance dans la conflictualité s'accompagne d'une exigence croissante de ceux qui utilisent nos services.

Nous savons pourtant, l'année 1998 l'a montré, que la discussion peut être riche puisqu'au plan central de l'entreprise, avec les fédérations, nous avons conduit de vraies négociations et accords, avec des recherches de compromis, par exemple les accords sur la formation, les travailleurs handicapés, la Médecine du travail (soumis à homologation ministérielle) et un autre dont l'obtention était loin d'être certaine, portant sur un sujet délicat, les facilités de circulation du personnel c'est-à-dire la possibilité d'emprunter les trains à des conditions particulières.

Est-il possible d'avancer quelques explications face à cette situation de conflictualité élevée ? Malgré le redressement de l'entreprise et le sort des personnels, certains motifs existent, celui essentiel de l'insécurité, la force croissante du motif emploi. Pendant des années, dans les conflits sociaux à la SNCF, l'emploi a été mis en avant comme motif de conflit, mais il existait des formes de négociations qui permettaient d'y mettre fin, alors que les effectifs de la SNCF étaient en forte baisse (de 500.000 personnes après la guerre, elle est aujourd'hui à 173.400 personnes).

Aujourd'hui, c'est beaucoup moins facile, l'emploi est un véritable motif qui reste au coeur de la discussion jusqu'au bout. Il est impossible de s'en tirer, d'accepter l'expression, sans aborder clairement ce problème.

Une autre famille de motif est une certaine forme de crainte de l'avenir. Les cheminots ont la perception d'un processus de mutation profonde dans lequel les Chemins de fer et la SNCF sont engagés : l'élargissement au champ européen de leur action, la régionalisation, la réforme des chemins de

fer avec la création de RFF, tout cela entraîne un manque de lisibilité de l'avenir qui les inquiète. Nous n'avons pas toujours su les rassurer à ce sujet.

Ensuite, une autre série de facteurs explicatifs : l'accoutumance à la grève. C'est très grave dans notre maison, la grève fait partie du paysage quotidien, elle ne revêt pas un caractère exceptionnel. Les dépôts de préavis sont très fréquents, ils interviennent à tout moment, y compris avant que les négociations ne commencent, les débuts de négociations sont souvent suivis de conflits. Près de 1.200 préavis ont été déposés en 1998. C'est là un élément quasi permanent de la vie de l'entreprise, auquel, des deux côtés de la table, nous sommes habitués.

Des marges de manœuvre faibles : l'entreprise a un statut attractif, qui borne par le bas ce que l'on donne au personnel, et ses capacités financières, les marges de manœuvre dont elle dispose, sont très limitées. L'espace entre ce qu'elle doit donner et qu'elle pourrait donner est très réduit. En situation de conflictualité et de négociation, les marges de la Direction générale et celles des dirigeants de terrain sont très faibles.

Enfin, un paysage syndical en évolution, il existe huit syndicats reconnus au statut, dont un nouveau : Sud Rail. Certains cherchent à élargir leur champ de syndicalisation, comme la Fédération Maîtrise et Cadres, affiliée à l'UNSA. Nous ne retrouvons pas clairement dans les représentations syndicales les pôles naturels de représentation syndicale de type opposition, accompagnement et contestation. Le paysage est moins net qu'on ne le trouve ailleurs.

Notre priorité est la prévention des conflits. Depuis maintenant deux ans, l'entreprise dit simplement que nous sommes tous responsables de cette situation : un phénomène d'une telle ampleur, d'une telle durée, d'une telle constance ne peut être imputé à un seul côté de la table de négociation.

La SNCF est en effet une entreprise à forte culture technique, qui a longtemps fonctionné selon un modèle que d'aucuns ont qualifié de « militaro-hiérarchique ». Elle a incontestablement des progrès à faire dans les domaines de l'écoute et de l'acceptation. Le compromis est souvent vécu, par l'encadrement de la maison, comme un recul difficilement acceptable, alors que c'est l'issue normale d'une négociation. Il y a, de part et d'autre, un manque de culture collective de négociation qui touche le management de l'entreprise et les représentants du personnel.

Voilà pourquoi l'entreprise a considéré qu'elle était également responsable de cette situation et qu'elle a organisé son action autour de trois thèmes majeurs en matière de dialogue social : l'écoute, l'ouverture (accepter

de reculer sur certains points pour trouver des solutions de compromis), la clarté (le respect des engagements, le parler clair et le respect du droit).

Cette ligne a été adoptée il y a deux ans, elle est écrite dans notre projet industriel. Nous nous efforçons de la mettre en application, avec de bons résultats au niveau central dans les négociations que nous conduisons avec les fédérations, mais avec un manque d'effet sur la conflictualité au plan local. En effet, les grèves restent à un niveau très élevé. Tout se passe comme s'il y avait pas de lien entre la qualité du travail de négociation et ce qui se déroule sur le terrain.

Nous sommes persuadés que dans ce domaine de la prévention des conflits, des progrès restent possibles et nous sont accessibles. L'observation sociale peut être améliorée. Nous pouvons instaurer dans l'entreprise des systèmes d'alarme ou de prévenance, ordonner et hiérarchiser de façon différente les négociations. Ce qui a été réalisé dans des entreprises comme la RATP, peut et doit être fait à la SNCF.

Quand la voie du dialogue échoue, il faut assumer, gérer le conflit. Nous disposons dans cette entreprise de programmes minimum de circulation, ils sont codifiés. Le programme G.1 (urgence 1 en cas de grève) assure en moyenne un train sur trois ; le G.2 est adapté à des grèves moins suivies et correspond en moyenne à deux trains sur trois. Ces programmes ne sont pas uniformes, ils sont segmentés selon l'activité concernée : les grandes lignes, les TER, l'Ile de France ou le fret. Ils sont appliqués de façon différente également, selon les régions.

C'est autour de cette idée de programme de type G.1 et de type G.2 que s'organise le montage du service en cas de conflit. Ce n'est pas un engagement mais une promesse, un affichage commercial. Ces programmes sont-ils tenus ? D'une façon générale, oui, mais dans certains cas, ils doivent être réduits.

Les trains ne peuvent pas circuler lors d'une grève qui paralyse tout ou partie de l'entreprise, en 1995, peu de trains circulaient à partir du cinquième ou sixième jour du conflit. Parfois aussi une grève totale d'un établissement nous pose des difficultés pour tenir ces programmes minimum. Mais, d'une façon générale, nous les tenons avec quelques compléments par autocars.

Nous sommes confrontés à deux types de difficultés, que je voudrais citer avant d'en arriver aux conclusions :

Tout d'abord, la lecture des textes réglementant l'exercice du droit de grève n'est pas toujours facile et la jurisprudence n'est pas constante, j'en veux pour preuve deux arrêts récents de la Cour de cassation qui nous posent bien

des problèmes quant à l'heure de début et de fin que nous devons accepter dans l'exercice du droit de grève dans les Services publics.

L'autre difficulté est une certaine dérive des comportements par rapport au droit, les actions sortant du cadre de la loi se sont développées en 1998 notamment vis-à-vis du respect du préavis. Ce phénomène est inquiétant, nous pouvons avancer certaines explications, mais ce ne sont que des explications.

En conclusion de ce propos introductif, je dirais d'abord que l'entreprise n'a pas à se prononcer sur le bien-fondé d'une éventuelle mise en place, par voie législative, d'un service minimum. Nous voyons bien quelles seraient les difficultés techniques et sociales d'une telle application. Certains pays ont choisi cette voie.

Pour l'entreprise, l'essentiel est dans les points principaux évoqués dans mon intervention :

- Sa tâche serait facilitée si certains points de la réglementation sur l'exercice du droit de grève étaient clarifiés.

- L'entreprise a des programmes d'urgence minimum qu'elle tient en général.

- L'entreprise considère qu'elle n'est pas allée au bout des systèmes de prévention qu'elle peut mettre en place et elle poursuit son action dans ce domaine, car il est essentiel de réduire le nombre de conflits.

- Enfin, elle considère qu'il existe des marges de progrès importantes dans la façon dont les partenaires sociaux gèrent les conflits lorsqu'ils surviennent.

Quant à la prévention et à la façon de conduire les conflits de part et d'autre, à l'instar de ce qui a été réalisé à la RATP en 1996, nous allons, à l'occasion de la négociation sur les 35 heures, présenter à nos partenaires sociaux des propositions visant à adopter des modalités, des comportements et des règles de conduite de nature à faciliter la prévention et le déroulement des conflits.

Je vous remercie.

M. Jean DELANEAU, président.- Merci, Monsieur le Directeur.

M. Claude HURIET, rapporteur.- Merci à Monsieur Vieu pour la clarté et la concision de son exposé qui facilitera notre tâche. Au fur et à mesure de ses propos, j'ai noté six questions que je vais poser :

- Demande de précision sur les spécificités du droit syndical de la SNCF, auxquelles vous avez fait allusion au début de votre propos, lorsque vous avez fait l'inventaire des particularités du statut des cheminots.

- La nature partielle et localisée des conflits : vous avez évoqué la fréquence des conflits catégoriels, locaux et chacun a présent à l'esprit des exemples de ces conflits. Vous avez parlé du dispositif RATP, dont il a été dit qu'il devait, pour une large part, sa réussite actuelle à une décentralisation des structures.

Le caractère local de certains conflits peut-il recevoir une réponse à travers des dispositifs comportant une certaine délégation de pouvoir ? Si le conflit est particulier ou local, la réponse préventive peut-elle être locale ?

- Vous avez évoqué l'apparition récente d'une nouvelle ligne dans votre maison. Ma question est simple, pourquoi seulement depuis deux ans ?

- Lorsque nous avons reçu ce matin les centrales syndicales, la SNCF a été évoquée à propos du programme minimum. Il nous a été dit que la Direction générale utilisait les dispositifs G.1 et G.2 comme elle l'entendait et que sa politique privilégiait, dans le cadre de ces programmes minimum, les liaisons TGV au détriment, si j'ai bien compris nos interlocuteurs, de dessertes qui pourraient concerner les banlieusards.

Autrement dit, dans les dispositions du programme minimum, y a-t-il un choix stratégique qui pourrait amener à privilégier les dessertes à grande vitesse dont l'impact économique peut être fort ou les dessertes de proximité dont l'impact social serait évidemment considérable ?

- Vous avez parlé des actions sortant du cadre de la loi, quelles sont les explications que vous pouvez donner ? Quelles sont les mesures que le législateur, ou les pouvoirs publics, pourraient prendre pour que ces actions sortant du cadre de la loi ne se propage pas par contagion, ce que redoutent certains d'entre nous suite aux événements récents ?

- Vous avez évoqué l'utilité de mesures de clarification concernant l'exercice du droit de grève. Nous sommes dans le sujet que nous traitons aujourd'hui. Quels sont les points sur lesquels des dispositions pourraient intervenir ?

M. Pierre VIEU.- Pour ce qui est de la spécificité du droit syndical à la SNCF, ce qui le caractérise est une centralisation des moyens, avec un système assez compliqué, au plan des fédérations.

Chaque fédération a droit à certains moyens syndicaux (chèques congés, nombre de permanents), à tout un ensemble d'attributions qu'elle fait gérer avec souplesse. Les fédérations sont très attachées à ce système.

Le caractère local de certains conflits et la réponse locale qui pourrait être apportée : les conflits sont de plus en plus locaux, nous avons toujours plus de préavis, souvent ce sont des conflits limités à de petits périmètres et portant sur des problèmes très particuliers.

La réponse à apporter se trouve-t-elle dans le cadre d'une décentralisation, du fonctionnement de l'entreprise ?

Oui, nous nous efforçons d'aller dans ce sens, mais la décentralisation à la SNCF n'est pas facile. Tout d'abord, il s'agit d'une entreprise à production liée, une entreprise intégrée, ses mécanismes sont donc enclenchés les uns aux autres et dépassent largement le périmètre d'un établissement ou d'une région. Les procédures de gestions sont en partie centralisées.

Par ailleurs, l'entreprise a un statut assez précis et le personnel observe avec attention toutes les évolutions qui pourraient être apportées ici ou là. Le phénomène d'échelle de perroquet, qui consiste à s'appuyer sur les acquis des uns pour obtenir ses propres acquis, est un risque permanent à la SNCF.

Donc, décentraliser, oui, nous nous sommes efforcés de le faire. Il y a quelques années, pour prendre un exemple, nous avons décentralisé la gestion de l'encadrement dans nos 23 directions régionales, alors que cette gestion était totalement centralisée, bien entendu, les cadres supérieurs restent gérés en central. Nous avons pris des mesures de ce type, en dotant les établissements de marges de liberté dans la gestion de l'avancement des personnels, donc de leur rémunération.

Tout cela doit se faire à un rythme qui tienne compte du caractère d'entreprise unique, intégrée. Il n'y a pas 23 SNCF comme il y a 23 régions, ni 323 SNCF comme il y a 323 établissements.

La voie que vous suggérez est celle que nous suivons, mais avec les limites que j'ai tenté de faire apparaître.

Pourquoi depuis deux ou trois ans une nouvelle ligne au sein de la maison ? J'éviterai la réponse facile : l'arrivée de certains dirigeants. Un conflit de la taille et de l'ampleur de celui de 1995 et le changement d'équipes -qui ont toujours un rôle à jouer dans ces cas- ont fait prendre conscience que la Direction de l'entreprise et son management pouvaient porter une part non négligeable de responsabilité dans l'échec du dialogue social. Par ailleurs – comme se plaît parfois à le dire le Président- les attitudes de guerre de

tranchée, qui avaient cours dans l'entreprise, pouvaient être attribuées à l'une ou l'autre des parties.

Le conflit de 1995 a été l'occasion d'une prise de conscience de la responsabilité que portait la Direction de l'entreprise. Elle a fait le choix de dire publiquement qu'elle avait sa part de responsabilité, et, d'afficher dans son projet industriel que nous allions essayer de jouer sur les trois thèmes : écoute, ouverture et clarté. Le succès est assez perceptible au plan central, comme je l'ai dit, moins au plan local.

Le programme minimum : l'entreprise organise, mais comme elle l'entend aujourd'hui, il n'y a pas de procédure de discussion, ses programmes minimum. De plus en plus, ces sujets sont désormais abordés dans les discussions des régions SNCF avec leurs autorités organisatrices, les conseils régionaux.

Y a-t-il un choix stratégique qui consiste à privilégier les TGV ? L'entreprise, qui a à équilibrer ses comptes, ne peut pas ne pas avoir à l'esprit des critères d'ordre économique. Toutefois, il y a une raison plus simple : les conducteurs de TGV sont dans des roulements considérés d'un niveau plus élevé que d'autres et nous avons moins de grévistes chez les conducteurs de TGV que chez les autres conducteurs.

Par ailleurs, les roulements à monter par les gestionnaires de personnel, pour organiser le service de TGV, sont plus simples à élaborer que les autres roulements. Pour un TGV qui roule trois ou quatre heures, c'est assez simple, il faut un seul conducteur pour le conduire de bout en bout. La place accordée aux TGV résulte donc à la fois d'une simplicité fonctionnelle et d'un taux de grévistes souvent moindre.

Les actions sortant du cadre de la loi : elles se sont développées en 1998 et ce phénomène nous inquiète. La plus fréquente est l'obstruction de voies. Les personnels se placent sur les voies pour les bloquer et obstruent ainsi le trafic pour faire aboutir leurs revendications.

D'autres sont, heureusement, moins fréquentes : retenir un dirigeant dans un bureau, peut aller de la simple manifestation, durant laquelle il lui est conseillé de ne pas sortir, jusqu'à la séquestration, le dirigeant étant alors retenu contre son gré pendant plusieurs heures, ce qui est bien entendu totalement inacceptable.

D'autres formes encore : le non-respect du préavis. Dans certaines circonstances, nous pouvons comprendre l'aspect émotionnel de la cessation de travail. Par exemple, à la suite de l'agression d'un membre du personnel, il

peut y avoir une réaction immédiate de débrayage, d'arrêt de travail. Mais dans d'autres cas, cette explication n'existe pas.

Pourquoi cela arrive-t-il ? Vraisemblablement parce que l'entreprise l'a un peu toléré, elle n'a pas toujours pris avec la rigueur voulue les mesures qu'elle était en situation de prendre. Tous nos directeurs de région ont pour instruction d'interrompre les discussions ou de ne pas les engager dès lors que les voies sont occupées par le personnel. Nous faisons chaque fois établir le constat correspondant par un huissier et requérons le concours de la force publique

Donc, il y avait certainement, de notre part, une certaine tolérance aux actions à caractère illégal. Nous avons adopté, progressivement, une ligne de conduite qui est de ne plus les accepter.

Une autre explication réside dans le fait que les marges des dirigeants de terrain sont faibles, j'ai expliqué pourquoi tout à l'heure. Ceci peut parfois conduire à une radicalisation, une exacerbation des actions. Après trois ou quatre jours de grève infructueux, la tentation existe d'occuper les voies pour faire bouger les choses. Il faut aussi situer ce type de comportement dans l'ensemble des comportements sociaux. Je ne crois pas que nous soyons le seul secteur d'activité à observer ce type de comportements.

Quels sont les points sur lesquels des dispositions pourraient intervenir ?

Sous bénéfice de vérification, je dirais que nous avons ces dispositions, c'est une question de volonté tant du management que des personnels, de les appliquer, pour éviter que ces situations ne deviennent plus fréquentes. Nous disposons de l'arsenal réglementaire, dans le cadre du chapitre IX de notre statut qui porte sur les mesures disciplinaires, pour prendre les mesures adaptées.

Quant aux points de clarification relatifs à l'exercice du droit de grève, notamment les dispositions concernant le dépôt de préavis et le respect de l'heure de début de la grève, l'interprétation faite par la jurisprudence n'est pas constante.

Dès lors qu'une heure de grève est indiquée sur le préavis, le personnel doit-il obligatoirement la commencer à cette heure et se joindre au mouvement en cours à sa prise de service ? Alors qu'un arrêt du 3 février 1998 de la Cour de Cassation paraît rappeler cette exigence d'un préavis précisant une heure de début de grève respectée par le personnel, un arrêt plus récent semble autoriser celui-ci à choisir le moment, à l'intérieur du préavis auquel il commence à faire grève.

M. Alain GOURNAC.- Monsieur le Directeur, je vous ai écouté avec beaucoup d'attention et vous remercie des éléments que vous avez bien voulu donner.

Je me suis interrogé sur une de vos déclarations qui m'a un peu étonné. Vous avez dit que la Direction de la SNCF n'avait pas d'avis à avoir sur le service minimum. Je pensais que lorsque l'on était service public, on devait essayer d'être toujours au service du public.

Je m'étonne que la Direction de la SNCF n'ait pas pensé à l'avantage qu'elle trouverait à toujours servir ses clients. Il faut que chacun ait un peu de courage dans ce pays, le législateur et les responsables de nos sociétés publiques au service du public.

Par ailleurs, vous avez parlé de service minimum en recourant à des bus, ce que nous connaissons. Est-ce généralisable ? Avec les contraintes que vous avez annoncées tout à l'heure, est-il possible dans votre grande entreprise de concevoir un service minimum qui fonctionnerait ?

M. Jean CHERIOUX.- Un service minimum n'est peut-être pas la seule solution ; le respect de la liberté du travail doit être aussi assuré : il n'y a pas forcément 100 % de grévistes.

J'ai constaté que lorsque les voies étaient encombrées par des grévistes, ou que l'on empêchait les trains de circuler, on légiférait.

Assurer la liberté du travail, ce n'est pas seulement permettre de travailler à ceux qui le veulent, c'est aussi de veiller à ce que les grèves soient déclenchées dans des conditions légales.

S'assure-t-on que la décision de faire grève est bien prise de manière démocratique, c'est-à-dire par scrutin secret et non à main levée pour éviter toute pression sur ceux amenés à décider ?

M. Philippe NOGRIX.- Vous avez dit qu'il y avait de plus en plus de conflits locaux. Pouvez-vous analyser si ces conflits locaux sont des mots d'ordre d'une centrale nationale à partir d'une stratégie, ou est-ce inopiné, naturel, est-ce que les personnes de la base qui réclament ?

M. Jean DELANEAU, président.- N'y aurait-il pas un profond changement de mentalité dans le monde cheminot ?

J'avais un oncle cheminot, j'allais en vacances chez lui et je me souviens de cette atmosphère tout à fait particulière. Le rêve des cheminots, ou leur quasi certitude était qu'à partir du moment où quelqu'un était cheminot, il

était assuré de l'avenir de son fils ou petit-fils dans cette maison. C'était une sorte de filiation.

Avec l'évolution de l'emploi, n'ont-ils pas perdu un de leur lien avec cette maison qui était vraiment leur famille ?

Je connais d'anciens cheminots qui ne sont pas contents lorsqu'ils voient aujourd'hui les cheminots se mettent en grève, ils sont très critiques envers eux.

M. Pierre VIEU.- Concernant le premier point, j'ai dit simplement que je ne me croyais pas autorisé à émettre un avis au nom de l'entreprise sur l'opportunité d'introduire le service minimum par la voie législative.

Je n'ai pas dit que je n'avais pas d'avis sur le service minimum, nous avons d'ailleurs un programme minimum que nous souhaitons appliquer pour mieux service les clients. En général, nous tenons ce programme, il est essentiellement ferroviaire mais complété si nécessaire par des liaisons par autocars.

Nous souhaitons avoir des programmes applicables en cas de grève. Ma réponse est claire, oui, nous devons avoir ce type de programme afin de ne pas laisser au hasard des prises de service le soin de configurer la trame du service de l'entreprise les jours de grèves.

Pour ce qui est de la liberté du travail et des décisions de mise en grève, votre question traite de plusieurs sujets, Monsieur le Sénateur.

La liberté du travail : le piquet de grève ou des formes de ce type existent dans la maison. Dès lors qu'elles revêtent un caractère qui apparaît comme une infraction nette aux dispositions légales, nous nous efforçons d'agir. J'ai mentionné les mesures systématiques que nous prenons désormais quand il y a obstruction des voies. Nous en prenons également lorsque les préavis ne sont pas déposés selon les conditions prévues par la loi.

M. Jean CHERIOUX.- L'accès des dépôts également.

M. Pierre VIEU.- Il y a eu parfois des obstructions de voies dans l'accès des dépôts, nous les avons sanctionnées.

Lorsqu'il y a cumul de la sanction qui peut résulter de ce type d'action et les retenues sur salaire, la Direction peut y apporter des aménagements qui font partie des discussions de fin de conflit.

Quant aux décisions prises dans les Assemblées générales, nous souhaiterions qu'elles soient prises à bulletins secret, mais il ne nous appartient

pas, lorsque les organisations syndicales décident de recourir à des Assemblées générales, de décider pour elles comment elles doivent le faire. Dans les propositions que nous allons leur faire sur la conduite du dialogue social et les pratiques en cas de conflit, nous pouvons aborder ce sujet car il nous paraît important.

M. Jean CHERIOUX.- Et fondamental.

M. Pierre VIEU.- Les conflits locaux sont-ils des mots d'ordre centraux ou apparaissent-ils spontanément ?

Il m'est difficile de répondre à une telle question. Les organisations syndicales ne se cachent pas d'avoir une stratégie allant vers un syndicalisme de proximité, qui se substitue à un autre qui pourrait avoir une caractéristique plus idéologique.

Les revendications sont souvent des revendications de proximité. N'oublions pas non plus que la SNCF est une entreprise à statut, une entreprise de réseau. Tout conflit à un endroit donné, même s'il apparaît comme très localisé et catégoriel, peut avoir un effet à un autre endroit. Les organisations syndicales ne manquent pas d'en tenir compte dans les actions qu'elles mènent.

Le lien avec la grande famille cheminote est-il perdu ? Je ne pense pas, mais dans le contexte nouveau de la société d'aujourd'hui, les appartenances ne sont plus celles du passé ni les rapports avec l'autorité. Les cheminots souhaitent toujours que leurs enfants entrent dans l'entreprise et le nombre de candidatures est très élevé.

M. Philippe NOGRIX.- Ils ont raison.

M. Jean DELANEAU, président.- Nous n'allons pas déborder sur les 35 heures, nous n'avons plus le temps.

M. Claude HURIET, rapporteur.- Sans sortir du sujet, Monsieur le Président, vous avez évoqué, en réponse à ma question sur la parcellisation des conflits, les limites des responsabilités locales vis-à-vis des partenaires sociaux, à travers la structure du réseau, qui est une spécificité de la SNCF.

Vous connaissez le dispositif social mis en place par la RATP. Il m'a été dit que son résultat positif tenait, pour une large part, à une politique de décentralisation.

La réponse que vous avez donnée signifie-t-elle que les dispositions exemplaires qui s'appliquent à la RATP ne pourraient pas être transposées à la

SNCF, du fait d'une organisation qui ne peut pas être aussi décentralisée que celle que la RATP a mis en place à travers ses établissements ?

M. Pierre VIEU.- Je ne voudrais pas que vous ayez compris de mes propos qu'il était difficile de déléguer des responsabilités à nos dirigeants locaux. Ils en ont, il ont la responsabilité de l'organisation du travail, il leur appartient de monter les horaires de travail, d'organiser les services des personnels.

Dans des domaines de revendication, comme la rémunération ou la gestion de l'emploi, il est assez difficile de donner des marges de manœuvre. Je ne vois pas comment nous pourrions alors assurer les équilibres de l'entreprise.

Il y a une politique de décentralisation, de réels pouvoirs pour nos dirigeants de terrain, ils ne sont pas étendus à un certain nombre de domaines pour lesquels un pilotage fort est nécessaire.

Il me semble, mais je peux me tromper, que la structure de la RATP est plus simple. Elle n'a pas notre complexité d'organisation. La voie choisie par la RATP nous paraît la bonne. Lorsqu'en 1996 la RATP a conçu son protocole social, notamment avec son second chapitre qui est un code de déontologie, nous avons étudié avec attention la manière dont nous pourrions l'appliquer, mais nous avons compris que l'heure n'était pas encore venue. Un certain nombre de signes nous laissent penser que le moment pourrait maintenant être venu.

Dans les semaines qui viennent, nous allons faire ces propositions aux organisations syndicales, lors de la négociation sur les 35 heures, qui est pour nous l'occasion de réexaminer certains fonctionnements de notre entreprise.

M. Jean DELANEAU, président.- Merci, Monsieur le Directeur. Le rapporteur restera éventuellement en rapport avec vous.

M. Pierre VIEU.- Merci de votre attention.

**G. AUDITION DE M. PIERRE CARLIER, DIRECTEUR GÉNÉRAL,  
DÉLÉGUÉ INDUSTRIE D'EDF**

M. Jean DELANEAU, président.- Nous accueillons Monsieur Pierre CARLIER.

Monsieur le rapporteur va préciser un peu la façon dont il va aborder le problème.

M. Claude HURIET, rapporteur- Merci Monsieur le Président.

En effet, Monsieur le Directeur, Madame, concernant l'intitulé et l'objet de la proposition de loi relative au service minimum -en accord d'ailleurs avec l'auteur, que j'ai plaisir à saluer- le Président de la commission et le rapporteur, avant que la commission même n'en soit saisie, ont pensé qu'il était indispensable de situer le service minimum dans une démarche plus large, qui s'inscrit dans la prévention des conflits et des grèves.

Donc, dans votre intervention, je souhaiterais que vous ne vous limitiez pas au service minimum, mais que vous envisagiez, de manière plus large, les conditions dans lesquelles le principe de service minimum pourrait être respecté, ce qui n'est pas toujours le cas actuellement, le principe du droit de grève n'étant nullement remis en cause.

Il est souhaité que vous élargissiez votre propos pour que la commission puisse en faire largement son profit.

M. Pierre CARLIER.- Messieurs, Mesdames, je vous salue. Je vais tenter, dans un propos liminaire, de répondre à votre question grève, service minimum, prévention des conflits.

La grève, tout comme la continuité du service public sont deux droits, de valeur constitutionnelle.

Pour nous, au sein d'EDF, il n'y a ni texte législatif, ni texte réglementaire. Néanmoins, depuis dix ans exactement, il y a eu un certain nombre de grèves, une respiration sociale au sein de l'entreprise, plus ou moins conflictuelle, et en même temps, aucune coupure liée à un déficit de production par rapport aux besoins des clients en France.

La dernière grève ayant entraîné des coupures liées à un déficit de production a eu lieu l'hiver 1998/1989.

En 1989, ce que nous appelons dans notre jargon interne des « notes » ont été formalisées, permettant de satisfaire aux obligations de service public tout en respectant le droit de grève. Ces notes portent chez nous le nom de leurs auteurs : « BENAT » qui, à l'époque était responsable de la Production Transport et « DAURES » responsable de la Distribution.

Quel est le contenu de ces notes ? Elles commencent par dire que le droit de grève est un droit constitutionnel, chacun est libre de faire grève quand il le souhaite. Toutefois, nous avons deux obligations, la première est

celle pour laquelle vous m'avez convié : l'alimentation du service public. La seconde : exploitant pour produire beaucoup d'outils nucléaires, nous avons une obligation de sûreté nucléaire, ce point n'est pas déconnecté du premier.

Nous avons actuellement 40.000 personnes à la Direction Production Transport. Nous avons identifié 1.000 personnes dont nous avons impérativement besoin à leur poste de travail pour assurer la continuité du service public.

Les autres sont totalement libres de faire grève. Ceux-là aussi et ils peuvent baisser la production. Nous leur demandons impérativement de piloter l'équilibre production-consommation. La production est générée par les centrales électriques. La consommation est ce dont ont besoin les clients du service public. Tout cela est piloté du niveau national.

Pour vous donner une image, aujourd'hui, nous consommons en France 66.000 mW. Notre capacité de production disponible est de 80.000 mW.

Tous les outils n'ont pas le même prix. Le nucléaire et l'hydraulique sont plus rentables, les coûts de production marginaux, très faibles. Le thermique, le charbon, le fuel, le gaz sont plus élevés. L'export, ou plutôt l'apport, est à des conditions que l'on trouve sur le marché

Que faisons-nous pour équilibrer ? Nous appelons les moyens de production en fonction de leur coût de production. Nous marchons à l'économie pour baisser les tarifs que nous offrons aux clients.

Les jours de grève, les personnes de la production font grève, donc la production baisse. La veille, nous sommes obligés, par anticipation, de démarrer d'autres outils de production : du charbon, du fuel et cela nous coûte cher.

Quand nous avons tout mis sur le pont, nous avons également commercialement, en France ou avec nos clients en Europe, des contrats avec des clauses que nous pouvons effacer. Nous effaçons tout ce qui est possible, ensuite nous drainons le marché européen pour ce qui est accessible sur le spot, par exemple 66.000 mW.

Imaginons une grande grève -aujourd'hui il y en a une, mais petite, compte tenu du débat énergétique qui a lieu demain à l'Assemblée, 7 % du personnel se déclare en grève, la baisse sera de 3.000 mW. Nous avons pu avoir, dans d'autres cas, en termes de probabilité affichés la veille, moins 20.000 mW, c'est énorme pour nous.

Lorsque nous avons épuisé tous les moyens de production complémentaires, que nous les avons démarrés, que nous avons effacé tous nos clients effaçables et drainé tout ce que nous pouvions du marché européen, nous envoyons des messages aux agents de conduite pour leur dire d'arrêter la baisse.

En effet, si nous continuions la baisse de production, nous mettrions en cause l'alimentation du service public. Donc nous envoyons des messages A demandant d'arrêter la baisse.

La consommation varie dans la journée, en milieu de matinée elle monte puisque l'activité industrielle se lance, le matin à 6 heures elle est encore faible. A partir d'un certain moment nous envoyons un message B demandant de reprendre un peu de charge pour accompagner la demande du service public.

Ensuite nous libérons ces messages car en France la consommation est légèrement en baisse en milieu de journée. Elle reprend avec la pointe du soir.

Donc, nous faisons suivre aux agents grévistes les besoins du service public, mais l'entreprise a payé et paie relativement cher les moyens de production complémentaires. Je reprends mon exemple : si aujourd'hui nous avons une grande grève, moins 20.000 mW, nous en subissons 10.000 sur la journée, soit environ 10 à 12 MF de substitution de production.

Autrement dit, nous aurions continué à alimenter le service public et nous aurions un comportement d'agents grévistes qui prendraient en compte le besoin d'alimentation.

Vous avez posé plusieurs questions, nous répondrons à certaines par écrit, pour les questions de fond.

Quelle est la rémunération des agents grévistes ? Si l'agent est gréviste et si nous avons besoin de lui pour assurer la continuité du service public, nous lui demandons de rester à son poste et d'assurer seulement deux choses :

Répondre aux messages, avec un message A, on arrête de baisser, avec un message B on monte un peu la puissance.

Assurer la sécurité des installations.

Il est payé 20 % de son salaire dans ce cas.

Je vous donne la photographie du jour de grève, mais derrière il y a une complète décoordination de la vie de la production. Si un arrêt de tranche

est prévu pour le renouvellement du combustible, avec un arrêt d'une ou deux journées de suite, le taux d'épuisement du combustible n'est pas le même, nous reperdons de l'argent en effets induits.

Si la grève devait durer huit à dix jours, la gestion du combustible nucléaire serait complètement déstabilisée, de même que celle des réservoirs hydrauliques.

Une simple image : en France, nous avons une forte capacité de production, mais elle est uniquement formée de réservoirs. Un réacteur nucléaire est un réservoir dans lequel on embarque du combustible pour un an ou dix-huit mois. Vous l'utilisez au bon moment, en fonction de vos besoins. Comme pour l'hydraulique, vous rentrez de l'eau dans le réservoir et vous l'utilisez en fonction des opportunités économiques.

Pour revenir sur le problème équilibre, production, consommation, attitude des grévistes vis-à-vis de l'entreprise et des personnes vis-à-vis du service public, nous avons un mode de fonctionnement qui tourne sans texte réglementaire ni législatif, au travers d'une bonne compréhension. Si je prends l'exemple de la grève profonde de décembre 1995, qui a atteint toute la France, nous n'avons eu aucun déséquilibre production-consommation lié à la production.

Vous avez parlé d'amont et d'aval. Imaginons que nous ayons un type de comportement plus ou moins contrôlé, qui entraîne la coupure du disjoncteur du quartier (ici il y a de l'alimentation de secours) nous pourrions nous trouver dans le noir, c'est une action d'indiscipline que nous poursuivons comme un acte illégal, ce n'est pas un acte de grève. Nous portons plainte et engageons une procédure disciplinaire interne.

Nous dissociions complètement l'équilibre global production-consommation des actes liés à une personne ou à un petit groupe d'individus. Nous avons eu de telles coupures à Mulhouse, Grenoble, sur un émetteur de France 3 du côté de Montpellier, dans ces cas, nous poursuivons.

Juridiquement, ces notes internes qui sont chez nous qualifiées par le nom de leur auteur, BENAT et DAURES, ont été confortées, (bien sûr nous avons eu des recours contre elles), au Conseil d'Etat, au travers des arrêts pris en mars 1997. Donc, juridiquement, nous sommes bien assis. Nous avons à respecter le droit de grève, mais avons aussi comme obligation, l'alimentation des clients qui sont du service public.

Il y a eu des recours du fait que nous ne payions que 20 %, les tribunaux et le Conseil d'Etat ont validé notre manière de faire. Les personnes n'assuraient que la sécurité.

La prévention des conflits : demain un débat parlementaire a lieu à l'Assemblée Nationale sur l'énergie. La Fédération à l'Énergie, CGT, a déclenché un mouvement de grève.

Dès qu'il y a un conflit typique sur un problème spécifique de l'entreprise, localisé au niveau national ou dans les unités, nous utilisons au maximum le préavis pour engager les discussions, comprendre la problématique et voir s'il existe une solution.

Nous nous sommes engagés dans un véritable renouveau du dialogue social dans l'entreprise. Nous avons pesé de tout notre poids pour obtenir la signature des cinq fédérations syndicales sur un accord réduction, aménagement du temps de travail, le renouvellement de l'entreprise, en termes de pyramides d'âges, de profil, de partage du temps de travail pour les personnes qui ont peu d'emploi à l'extérieur. Nous sommes fondamentalement engagés dans une démarche généralisée de renouveau social, indépendamment de l'utilisation du préavis qui, là, est lié à un conflit national et local.

Sur la question de fond, la grève et le service public, dans l'état actuel des choses, avec les notes internes confortées par le Conseil d'Etat, nos 10 ans de pratique, et tenant compte de la compréhension qu'en ont les agents concernés, de l'acceptation explicite ou tacite des fédérations syndicales, je serais tenté de dire qu'il faut continuer ainsi.

Je ne sais si j'ai répondu à votre première question, en tout cas, j'ai essayé.

M. Alain GOURNAC.- Je vous remercie, vous avez été très clair. Nous avons très bien compris votre position. Donc, vous êtes très avancés dans notre direction, dans ce que nous proposons. Le service minimum est déjà une culture. Pour envoyer un message A, disant qu'il ne faut pas aller plus bas, et un message B demandant de remonter un peu, encore faut-il qu'en face des personnes acceptent.

Y a-t-il eu, au niveau de la Direction d'EDF des discussions, des réflexions sur ce service minimum qui serait tout à fait organisé, ce que vous avez réalisé est très bien. Avez-vous eu des prises de position ?

M. Claude HURIET, rapporteur.- Je voulais remercier M. Carlier de son exposé et évoquer trois questions différentes, qui viennent compléter celles de mon collègue, M. Gournac.

Une observation plus qu'une question. Il a été dit au cours des auditions qu'il n'y avait plus de grandes grèves EDF depuis dix ans, cela rejoint ce que vous venez de dire, et qu'il y avait une explication intéressante : les réactions de l'opinion à une grève EDF sont immédiates et généralisées.

Finalement, outre les dispositifs à terme que vous avez évoquées, le poids de l'opinion publique semble avoir été un élément de sagesse dans les discussions internes de votre maison, ce qui contribuerait à expliquer que, en l'absence de lois et de règlements, les grandes grèves appartiennent au passé.

Vous avez dans votre intervention, fait apparaître qu'il n'y avait pas, dans le contexte évoqué sur lequel je vous interroge, les deux stades préalables auxquels je songe : prévention et préavis.

Dans votre intervention, vous avez fait apparaître le préavis, ce qui laisse entendre qu'il est généralement respecté, dans sa lettre et dans son esprit, mais, y a-t-il parfois des ambiguïtés ou des conflits quant à la date, aux conditions du dépôt de préavis ? Concevez-vous une publicité des conclusions du préavis ? Il est intéressant de savoir que le préavis correspond, suivant les entreprises, à une réalité ou, au contraire, à un faux-semblant. En publiant le constat, d'échec ou de succès, pourrait-on donner au préavis son véritable contenu ?

Vous avez parlé des 20 %, je voudrais que vous précisiez ce point, je ne suis pas certain d'avoir compris. Il s'agirait de 20 % de salaire, en moins ou en plus, pour ceux qui sont contraints à assurer la continuité du service.

J'avais aussi une petite question sur la nature de la grève, tout à fait préventive, avant un débat parlementaire, que je trouve tout à fait mal venu, mais je ne veux pas y donner plus d'importance que vous ne lui en avez attribué vous-même.

M. Jean CHERIOUX.- Du fait de sa marge de manœuvre sur sa capacité de production, EDF a la chance d'échapper à la loi du service public, dans la mesure où elle a les moyens de l'assurer si une grève se présente.

La grève, dans la mesure où elle est un moyen de négociation, permet aux salariés de peser sur EDF, sur ses résultats, mais elle ne prend pas en otage l'usager. Cet aspect diffère des autres grèves dans d'autres services publics. Cela signifie donc qu'à EDF il n'y aurait pas besoin de mesures particulières portant sur le service minimum.

Une question me vient à l'esprit, qui n'est peut-être pas dans le champ de nos investigations, mais vous avez souligné le fait qu'à EDF il y avait une particularité et que celle-ci posait des problèmes de sécurité. Vous disposez d'un ensemble d'arguments juridiques qui permettent d'assurer le travail, mais en cas de coups très durs, avez-vous des moyens particuliers d'action, ne serait-ce que la réquisition, lorsqu'il s'agit de personnels très spécialisés qui assurent la sécurité des centrales nucléaires ? En cas de coup dur, ces personnels pourraient être particulièrement motivés et se mettre en grève, ce qui poserait un problème de sécurité. Avez-vous des moyens d'action ?

M. André JOURDAIN.- Je voudrais aller dans le prolongement des questions posées. Ce matin, des interlocuteurs de la RATP et d'autres services publics, ont dit qu'il serait impossible de l'organiser chez eux : par exemple, à la RATP il y aurait un afflux de voyageurs qui rendrait la circulation très dangereuse.

Il semblerait qu'EDF ne soit pas confrontée aux mêmes difficultés et que, par conséquent, l'accord a été peut-être d'autant plus facile à obtenir qu'il n'y avait pas ces perspectives de dangers soulevées en alertant la population. Il me semble que, pour vous, le problème doit être différent.

M. Pierre CARLIER.- Je vais tenter de répondre. Il y a un point commun dans vos questions. Il me revient en mémoire ce que je disais dans les années 1980, la situation a beaucoup évolué. Pour vivre, première urgence, il faut de l'air, on ne vit que peu de temps sans air. Ensuite, il nous faut de l'eau, nous ne tenons pas beaucoup de jours sans eau. Aujourd'hui, en plus, il nous faut l'électricité. Je pense que demain, les gens diront les Télécom.

Nous ne pouvons imaginer, aujourd'hui, dans le mode de vie tel qu'il s'est développé dans notre pays, vivre sans électricité, notamment en région urbaine, un peu moins vrai en campagne.

Donc, au sein de l'entreprise ce que nous appelons le service public devient presque un service vital. Comment partager là-dedans ? Vous ne donnez pas la moitié de l'air dont a besoin une personne, vous ne la rationnez pas en eau. Voilà le type de discours que nous développons depuis très longtemps.

La dernière fois où les gens, dans certains secteurs, ne l'ont pas bien compris, c'était en 1988-1989. Les pâtisseries ont jeté dans les agences EDF les pâtes qu'ils n'avaient pu cuire, d'autres ont tiré sur les agences à Toulouse, etc. La réaction a été violente, pourquoi ? Parce que vous coupiez quelque chose de vital et qui n'était pas remplaçable. Il n'y a aucun moyen de substitution.

J'exagère peut-être, mais c'est la façon dont je racontais l'histoire dans les années 1980. A mon avis, c'est ressenti comme étant essentiel, vital.

Nous avons donc mis en œuvre ces notes qui, petit à petit, sont comprises. Vous avez raison de dire que nous les avons établies parce qu'en 1989 nous nous sommes appuyés sur la réaction brutale de l'opinion. Cela nous a légitimés. Mais ces notes, dix ans après, sont comprises.

L'un d'entre vous disait que nous avions de la marge suffisante, oui, mais en fait, les clients la consomment complètement. Les chiffres actuels : 66.000, 70.000 mW, il y a un grève, c'est aussitôt moins 20.000 mW. Nous n'avons pas ces 20.000 mW disponibles. Nous devons donc démarrer tout ce dont nous disposons et acheter. Ensuite nous demandons d'arrêter, sinon il faut amputer les besoins du service public.

Qu'est-ce qui est spécifique ? Je comprends très bien, il n'y a pas d'afflux. Imaginons que nous n'ayons pas assez d'électricité, il n'y aura pas d'afflux, mais, au contraire, une réaction des clients qui demanderont leur courant. De même, si vous n'avez qu'un bus sur deux, ils seront pris d'assaut. Les types de réaction ne seront pas les mêmes.

Depuis le dispatching, nous avons à Paris une vision globale du système électrique européen et donc français. Nous sommes capables de piloter l'ensemble de l'équilibre production-consommation, avec une grande intelligence, une grande pertinence.

Tout à l'heure une personne demandait si nous expliquions la situation. Par écrit, nous justifions le lendemain tous les messages envoyés à toutes les salles de commande. Nous leur disons ce qui s'est passé, mais nous leur demandons de répondre en aveugle, car nous ne pouvons pas, en temps réel, piloter et expliquer. Le lendemain, après chaque grève, nous envoyons la justification des messages. Toute la hiérarchie, tout le personnel est ainsi informé du pourquoi de l'envoi du message. Notre seul mobile a été de garantir l'alimentation du service public, tout en respectant le droit de grève.

J'essaie de répondre à la prévention et bien au-delà. Il s'agit d'une profonde compréhension, de la culture du service public, avec le fait que nous sommes sur un élément devenu vital. Si vous coupez le courant à n'importe quelle heure, cela peut provoquer un désastre dans la vie de chacun. Il n'y a pas de substitution.

Les 20 %, représentent la rétribution globale que nous devons à l'agent qui physiquement est là, qui assure la sécurité et répond aux messages.

M. Claude HURIET, rapporteur.- Qui est gréviste.

M. Pierre CARLIER.- Nous donnons 100 % à celui qui assure tout son travail. A celui qui n'assure que la sécurité et répond aux messages, nous disons qu'il n'exécute qu'une partie de son contrat de travail, et que nous lui devons 20 %. C'est ce qui a été conforté par le Conseil d'Etat car nous avons recours devant les juridictions.

M. Claude HURIET, rapporteur.- 20 % du salaire.

M. Pierre CARLIER.- Oui, 20 % du salaire.

M. Alain GOURNAC.- Les syndicats ont-ils accepté les 20 % ?

M. Pierre CARLIER. – Non, nous avons été attaqués et nous sommes allés devant le Conseil d'Etat qui l'a validé en mars 1997. Il y a eu de nombreux recours devant les tribunaux, mais nous voulions être cohérents, la personne n'assure que la sécurité.

La sûreté nucléaire est un tout autre domaine, il est régi par l'amendement Giraud qui date de 1981. Il est consécutif au fait que des agents, les mêmes d'ailleurs, voulaient définir eux-mêmes l'état de repli du réacteur : arrêt à chaud, à froid.

Nous leur avons dit que qu'elle que soit la qualité de leur décision, elle ne leur appartenait pas et que la sûreté était le fait de la hiérarchie. Cet amendement est très clair : réquisition si nécessaire, mais jamais personne ne peut mettre en cause les problèmes de sûreté.

Deux fois seulement, en dix ans, nous avons eu à gérer des faits à travers l'amendement Giraud, il s'agissait d'un envahissement de salle de commande par des personnes voulant manifester leur mécontentement, alors que les personnes de la salle de commande respectaient les messages.

Nous leur avons dit qu'elles mettaient en cause la sûreté en envahissant un lieu où le calme était nécessaire pour conduire le réacteur. Nous avons donc appliqué l'amendement Giraud à Saint Alban et à Tricastin. Nous disposons d'un arsenal correct et craint.

Prévention : c'est un partage profond de ce qui doit régir le personnel au regard de ses obligations. Je citais tout à l'heure cette dynamique que nous créons au travers de l'accord que nous devrions signer le 25 avec les cinq fédérations. Nous essayons d'anticiper, de comprendre les problèmes d'aujourd'hui et demain : le marché va s'ouvrir, la concurrence va devenir plus aiguë, nous allons perdre des clients. Qu'est-ce que cela signifie ? Quels sont les indicateurs ? L'activité ne se bloque pas, nous sommes beaucoup moins protégés qu'hier, en revanche, elle s'oriente vers une dynamique plus porteuse.

Pour répondre sur le chapitre prévention, au travers de ce que nous faisons, nous anticipons des problèmes et essayons d'en partager la résolution. L'ouverture du marché pourrait être un lieu de crispation énorme. Nous nous appuyons beaucoup sur des grandes entreprises du même type, Air France, France Télécom, ou sur des entreprises énergétiques d'Europe ou d'Amérique. Nous essayons d'anticiper pour faire partager les évolutions.

M. Philippe ARNAUD. - Merci, Monsieur le Président, Monsieur le rapporteur de m'autoriser à poser cette question.

Je souhaitais savoir si à l'EDF le souci exprimé d'assurer la continuité du service public et de ne pas pénaliser les usagers, considérant qu'il s'agit, là, d'un véritable service vital, était seulement un souci bien compris de responsable d'entreprise et de partenaires sociaux qui avaient la capacité de formuler et d'exprimer leurs revendications, mais en prenant en compte le souci du service public.

N'étiez-vous pas aussi aidés par des considérations techniques qui faisaient que techniquement vous ne pouviez pas, au risque de mettre en péril l'entreprise, assurer des productions d'électricité sans avoir derrière une consommation ? Cela n'a-t-il pas aidé à arriver à votre dispositif ?

M. Pierre CARLIER.- Ce qui nous aide, vous avez raison de le dire, est une gestion technique, une vision très centralisées de l'équilibre production-consommation. Les agents de production sont nombreux à la Direction Production Transport, 40.000 personnes, plus de 10.000 personnes sont concernées par ces problèmes, elles sont libres de baisser la production et arrive un moment où il faut les stopper. Il nous faut donc bien un partage très général de l'ensemble de l'entreprise car il y a une forte solidarité au sein de l'EDF, comme à la SNCF. Même la personne qui est dans le discontinu est solidaire de l'autre

M. Philippe ARNAUD. - Stopper, par souci de servir le consommateur ou bien parce que vous avez des impératifs techniques.

M. Pierre CARLIER.- Le seul impératif technique serait s'il y avait une grève des clients. Nous aurions alors trop de production et nous ne pourrions pas stocker. Dans le cas inverse, c'est nous qui devons nous adapter en permanence, nous ne pouvons pas trop baisser.

Pour l'horizon 2000, nous prenons également en compte le scénario. Si nous avons de gros clients à qui il arrivait une brutale interruption de consommation, nous pensons à des scénarii où nous aurions un excès de production, une interconnexion avec l'Allemagne, la Belgique, l'Angleterre.

Nous pouvons avoir une difficulté technique parce que nous ne stockons pas l'électricité, il faut rapidement baisser. En période de grève, c'est l'inverse, la consommation appelle, il faut que la production suive. Or, la production a tendance à baisser, sous l'effet des grévistes, à un moment il faut la stopper et si la consommation s'accroît, il faut la remonter.

M. Jean DELANEAU, président.- Je vous remercie, Monsieur le Directeur général d'avoir expliqué la situation très particulière à EDF, à tel point que nous nous demandons parfois pourquoi il y a des grèves, même si celles-ci n'ont pas de répercussion sur les consommateurs que nous sommes.

***H. AUDITION DE M. JEAN-PAUL BAILLY, PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA RATP***

M. Jean DELANEAU, président.- Monsieur le Président, aujourd'hui nous avons beaucoup parlé de la RATP. Nous sommes très intéressés par votre témoignage devant la commission des Affaires sociales, qui a pour objectif d'assurer, en cas de grève dans les services et entreprises publiques, un service minimum.

Nous serons très attentifs car nous savons que votre domaine est en train de faire référence.

Je passe la parole à notre rapporteur.

M. Claude HURIET, rapporteur. - Il est vrai, Monsieur le Président Directeur Général, que la RATP a valeur de référence, mais elle ne peut l'avoir que dans la mesure où, eu égard aux dispositions initiales de la proposition de loi, nous envisageons d'étendre le champ de la réflexion et du travail de la commission. En effet, le service minimum marque un constat d'échec. La grève intervient, va intervenir, et au nom du principe de continuité du service public, il est nécessaire de prendre des dispositions.

Avec l'accord de l'auteur de cette proposition, nous sommes très intéressés par tout ce qui peut et doit se passer en amont. Peut-être aurez-vous des éléments à nous apporter sur la mise en œuvre du préavis, mais ce qui se passe à la RATP avant le préavis nous intéresse beaucoup.

Les conditions dans lesquelles ce dispositif a été mis en place nous intéressent, mais aussi quelles sont les applications qui peuvent être faites, en dehors de la RATP, de ses spécificités et de la décentralisation. Nous aimerions également savoir, lorsque la démarche n'est pas spontanée, ce qui a été le cas chez vous, si le législateur a un rôle positif à jouer pour initier des mécanismes de prévention.

M. Jean-Paul BAILLY. - Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs les Sénateurs, merci.

Je vais essayer, en quelques minutes, de porter témoignage du travail réalisé à la RATP. Ensuite, j'essaierai de dépasser le cas un peu particulier de la RATP.

Depuis pratiquement une dizaine d'années, nous avons décidé de mettre en avant la qualité du service. Il nous est très vite apparu qu'elle incluait la continuité, et que nous ne pouvions pas traiter uniquement de la qualité du service : la disponibilité des trains, la propreté, etc., sans traiter la problème de la continuité du service qui, en cas de défaillance, est un élément de non-qualité fort.

Cela a donc été une préoccupation majeure. J'ai la certitude que dans un service public des grèves trop fréquentes portent atteinte à la confiance des clients, à la crédibilité de l'entreprise et du management, mais aussi à la possibilité de le transformer et de le moderniser.

Comme nous avons aussi la très forte volonté de moderniser et transformer le service public, il nous est apparu que ces éléments de qualité, de dialogue social, tournés à la fois vers le voyageur, étaient essentiels. Nous nous sommes engagés dans cette voie avec la recherche de l'amélioration du dialogue et la réduction de la conflictualité.

La première tentative a été une instance de conciliation, qui avait certaines caractéristiques. Nous tirons de cette expérience de l'instance de conciliation un bilan mitigé.

Cette instance de conciliation était présidée par Mme Simone Roses, qui venait de prendre sa retraite de la Cour de cassation, et composée de personnalités extérieures à l'entreprise : d'un industriel de Renault, M. Antoine Martin, d'un syndicaliste de la RATP récemment à la retraite, avec une de très bonne image.

Cette instance de conciliation a fonctionné trois ou quatre fois, mais avec deux vraies difficultés.

Tout d'abord, elle n'a pas été reconnue comme légitime par une grande partie des organisations syndicales. Si cette instance devait exister, il fallait que sa légitimité soit totalement établie pour l'ensemble des partenaires sociaux.

Ensuite, nous avons conçu cette instance comme un outil de résolution des conflits et non pas d'anticipation. Nous nous sommes rendus très vite compte que c'était une erreur, et s'il devait y avoir un dispositif de conciliation, il devrait être en amont et non pas une fois que le conflit a éclaté.

Nous avons donc un bilan mitigé car bien que cette instance n'ait pas été reconnue comme légitime par une grande partie des organisations syndicales, à chaque fois qu'elle a été sollicitée -à trois ou quatre reprises- elle s'est réunie, elle a auditionné quelques organisations syndicales, la Direction de la RATP, elle a rendu un avis et cet avis a servi de fondement à l'accord finalement mis en œuvre.

Sur cette problématique de l'instance de conciliation, ma recommandation est que s'il doit y avoir conciliation, c'est avec une instance reconnue par toutes les parties et saisie en amont, dans la phase de prévention et non pas dans celle de résolution du conflit après que ce dernier ait éclaté. Il existe toutefois une vraie difficulté : d'une manière ou d'une autre, externaliser le dialogue est un constat d'échec du dialogue en interne. Donc, j'ai une position très mitigée.

Après ce semi-échec, nous nous sommes engagés dans la voie dont nous parlons aujourd'hui et qui est en œuvre depuis mai 1996. Cette voie a été de signer, en interne, un protocole sur l'organisation du dialogue social et la prévention des conflits dans l'entreprise.

Nous avons mis six mois pour discuter et mettre au point ce protocole. Il contient un certain nombre de caractéristiques :

Il est tout d'abord clairement affirmé que l'enjeu du dialogue dans l'entreprise est, certes, le progrès social, mais aussi la qualité de service pour le voyageur. Il me paraît très important que l'ensemble des partenaires sociaux adhère à cette idée : la qualité du dialogue a, avant tout, pour objectif la qualité du service rendu aux voyageurs.

Cela suppose, pour que ce discours soit compris et accepté, que le service rendu soit déjà d'une certaine qualité, sinon cela crée des difficultés avec les organisations syndicales, qui légitimement mettent en avant d'autres facteurs de non-qualité.

L'accord doit organiser le dialogue dans l'entreprise, définir les différents niveaux de responsabilités, les thèmes traités à ces différents niveaux. Il n'a de valeur, à mes yeux, que si, dans le même temps, il y a eu des évolutions significatives dans le fonctionnement de l'entreprise, dans son organisation et son management.

Il faut que simultanément, les organisations syndicales et l'entreprise s'organisent de façon plus décentralisée. L'accord ne peut être effectivement mis en œuvre que s'il existe, au niveau des établissements, des responsables, avec les marges de manœuvre nécessaires pour anticiper et résoudre les problèmes.

Quant au contenu de l'accord, il comporte les aspects suivants : l'affirmation que l'objectif du dialogue est la qualité du service aux voyageurs, l'organisation proprement dite du dialogue et une disposition qui traduit le fait que la grève doit être exceptionnelle et un dernier recours, en ce sens que les organisations syndicales s'engagent à ne pas recourir à la grève pendant la négociation, ce n'est qu'à la fin de la négociation et en cas d'échec que le dispositif peut se mettre en œuvre.

Enfin, la partie la plus médiatisée de cet accord porte sur l'alarme sociale, terme d'ailleurs suggéré par un partenaire social. Il s'agit d'un dispositif d'anticipation qui exige la mise en œuvre d'une procédure de rencontres et de recherche d'accord très exigeante pour les deux partenaires : la Direction et les organisations syndicales.

C'est une double exigence. Cela ne l'est pas uniquement pour les partenaires sociaux mais aussi pour les dirigeants de l'entreprise et des différents établissements.

Ce dispositif d'alerte social -par lequel, au moins cinq jours avant le dépôt d'un éventuel préavis, une ou plusieurs organisations syndicales attirent l'attention de l'entreprise sur les situations pré-conflictuelles- entraîne l'obligation de se rencontrer et d'aboutir soit à un accord soit à un constat de désaccord qui peut être rendu public. Cette procédure oblige à un véritable dialogue de qualité.

J'insiste : une partie de la difficulté est de signer un tel accord, mais le plus difficile est de le mettre en œuvre. La mise en œuvre suppose une discipline tant du côté des organisations syndicales signataires que du management de l'entreprise. Il suppose aussi une forte implication de la Direction générale. Il faut que chaque dirigeant sache qu'il est en partie jugé par la Direction générale sur sa capacité à appliquer correctement cet accord.

Dernier point de cet accord : si, néanmoins, on arrive au conflit, l'accord indique que les formes du conflit doivent respecter le voyageur et les valeurs fondamentales du service public. C'est un discours très général, mais qui était très clair dans l'esprit de ceux qui l'ont signé. Il appelle à la fin et à la disparition des grèves partielles aux heures de pointe et signifie que les dispositions prises doivent effectivement permettre de ramener le soir les voyageurs emmenés le matin. Ce sont les éléments minimum de respect du voyageur.

Quels sont les résultats de ce dispositif ? Le système d'alarme a été mis en place. Il a l'air stabilisé, puisque nous avons à peu près le même nombre d'alarmes en 1998 qu'en 1997, environ une centaine. Elles ont donné lieu à ces recherches d'accord ; dans les deux tiers des cas, elles ont abouti à

un accord. Parmi celles qui se sont conclues sur un désaccord, seules six ou sept ont donné lieu à un préavis effectif.

Le nombre de préavis a considérablement diminué. Il était, en 1990 et 1991, d'environ 800, il est de 200 aujourd'hui. J'attire l'attention sur le fait que 200 peut paraître encore un chiffre important, mais sur ces 200, 170 sont des préavis très locaux. Ils concernent par exemple une ligne de bus pour le service du samedi, pour laquelle dix chauffeurs sont concernés et seuls deux ou trois se mettent en grève. Il faut relativiser d'ailleurs l'importance de ce chiffre et ne jamais perdre de vue que la RATP en termes de nombre de véhicules, d'effectif, d'investissement, de nombre de voyageurs, représente autant que tous les autres réseaux urbains de France. Il y a un phénomène de taille qu'il faut prendre en considération quand on analyse ces chiffres.

Un autre élément apporte un résultat encourageant, les grèves partielles ont disparu du panorama, alors qu'elles étaient très présentes dans les années 1990-1994.

Un autre point : le nombre de journées de grève par agent pour l'année, en 1998, a été de 0,12, à comparer à la moyenne des années 1990, 1991, 1992, 1993, qui était autour de 0,6 ou 0,7.

Dernier point important, depuis des élections professionnels ont eu lieu. Les organisations syndicales qui ont signé cet accord ont vu leur situation confortée dans l'entreprise. Même au sein de la CGT -qui n'a pas signé cet accord- une analyse plus fine montre que les électeurs ont surtout sanctionné les syndicats sectoriels qui s'étaient refusé à tout dialogue constructif conduisant à la signature d'accords.

Ce dispositif a donc été, à l'occasion des élections de 1998, plutôt sollicité et approuvé par les agents de l'entreprise.

Pour dépasser le cas de la RATP, je souhaiterais vous donner deux ou trois indications ou pistes qui me paraissent intéressantes :

Vous l'avez indiqué, Monsieur le Président, et cela ressort de toutes les expériences, aussi bien de la position de la plupart des Directions que de celle des organisations syndicales : la priorité est à la prévention et au dialogue social dans l'entreprise.

Dans ce domaine, convient-il de créer des obligations ? Ce point doit être analysé. Des obligations pourraient imposer aux entreprises et aux partenaires sociaux d'épuiser toutes les possibilités de dialogue, d'accord, de concertation avant de s'engager dans un conflit et de faire en sorte que les grèves deviennent effectivement exceptionnelles et pour des motifs très sérieux.

Il est possible de jouer sur plusieurs paramètres, mais je vous invite, si vous le souhaitez, à aller voir ce qui se passe dans d'autres pays d'Europe. Il est possible de jouer sur les délais, sur les signatures, c'est-à-dire qui est capable de déclencher une grève en signant un préavis, sur l'obligation d'un certain nombre de procédures, de consultations préalables du personnel, d'une médiation préalable (j'ai manifesté des réserves). Il pourrait concevoir une sorte de cahier des charges dans les services publics dans lequel figurerait l'obligation pour les partenaires de concevoir et mettre en œuvre des procédures efficaces d'anticipation et des préventions des conflits, une obligation de méthode et de résultats en quelque sorte.

Le déclenchement d'une grève serait alors exceptionnel et uniquement pour des motifs particulièrement graves ou sérieux.

Autre point important, les grèves partielles ont quasiment disparu du panorama. Néanmoins, il peut être intéressant de réfléchir à des dispositions plus pénalisantes de sorte qu'elles disparaissent véritablement. En effet, à partir du moment où les grèves deviendraient quelque chose d'exceptionnel et grave, on ne voit pas comment ce serait compatible avec la multiplication du nombre de grèves partielles.

Une autre suggestion : à partir du moment où de tels dispositifs d'accord existeraient dans les entreprises, il faudrait qu'il y ait un système de suivi du dispositif, d'évaluation des accords et de leur mise en œuvre par une autorité qui serait forcément une instance composée d'autorités publiques, d'organisations syndicales et, peut-être, de représentants d'usagers. Quelque chose qui ressemblerait au Haut Conseil du Secteur Public et qui aurait pour objectif d'évaluer ces dispositifs et d'en tirer un bilan au bout d'un certain temps.

A mes yeux, ce n'est qu'à cet horizon que se poserait la problématique d'une éventuelle disposition, législative ou par décret, du type « service minimum ».

Un mot de ce que pourrait être un tel dispositif, dans le cas particulier de la RATP.

Il est impossible d'envisager de faire circuler, aux heures de pointe, un train sur quatre ou sur cinq. Un service minimum, dans le système des transports urbains, prendrait plutôt la forme d'un service sinon normal, du moins légèrement allégé aux heures de pointe. Par exemple, trois-quarts ou deux-tiers des trains ou des véhicules pendant les deux heures de pointe du matin et du soir.

C'est techniquement faisable, mais j'attire votre attention sur le fait que cela fait travailler une proportion très importante des agents de l'entreprise

et que le caractère constitutionnel de cette disposition mérite d'être analysé très attentivement. Il amène à faire travailler 60 à 70 % des agents normalement travaillant ce jour là. Nous sommes assez loin de ce qui se pratique en général en termes de service minimum où ce sont plutôt 10 à 15 % de personnes qui sont amenées à travailler ces jours-là.

Un dernier point essentiel et incontournable si un jour cette question se pose. Que se passe-t-il si ces dispositions de service minimum ne sont pas respectées ? A mon sens, il faut avoir réfléchi à cette question et avoir pris position. Cette question est grave mais elle doit être obligatoirement posée avant de prendre toute décision dans ce domaine.

Enfin, je terminerai en disant qu'il y a un problème qu'aujourd'hui nous n'avons pas encore correctement réglé, c'est celui des arrêts de travail spontanés à la suite d'agression, c'est un problème nouveau.

Quand nous avons signé l'accord en 1996, il ne se posait pas avec l'ampleur et l'acuité d'aujourd'hui. Il est nouveau mais aussi difficile. Il convient de faire preuve d'une certaine compréhension, mais en même temps, ces arrêts de travail ne peuvent constituer une forme durable et légitime d'expression. A un moment où, plus que jamais, les formes de solidarité entre l'entreprise et les voyageurs sont indispensables, ces arrêts de travail sont au contraire un facteur de perte de solidarité entre usagers et entreprises.

C'est un sujet difficile parce qu'il n'y a pas de préavis. Pour cette raison la position des organisations syndicales n'est pas simple. Elles sont parfois mises devant le fait accompli, parfois elles participent à la décision. Mais de manière générale, la position des organisations syndicales est très délicate.

Je vous indique la piste sur laquelle nous avons engagé le dialogue et la discussion avec les organisations syndicales : nous voyons avec elles les conditions locales qui paraissent, à eux et à nous, devoir être mises en œuvre pour que chacun puisse s'exprimer en ne recommandant pas l'arrêt de travail. Sur place, selon la manière d'anticiper, l'information, la rapidité, la transparence, les modalités de prise en charge, etc., le même incident peut être bien anticipé et bien traité ou très mal anticipé et très mal traité.

Avec les organisations syndicales, nous essayons donc de définir les conditions à réunir pour que chacun puisse s'exprimer disant qu'il ne recommande pas l'arrêt spontané.

Voilà, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Sénateurs, ce que je souhaitais vous dire en introduction.

M. Claude HURIET, rapporteur.- Votre exposé a été tout à fait intéressant, Monsieur le Président, il est venu alimenter la réflexion du rapporteur et des membres de la commission.

Au point où j'en suis dans mon analyse, je voudrais évoquer, d'une façon schématique et qui ne recoupe pas tout à fait votre intervention, quatre phases possibles s'inscrivant dans le respect du principe de la continuité du service public : l'alarme sociale, dont vous avez parlé et dont nous reparlerons, la médiation conciliation, dont vous avez fait une analyse critique, le préavis, le service minimum.

Je crois avoir balayé les différentes hypothèses sur lesquelles peut porter la réflexion de la commission.

Médiation conciliation : vous en avez montré les limites. Je souhaiterais que vous me disiez au cas où -pas spécialement pour la RATP, mais dans d'autres situations- un dispositif de médiation conciliation pourrait être mis en place, si vous le verriez avec les réserves dont vous l'avez assorti, entre la démarche d'alarme sociale et celle de préavis, puisque vous avez dit que même si on pouvait y accorder quelque crédit, c'était dans la mesure où cette démarche de médiation ne se situait pas trop tard.

Mes questions ne porteront pas tellement sur l'alarme sociale, sauf à vous demander de préciser les délais. Vous avez dit cinq jours au moins avant le préavis, alors que la durée légale est de cinq jours. Quel peut être l'intérêt du préavis, dans la mesure où le dispositif d'alarme sociale se situe dans un contexte passionnel ?

S'il a échoué, pour vous, en dehors du respect de la lettre, de la loi et en faisant abstraction de l'esprit, le préavis reste-t-il une dernière chance qu'il faut, en tout état de cause, jouer ?

Suivant la réponse que vous donnerez à ces deux premières questions, où pourrait se situer, si elle paraît utile, l'intervention des usagers ? A plusieurs reprises, vous avez fait mention du climat qui doit exister entre le client usager et l'entreprise. Donc, quelle est la place envisageable pour l'utilisateur ?

Dernière question, c'est une confirmation, vous considérez que le service minimum ne pourrait se concevoir qu'en service minimum aux heures de pointe, c'est-à-dire déplacements domicile/travail dans un sens le matin, dans l'autre le soir. L'effectif que vous avez mentionné permet de conclure que le service minimum n'est pas concevable du fait des spécificités de la RATP.

Un dernier élément, où se situe la publicité des positions, des points d'accord ou de désaccord qui peuvent intervenir dans le cadre du dispositif d'alarme sociale ou/et dans le cadre du préavis ?

Je suis enclin à m'interroger pour savoir si dans les cas où le préavis est très contesté, non pas dans son principe mais dans ses modalités, le fait d'obliger à publier le constat ne pourrait pas être un élément pour inciter les partenaires sociaux à donner au préavis, tel qu'il est inscrit dans la loi, sa véritable dimension.

M. Jean-Paul BAILLY.- Je vais essayer de répondre à vos questions pertinentes et difficiles.

D'abord, je ne reviens pas sur l'alarme sociale, mais dans le cas de la RATP, elle est de cinq jours, donc cela double la période de préavis. Mais surtout, elle comporte comme spécificité l'obligation d'engager une procédure beaucoup plus exigeante que ne l'est le préavis aujourd'hui. Ce dernier impose de se rencontrer, de négocier, mais ne va pas aussi loin que l'alarme sociale qui oblige à la formulation d'un accord ou d'un désaccord.

Nous avons arrêté cette période de cinq jours, le total étant de dix jours. A la RATP, nous nous sommes mis d'accord avec les partenaires sociaux sur ce dispositif. Nous pouvons imaginer, selon la nature des entreprises, que le délai soit plus long que celui-là, ce qui est le cas à Air France, le dispositif n'étant pas de même nature. Il ne faut pas non plus que le délai soit trop excessif, sinon on tombe dans un système peu lisible.

Alors, s'il doit y avoir un dispositif de médiation, assez naturellement il trouve sa place entre le constat de désaccord et le préavis. En cas de désaccord, avant de passer au préavis, il peut y avoir une phase de médiation à organiser, ce qui impose un allongement des délais.

La logique est effectivement : alarme sociale, recherche d'accord ou de désaccord, en cas de désaccord, éventuellement médiation (mais je vous ai fait part de mes réserves) et à la fin de la médiation on peut même rajouter des étapes. Il peut y avoir des étapes consacrées de publication de l'accord ou du désaccord et de la médiation. On peut même, sur ces bases imaginer de créer l'obligation d'une consultation du personnel, cela existe par exemple en Allemagne.

Une telle série de dispositifs et d'obligations peut obliger les personnes à se rencontrer, à discuter, à donner un maximum de chances à la recherche d'un accord.

Vous avez évoqué l'utilité du préavis dans un dispositif de ce type. Deux pistes à mes yeux : soit on augmente considérablement le délai de

préavis, et c'est à l'intérieur de ce délai que se créent toutes ces obligations ; soit on garde le préavis tel quel et si le processus s'est déroulé en amont, à mon sens les cinq derniers jours ne sont plus utilisables si ce n'est pour l'un des motifs justifiant l'existence du préavis : informer les usagers. C'est l'un des motifs importants de l'existence du préavis et de cette période de cinq jours.

Je ne suis pas sûr d'avoir compris le sens que vous donniez à l'intervention des usagers.

M. Claude HURIET, rapporteur.- Finalement, dans le souci de dialogue et d'ouverture qui s'exprime à travers le dispositif d'alarme sociale, pensez-vous qu'il puisse y avoir une place pour l'utilisateur lors des phases de négociation, discussion et des échanges ?

M. Jean-Paul BAILLY.- Nous avons essayé une fois et cela n'a pas très bien fonctionné. Ce n'est pas très facile à organiser, d'autant que nous sommes dans un pays où l'organisation des usagers est très faible. Ce n'est pas du tout comme aux États-Unis où c'est très structuré.

Je ne sais pas bien répondre à votre question, mais je sens bien que cela pourrait être utile, mais cela peut aussi compliquer les choses. En outre, beaucoup d'associations d'utilisateurs sont liées aux organisations syndicales, c'est assez compliqué.

Peut-être si un jour il y avait des instances de médiation, pourrions-nous imaginer que les usagers soient représentés.

Votre question suivante portait sur le service minimum. Je vous reconfirme ce qu'il est techniquement faisable d'organiser, dans des conditions de sécurité correctes, un service allégé mais consistant, aux deux périodes de pointe du matin et du soir.

Quant à la publicité de l'accord, notre accord prévoit qu'il est public et que chacun peut se réserver le droit d'en faire la publicité qu'il veut. Systématiquement, il y a une publicité en interne. Dans un établissement, l'accord ou le désaccord est publié en interne, chacun connaît ainsi le résultat de la négociation. Nous n'avons jamais été jusqu'à lui donner une publicité externe, mais nous pouvons imaginer que, tout le monde étant content de l'accord ou que la situation étant très tendue, l'une des deux parties souhaite faire connaître l'accord ou le désaccord. Dans l'esprit de notre protocole, il n'y a pas d'objection à une publicité.

M. Claude HURIET, rapporteur.- Je pensais publicité interne.

M. Jean-Paul BAILLY. -Oui, elle est systématique.

M. André JOURDAIN.- Je comprends tout à fait les réserves exprimées par le Président BAILLY quant à l'instance de conciliation. Je suis séduit par le principe de l'alerte sociale et comme le suggérait le rapporteur, je serais très favorable à que soit insérée, entre cette période d'alerte sociale et de préavis, l'intervention d'une instance de conciliation ou de médiation.

Le Président Bailly pense-t-il que ce doit être établi par la loi ou bien chaque entreprise doit-elle le négocier à sa façon ? Il a émis des réserves. Devons-nous légiférer ou est-il préférable de laisser aux partenaires sociaux le soin de faire le nécessaire ?

M. Jean-Paul BAILLY.- Il peut y avoir obligation de trouver un accord, mais les modalités pour trouver un accord doivent plutôt être laissées aux partenaires sociaux, en interne. Pour les modalités et les procédures de prévention des conflits, si certains souhaitent aller vers la médiation, pourquoi pas. Compte tenu de la manière dont nous avons organisé l'accord, cela ne nous gêne pas. Nous avons créé une qualité dans le dialogue et la confiance, nous ne voyons pas pourquoi nous demanderions à quelqu'un d'autre d'intervenir, a priori ce serait reconnaître une forme d'échec dans le dialogue.

M. Philippe NOGRIX.- Je remercie l'intervenant, car nous avons enfin avancé par rapport à ce matin. C'est la première fois que j'entends dire, et c'est très fort pour un président, que la grève est le résultat d'un échec. Il faut que nous nous en pénétrions. C'est l'aboutissement d'une démarche.

Un chef d'entreprise qui nous a dit, que la Direction générale devait s'impliquer fortement. C'est important, c'est quelque part un dysfonctionnement du management. Même si nous légiférons, nous aurons du mal à faire avancer les choses.

Je ne sais comment vous allez faire, vous avez demandé de faire un suivi et une évaluation du dispositif de conciliation. J'aimerais savoir comment vous allez le faire, car c'est quelque chose d'essentiel dans le processus.

M. Jean-Paul BAILLY.- Dans l'accord signé, il y a un dispositif de suivi, au moins une fois par an, (en fait plus souvent) dans le cadre d'un observatoire social, qui regroupe la Direction et les partenaires sociaux.

Cet observatoire publie un document qui établit un bilan partagé, regroupant notre opinion et celle des partenaires sociaux sur la manière dont l'accord a été mis en œuvre au cours de l'année. Un bilan interne est nécessaire.

M. Philippe NOGRIX. – A un moment vous avez dit : nous ne pouvons pas externaliser, sinon nous arrivons à l'échec. En revanche,

l'évaluation et le suivi vous le faites faire par un organisme extérieur. Pensez-vous qu'il est indispensable que ce soit en externe ?

M. Jean-Paul BAILLY.- Nous le faisons en interne, mais cela pourrait être une bonne idée de le faire faire également en externe par un organisme indépendant et paritaire.

M. Jean DELANEAU, président.- Je vous remercie, Monsieur Bailly.

***I. AUDITION DE M. GEORGES LEFEBVRE, DIRECTEUR DES RESSOURCES HUMAINES DE LA POSTE***

M. Jean DELANEAU, président.- Monsieur le Directeur, vous êtes le bienvenu. Vous avez pu vous rendre compte de la règle du jeu.

Le rapporteur va intervenir avant que vous ne preniez la parole, vous ferez votre exposé, ensuite il vous posera des questions complémentaires auxquelles vous répondrez, enfin, nous demanderons aux collègues s'ils ont d'autres questions.

M. Claude HURIET, rapporteur- Au nom de la commission, je vous remercie d'avoir accepté de participer à cette audition publique. Je tiens à vous préciser que si la proposition de loi qui a été déposée à l'initiative de mon collègue Philippe Arnaud concerne le service minimum, elle a été déposée au mois de juin. Ce n'est donc pas une réponse conjoncturelle aux tensions sociales des dernières semaines et derniers mois de l'année 1998.

De plus, les dispositions dans la proposition concernent le service minimum et la commission souhaite étendre le champ de son travail législatif pour mettre l'accent sur tout dispositif de prévention des grèves dans le service public. C'est un élément qui me paraît tout à fait important. Chacun est bien d'accord, avant même les auditions d'aujourd'hui, pour constater que la grève est le signe d'un échec et la démarche de la commission des Affaires sociales du Sénat vise à voir ce qui peut se passer, non seulement pour atténuer les effets de l'échec au regard du principe de continuité de service public et de l'intérêt des usagers, mais plus encore pour éviter cette situation d'échec qui aboutit à la grève.

Dans votre intervention, je vous suggère de ne pas vous limiter à des réflexions sur le service minimum, mais à nous livrer toutes les expériences éventuelles de La Poste concernant les dispositifs de prévention, avec quelques développements attendus sur le contenu et les conditions de mise en œuvre effectives du préavis, même encore plus en amont.

M. Georges LEFEBVRE.- Bonjour Mesdames et Messieurs. Si vous me le permettez, j'aimerais dire deux mots, sans entrer dans le détail, sur La Poste. Chacun la connaît, mais il est parfois bon de rappeler par un ou deux chiffres ce qu'elle est aujourd'hui. Je vous exprimerai ce qui est pour nous nos obligations de continuité du service public, à la fois sur un plan réglementaire et pratique. Ensuite j'interviendrai, plus largement que sur le service minimum, sur nos pratiques sociales les plus actuelles.

Tout d'abord, La Poste, depuis la loi de 1990, n'est plus une administration, elle est une entreprise publique qui est amenée à affronter la concurrence. C'est un élément important dans la problématique que nous évoquerons cet après-midi. Sur 1998, La Poste a réalisé un chiffre d'affaires de 90 milliards dont plus de 36 milliards en concurrence, donc en lien direct avec des concurrents qui ont une situation de gestion de personnel qui n'est pas la nôtre.

La Poste est l'un des trois premiers acteurs postaux en Europe. Elle compte 17.000 points postaux répartis sur le territoire et trois grands métiers, le courrier, le métier du colis et le domaine financier. Chaque année, nous distribuons plus de 26 milliards de messages, nous sommes de loin le premier transporteur de messages en France. Le métier du colis est entièrement en concurrence et nous transportons plus de 300 millions de colis, nous sommes le premier logisticien. Dans le domaine des services financiers, un peu plus de mille milliards d'encours font de nous le troisième opérateur financier de France.

La Poste est l'accès direct chaque jour aux 25 millions de foyers. La problématique de la continuité du service est donc au cœur de nos réflexions, de nos obligations, tant dans le domaine réservé que dans le domaine concurrentiel.

La Poste est aussi le premier employeur après l'État avec un peu plus de 306.000 salariés, dont 240.000 fonctionnaires et un peu plus de 65 000 agents contractuels dépendant d'une Convention collective commune à La Poste et France Télécom. La Poste a réalisé un peu plus de 30.000 embauches depuis 1991.

S'agissant de l'exercice du droit de grève à La Poste et du service minimum, la loi du 2 juillet 1990, relative au service public de La Poste et des Télécommunications, n'a pas eu pour effet, en transformant La Poste, de remettre en cause les règles qui lui étaient applicables en matière de droit de grève.

La Poste n'a pas d'obligation légale en matière de mise en place d'un service minimum et reste soumise aux règles qui régissent, en général, les

services publics, notamment celui constitutionnel de la continuité du service. Il lui appartient de prendre les mesures pour assurer un minimum de services afin de concilier ce principe de continuité du service avec celui de l'exercice du droit de grève. La loi de 1990 y fait allusion dans son article 4 que je pourrai reprendre si vous le souhaitez.

En l'absence de dispositions légales, ces mesures résultent de la seule appréciation de La Poste sous le contrôle du juge administratif et, dès lors, il est admis que le Président de La Poste, et par délégation l'ensemble des chefs de services, ont le pouvoir de réglementer l'exercice du droit de grève dans leurs services en fixant la nature et l'étendue des limitations qui peuvent y être apportées.

Quels sont ces moyens mis en œuvre pour assurer la continuité du service ?

En matière de moyens en personnel autorisés par la jurisprudence figurent ce que l'on trouve classiquement dans la fonction publique : les réquisitions et désignations, les réquisitions n'étant mises en œuvre que dans des circonstances exceptionnelles. Les désignations, en revanche, sont utilisées couramment à La Poste pour assurer un service minimum, ou plutôt un minimum de service. Elles permettent de retenir à leur poste les agents, qui de par leurs fonctions habituelles, doivent assurer cette continuité du service.

Toutefois, l'appréciation du contrôle du juge sur la régularité de ces désignations nous amène à n'en prononcer qu'un nombre très limité, qui concerne tout ce qui touche à la sauvegarde des biens et des personnes et d'un certain nombre de processus au cœur de nos activités comme certains processus informatiques. Dans certains centres informatiques, une grève d'un petit nombre de personnels pourrait bloquer l'activité des services financiers de l'ensemble des bureaux de poste. Là, nous procédons de manière habituelle à des désignations d'une partie de ce personnel pour assurer un fonctionnement minimum du service.

Pour ce qui est du recours à du personnel d'appoint, la jurisprudence reconnaît l'obligation faite à La Poste de prendre toutes les mesures nécessaires en cas de grève pour assurer la continuité du service. Les mesures autorisées juridiquement sont par nature limitées.

Tout d'abord, nous ne pouvons faire appel à du personnel en cas de grève que s'il a déjà un lien juridique avec La Poste. Il est ainsi exclu que nous utilisions du personnel de sociétés d'intérim en cas de grève, c'est rappelé par le Droit du Travail et appliqué également à La Poste.

À ce propos, un arrêt récent de la Cour de Cassation de mai 1998 est venu restreindre les possibilités pour La Poste de faire appel à du personnel

contractuel lors de conflits sociaux. C'est ainsi que le recrutement d'agents en CDD -pour remplacer des fonctionnaires en cas de grève- est impossible. C'est une pratique que nous avons eue à certains moments qui nous est désormais exclue. Il a donc fallu réfléchir à d'autres systèmes de régulation que l'appel à ce personnel d'appoint.

En dehors des désignations, un certain nombre de nos personnels sont exclus du droit de grève, en particulier ce que nous appelons les receveurs de la poste. Les chefs d'établissements de tous nos points de contacts ont été considérés par la jurisprudence comme des fonctionnaires tenus de rester à leur poste en toutes circonstances. Il en est de même pour tous les personnels qui occupent des fonctions d'autorité et de responsabilité. C'est un système de désignation permanent qui ne permet pas à ces personnels de quitter leur poste et qui permet d'assurer, a minima, l'ouverture de l'ensemble de nos bureaux de poste en toutes circonstances.

En matière de recours à du personnel en cas de grève, la situation est donc limitée. Nous avons, en conséquence, été amenés à mettre en place des systèmes de régulation de nos organisations, en particulier pour le courrier qui est un secteur particulièrement sensible à tout conflit social. Le système du courrier est un système maillé qui passe par des nœuds d'échanges, de régulation, que sont les centres de tri où, avec un tout petit nombre de personnel -ces centres étant mécanisés- l'on peut bloquer le fonctionnement, la distribution et le tri d'une partie importante du courrier pour un département voire pour toute une région.

Nous avons mis en place des organisations qui permettent de pallier ces éventuels dysfonctionnements qui peuvent résulter de mouvements sociaux, mais également de problèmes techniques.

Nous avons mis en place un système de régulation nationale et, depuis 1995, nous avons neuf centres de traitement et d'entraide, deux sont en Région parisienne, les autres sont répartis sur l'ensemble du territoire. Ces centres ont vocation à être sollicités en permanence pour assurer l'écoulement du trafic, soit en cas de surcharge momentanée, soit à cause d'un incident grave, voire un conflit social. Nous avons doublé nos circuits traditionnels par un système de régulation qui permet de pallier le manque de fonctionnement d'un centre ou d'une partie du réseau.

Nous avons aussi la capacité de mettre en œuvre rapidement des moyens de transport supplétifs. Nous avons eu à en connaître l'année dernière à la suite des problèmes de transports routiers. L'essentiel de notre courrier circule par voie routière, nous sommes donc sensibles à tout blocage dans ce domaine et nous avons mis en place des systèmes palliatifs, notamment par voie aérienne.

L'un des problèmes auxquels nous sommes le plus confrontés en cas de conflit social est celui du respect de la liberté de travail pour les agents non grévistes. Bien souvent, nous constatons que les mouvements de grève se traduisent par un nombre de grévistes limités, mais qui, par un piquet de grève et un blocage des accès, empêchent une partie significative du personnel d'exercer son travail. Nous avons développé le recours à une procédure de référé à chaque fois que c'est nécessaire pour assurer l'accès à nos établissements pour les agents non grévistes, voire parfois pour le public car nous avons assisté à des cas de blocages.

Comme vous l'avez dit, la grève est, en soi, le signe d'un échec du dialogue et nous menons une action préventive importante, même si nous avons été amenés à prendre des actions curatives dans le domaine du dialogue social. Dans le courant de l'année 1998, nous avons mené des négociations avec les organisations syndicales dans ce domaine. Elles ont abouti, en fin d'année, à la signature d'un accord sur le droit syndical qui, en dehors de la définition des moyens que nous consacrons à l'activité des organisations syndicales, avait aussi pour objet de définir, en quelque sorte, les règles du jeu syndical dans l'entreprise.

Parallèlement à cet accord, nous poursuivons les discussions pour mettre en œuvre un document d'orientation générale sur le dialogue social à La Poste. Nous avons la volonté de trouver des signataires sur cet accord, cela n'a pas été possible pour l'instant. Dans un premier temps, nous allons nous diriger vers un ensemble d'orientations qui précisent notre volonté de mettre en œuvre un véritable dialogue, à la fois pour toutes les évolutions de l'entreprise, mais aussi en période de difficulté ou de désaccord entre le personnel et l'entreprise afin d'éviter d'avoir un recours systématique à la grève, voire au préavis de grève. L'objet de ces orientations est de définir les modalités permanentes de dialogue, au niveau le plus local, des chefs d'établissement ou des directeurs de La Poste, pour que chaque fois qu'une difficulté se fait jour, naturellement, s'engage un dialogue avant d'avoir recours à la procédure du préavis de grève. Même si celui-ci instaure un dialogue de par la loi, nous souhaitons qu'il commence préalablement et n'ait recours au préavis que dans des situations difficiles.

Voici tout ce que je pouvais vous dire à ce sujet. Je suis prêt à répondre à toutes les questions que vous voudrez bien me poser.

M. Jean DELANEAU, président.- Vous nous avez donné des éléments qui montrent que, dans votre Administration, qui n'en est plus une d'ailleurs bien que les deux tiers de vos effectifs soient des fonctionnaires malgré tout, vous avez déjà le souci d'assurer, à travers certaines procédures,

un certain nombre d'exigences et le souci d'un service minimum et le rapporteur sera heureux d'avoir entendu cela ; vous allez au-devant de ses préoccupations et de celles de l'auteur de cette proposition de loi.

M. Claude HURIET, rapporteur.- Je suis un rapporteur heureux parce que la commission m'a accordé sa confiance et que les interventions d'aujourd'hui ont largement nourri ma réflexion. Je reprendrai le fil conducteur de votre intervention, Monsieur le Directeur, pour vous interroger sur quatre points.

Tout d'abord, vous avez parlé de l'évolution de la jurisprudence concernant l'obligation de liens juridiques avec l'entreprise pour les personnels d'appoint ou les supplétifs. Regrettez-vous, *a posteriori*, que l'on n'ait pas légiféré plus tôt pour définir, dans le cadre du service minimum, les conditions dans lesquelles il pourrait être satisfait ?

Ensuite, avez-vous des éléments montrant l'évolution de la conflictualité à La Poste ? Seriez-vous favorable à ce qu'existe -il semble que cela n'existe pas si je me réfère à un rapport récent du Conseil économique et social- un Observatoire de la conflictualité, car actuellement les sources sont dispersées et il n'existe aucun chiffre fiable, dans le champ du service public ?

Vous avez, par ailleurs, mentionné que l'essentiel du courrier était désormais acheminé par voie routière. Est-ce une question d'organisation logistique ou est-ce en partie du aux insuffisances de la SNCF qui connaît, depuis des années, un très fort taux de conflictualité ?

Enfin, concernant le préavis, considérez-vous que l'esprit de la loi est généralement respecté, que le préavis a un contenu réel et que ceux qui le déposent ne jouent pas sur les procédures pour raccourcir -autant que faire se peut- la période de cinq jours, ce qui dénoterait une volonté *a priori* de ne pas voir le préavis aboutir pas à un accord ?

M. Jean DELANEAU, président.- Monsieur le Directeur, vous répondez et après nous passerons aux questions que les membres de la commission souhaiteraient vous poser.

M. Georges LEFEBVRE.- Sur le premier point, j'ai évoqué l'évolution de la jurisprudence pour signaler une difficulté que nous rencontrons : La Poste, vous l'avez souligné, gère deux catégories de personnel, 260.000 fonctionnaires et plus de 60.000 agents contractuels qui relèvent du Droit privé.

Il se trouve que les appréciations relatives aux deux types de droits en matière de grève ou autres, sont différentes. Lorsque nous nous n'avons que des fonctionnaires, la problématique de recourir à des personnels d'appoint

était possible dans le cadre des règles de la Fonction publique. Nous avons ces pratiques. Dans le cadre du Droit du Travail, c'est exclu et nous devons gérer ces deux types de problématiques. Aujourd'hui, nous avons à la fois l'obligation d'assurer la continuité du service public au sens de la Fonction publique, mais sans parfois pouvoir recourir aux dispositions que permettrait le Droit administratif car les personnels d'appoint relèvent du Droit privé, donc du Droit du Travail, qui ne le permet pas.

Au sujet de la conflictualité, je vous donnerai trois chiffres qui montrent son évolution ; ils sont issus du Bilan social de La Poste, ils sont donc à la disposition de tous. Ce sont des nombres de jours de grève par agent. 1995 a malheureusement été une année particulière : nous avons enregistré 3,5 jours de grève par agent. En 1996 nous avons 0,96 jour par agent et 0,34 en 1997, soit environ 100.000 journées perdues. En 1998, nous serons vraisemblablement autour de 0,30 jour de grève.

Je n'ai pas pu trouver les années antérieures à 1995, je pourrai vous les fournir d'ici quelques jours, mais depuis 1991, nous constatons une évolution sur la durée en baisse significative d'année en année sur la conflictualité à La Poste.

M. Claude HURIET, rapporteur.- Tous statuts confondus ?

M. Georges LEFEBVRE.- Oui. Nous n'avons pas de différences significatives entre les uns et les autres fonctionnaires ou agents contractuels.

Progressivement, des instruments de dialogue et de concertation au niveau local ont été mis en place depuis la loi de 1990 qui a donné des pouvoirs plus importants à nos directeurs départementaux, donc des capacités de négociations. Cette loi de 1990 organisait La Poste.

Je ne peux que souscrire à l'idée de l'Observatoire de la conflictualité. Nous avons intérêt, les uns et les autres, à être clairs sur ce sujet : nous cherchons nous-mêmes à l'avoir en interne avec les organisations syndicales, à la fois sur les principes, mais aussi sur les façons de mesurer. En période de conflit, notamment national, nous avons le besoin de pouvoir afficher les chiffres opposables aux uns et aux autres sans polémique. Nous avons réglé ce problème en interne. Au-delà de l'entreprise, il est souhaitable d'avoir une instance qui permette d'observer l'évolution du climat social général.

Pourquoi avons-vous abandonné la SNCF ? Ce n'est pas pour ses conflits sociaux, La Poste n'a pas que des qualités dans ce domaine. La véritable raison est la suivante : les trains sont de plus en plus remplacés par des T.G.V. ou vont plus vite, or les arrêts et le temps que nous avons lors de ces arrêts nous permettaient d'utiliser le train. Ils sont moins nombreux et durent très peu de temps, nous n'aurions plus le temps de charger et décharger

le courrier. Comme toutes les entreprises de logistique nous travaillons de plus en plus en flux tendus et la voie routière permet, point à point, d'avoir du flux tendu. Voilà la raison réelle d'autant que la route nous réserve quelques mauvaises surprises, comme nous l'avons vu l'an dernier. En effet, nous avons été fortement pénalisés par les blocages de la route.

Sur les préavis de grève et leur pratique, vous soulignez des pratiques que nous avons connues dans les années 80. Nous avons des mouvements sans préavis, assez nombreux, les gens se mettaient en grève instantanément parce qu'il y avait un incident. Malgré le fait que ce soit contraire à la loi, nous avons un système de grève sans préavis assez fréquent qui nous mettait dans la situation difficile de devoir traiter les problèmes à chaud.

Nous avons également un certain nombre de préavis déposés avec la volonté de ne pas discuter, déposés aussi près que possible de la limite en utilisant des arguties pour ne pas venir en discuter. Ces pratiques ont évolué fortement parce qu'en 1993, nous avons signé un premier accord sur le dialogue social avec les organisations syndicales. Nous avons pu le codifier et, au-delà d'une codification qui a ses limites, nous avons constaté dans la pratique que les grèves sans préavis ont pratiquement disparu et que lorsqu'un préavis est déposé, nous notons une volonté assez réelle des organisations syndicales de venir négocier.

La volonté que nous avons montrée à cette époque de codifier les voies et les moyens que nous donnons aux organisations syndicales, qui était de fixer la règle du jeu, a permis d'améliorer nos dispositifs d'alerte sociale de manière significative. Nous constatons, je pourrai vous donner les chiffres, qu'en 1998 où nous avons connu sur le deuxième semestre une conflictualité plus forte, elle ne s'est pas traduite dans le nombre de jours de grève, mais par l'augmentation significative du nombre de préavis, au niveau local, mais qui dans la plupart des cas ont pu se résoudre, soit parce que les organisations syndicales, après négociation, les ont retirés, soit parce qu'elles n'y ont pas donné suite. Le nombre de jours de grève a même été en légère baisse par rapport à 1997, ce qui est plutôt positif.

M. André JOURDAIN.- Il semblerait qu'il n'y ait pas de difficultés pour appliquer un service minimum à La Poste, mais de temps en temps, nous entendons que les centres de tri sont bloqués. Vous avez parlé de centres de tri de secours. Ne peuvent-ils pas être pris par des grévistes qui les bloqueraient ?

M. Georges LEFEBVRE.- Je suis loin de dire que nous n'avons pas de problèmes. Une entreprise de plus de 300.000 personnes qui, pour la plupart, pratiquent des métiers d'exécution, est forcément une entreprise sensible au conflit social. Nous ne sommes pas dans une entreprise fortement capitalistique, pour laquelle, même s'il y a des grévistes, la machine peut

tourner : si les gens se mettent en grève, La Poste ne fonctionne plus, même si nous avons des centres de tri mécanisés. En effet, si personne n'est là pour les alimenter et faire le mouvement du courrier, ils ne tournent plus et on peut facilement les bloquer.

Nous avons connu des problèmes, nous essayons d'en limiter le nombre. Le système de régulation, que nous avons mis en place à la suite des difficultés de 1995, a montré son efficacité. Aujourd'hui, quand nous sommes confrontés à la grève dans un centre de tri à un endroit donné, ce qui, auparavant, nous mettait dans l'incapacité de faire face à l'acheminement et la distribution du courrier dans ce secteur donné car nous n'avions plus de moyens alternatifs. Désormais, nous pouvons faire traiter ce courrier dans un autre centre et l'acheminer par voie routière même si, en termes de délai, cela prend une journée supplémentaire. Cela permet d'assurer la continuité, nous n'avons pas de blocage. Depuis trois ans, nous constatons une réelle efficacité.

M. André JOURDAIN.- Vous ne récupérez pas le courrier bloqué au centre de tri qui est en grève ?

M. Georges LEFEBVRE.- Cela dépend. Si tel est le cas, cela pose effectivement des problèmes. Cela concerne une journée de trafic au maximum, jamais plus. Si le centre n'est pas bloqué, nous pouvons récupérer le courrier. Dans l'hypothèse où le centre est bloqué par les grévistes, nous faisons systématiquement appel à un référé, avec des astreintes définies par le juge en cas d'impossibilité d'accès au centre. Cela a été réalisé avec succès ces deux dernières années.

Un centre de régulation peut-il être bloqué ? Oui, comme tout outil de travail. Nous avons essayé de prendre des précautions dans les situations de ces centres et dans leurs modes de fonctionnement pour éviter qu'ils ne le soient.

Je reconnais que les organisations syndicales ont évolué assez profondément ces dernières années à La Poste, notamment dans le sens de la responsabilité qu'elles peuvent avoir en cas de blocage de l'entreprise. L'augmentation croissante de la concurrence n'est probablement pas étrangère à cela. Elles se rendent bien compte des conséquences. Elles savent ce que nous a coûté la grève de 1995 et ce qui c'est passé début 1996, quand les facteurs qui distribuent les colis n'avaient plus rien à distribuer : les entreprises étaient parties ailleurs. Beaucoup de postiers se sont posé la question de ce qui allait se passer. Les postiers et les organisations syndicales ont pris conscience de cette problématique.

Jusqu'à ce jour, nous n'avons jamais eu de situation de crise forte dans les centres de régulation alors que tout le monde sait où ils sont et à quoi ils servent. La règle du jeu est acceptée par les uns et les autres, même si nous ne sommes pas à l'abri d'une difficulté à un moment donné.

M. Claude HURIET, rapporteur.- Je vous demande, Monsieur le Directeur, de nous communiquer le texte de l'accord dont vous avez fait état.

Avec l'évolution de la réflexion de la commission par rapport aux propositions initiales, le fait de faire apparaître, d'une façon ou d'une autre, dans un dispositif législatif, la référence au service minimum peut-il avoir des effets négatifs par rapport à l'amélioration du climat social que vous signaliez dans votre établissement, comme cela nous a été signalé ?

Nous nous préoccupons du service minimum dans le cadre du principe de la continuité du service public, mais l'échec est une phase ultime. Vous voyez donc la problématique de ce travail. Nous devons considérer également les effets induits que pourrait avoir la simple évocation du service minimum.

M. Georges LEFEBVRE.- A mon sens, cela présente plusieurs difficultés, la première d'entre elles étant de préciser ce que pourrait être un service minimum. Certaines de nos activités relèvent de missions de service public où une continuité du service pourrait faire l'objet d'une définition et d'activités purement concurrentielles. Parmi celles-ci, beaucoup concernent directement les entreprises. Les difficultés, en matière de courrier, quand elles sont graves, impactent très rapidement la santé financière des entreprises.

Trouver quel niveau donner à un service minimum constitue une vraie difficulté pour nous, car faire passer un petit flux de courriers ne répondra pas aux attentes de nos clients entreprises, et faire tout passer est contraire à la notion de service minimum.

La deuxième difficulté est qu'il me semble que travailler sur cette notion de service aux clients en cas de difficulté sociale, même si c'est ultime, devrait se faire au maximum dans le cadre d'une négociation interne à l'entreprise. En revanche, à mon sens, le législateur peut peut-être introduire la nécessité d'avoir une véritable négociation collective sur ces notions au sein des entreprises. Cela nous donnerait une légitimité pour engager le dialogue -car c'est un sujet sensible dans l'entreprise- tout en laissant la possibilité de le régler, entreprise par entreprise, dans le cadre d'un véritable dialogue.

M. Jean DELANEAU, président.- Monsieur le Directeur, merci, vous nous avez apporté beaucoup. J'avais senti que le rapporteur était extrêmement intéressé, en particulier par vos derniers commentaires, les suggestions. Cela permet de faire un projet qui ne soit pas trop directif, mais qui permette en

même temps de montrer l'intérêt que le législateur porte à ce sujet. Les moyens sont différents et les missions également.

***J. AUDITION DE JEAN-CLAUDE DELARUE, PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION POUR LA DÉFENSE DES USAGERS DE L'ADMINISTRATION (ADUA)***

M. Jean DELANEAU, président.- Monsieur Delarue, vous êtes le bienvenu. Vous avez une tâche redoutable car la commission a auditionné les syndicats, les principaux responsables des services publics. C'est maintenant au tour des usagers et vous avez le redoutable privilège de nous exposer votre point de vue dans ce domaine. Vous avez l'habitude de ce genre d'opérations puisque vous êtes presque un collègue, ayant siégé à la commission des Affaires sociales du Conseil économique. Vous connaissez donc les préoccupations qui sont les nôtres.

M. Claude HURIET, rapporteur.- Cet entretien se situe dans le cadre du document de référence que constitue le rapport Naulin du Conseil économique et social dont le titre est « Prévention, résolution des conflits du travail ». Il date de l'année dernière.

Vous constatez en effet que, par rapport à l'intitulé de la proposition de loi instituant un service minimum en cas de grève, la commission et son rapporteur ont été d'accord pour étendre la démarche et envisager également les dispositions possibles de prévention des grèves dans les services publics.

Nous partons du constat, sur lequel il y a eu unanimité, qu'une grève constitue un échec. Il est important pour l'usager, pour l'équilibre socio-économique et pour le législateur de voir comment on peut éviter d'en arriver là. Dans votre propos, ne vous croyez pas limité, contraint, par la seule réflexion sur le service minimum, mais tout ce que vous pouvez nous apporter comme réflexion sur les processus de prévention, incluant le préavis, nous intéressera.

M. Jean DELANEAU, président.- Monsieur le Président, vous avez la parole et le rapporteur aura ensuite des questions subsidiaires à vous poser. Nous demanderons ensuite à nos collègues d'intervenir éventuellement. Sachez que l'essentiel est le travail du rapporteur et le grand intérêt de vos propos sera dans le rapport. l'ensemble des membres de la commission qui n'auront pas pu être là pourront en profiter ainsi que le Sénat.

M. Jean-Claude DELARUE.- Effectivement, plus de 80 % des Français se déclarent favorables à un service minimum sans pour autant être hostiles au principe de la grève ; nous avons d'ailleurs vu pendant les grèves elles-mêmes qu'il y avait un soutien, au moins moral, d'une très large fraction de l'opinion publique face aux revendications des gens en grève. Cependant, d'après deux sondages, l'un à 82 % et l'autre à 88 % , les Français sont favorables à un service minimum.

Nous avons une quasi unanimité de l'opinion publique en faveur d'un service minimum dans le service public, en particulier dans les transports en commun, puisque l'essentiel du problème se situe là. Le patron de la SNCF vient de déclarer que 1 % des salariés français était responsable de 20 à 40 % des grèves en France.

Notre association d'usagers de l'Administration des services publics a longtemps hésité à se prononcer en faveur d'une loi en ce sens. Cela remonte aux grèves de fin 1995. Précédemment, nous avons essayé une série de moyens, à notre mesure, afin de tenter de remplacer, dans certains cas, la grève par d'autres formes d'actions.

Je prends un thème brûlant à la SNCF, notamment en banlieue, et à la RATP, l'insécurité. Nous avons mené des actions communes avec l'ensemble des syndicats de la RATP sous forme de distribution de milliers de tracts en Région parisienne. Elles ont eu quelques retombées positives. Certains effectifs de police, de surveillance ont été débloqués. Il est intéressant de remarquer que nous l'avons obtenu non pas par une grève de la RATP, mais par une action commune d'associations et de l'ensemble des syndicats de la R.A.T.P, tout ceci puissamment relayé par notre moyen principal d'action, les médias.

Je suis persuadé que d'autres formes d'actions existent, en particulier dans des cas où les revendications de tel ou tel syndicat de service public rejoignent ce que demandent les usagers. La sécurité est un thème évident à cet égard. Il m'est arrivé, dans le passé, d'organiser des actions communes avec des contrôleurs SNCF qui demandaient à avoir plus de possibilités de ne pas mettre d'amende à des personnes montées dans le train sans billet parce qu'il n'y avait pas assez d'employés au guichet, qui réclamaient plus de souplesse et moins de répression automatique à l'égard de l'usager dans ces circonstances. Je sais personnellement qu'un certain nombre d'actions peuvent donner des résultats, qu'après tout, le grand témoin de tout ce qui se passe est l'opinion publique et que l'on peut faire appel à celle-ci en ne l'empêchant pas d'aller travailler.

Nous avons demandé plus fortement que dans le passé un service minimum, car ces grèves à répétition, souvent longues et ont des conséquences

insupportables pour de très nombreux usagers. Je ne parle pas du Parisien qui habite au centre de Paris -je mets une demi-heure à pied pour aller à mon travail- je pense à ces personnes qui doivent parcourir à pied tous les jours la distance entre Bobigny et Paris VIIIème par exemple. Il n'est pas possible d'imposer des conditions de ce genre à des personnes qui, déjà, travaillent beaucoup, ont des transports tout au long de l'année, sont fatigués. C'est de la cruauté, c'est ressenti ainsi.

Le service minimum est devenu une nécessité, sauf si des moyens de prévention de la grève étaient mis en place et si l'on parvenait à « civiliser » ce type de protestations, d'actions sociales. Tous les Français sont d'accord : il n'est pas possible empêcher les gens de manifester leur mécontentement, de faire pression avec les moyens dont ils disposent, mais nous demandons que le respect du droit de grève ne s'oppose pas à celui du droit des usagers. C'est exprimé autrement dans la Constitution française, mais c'est ainsi que les gens le perçoivent et le ressentent. Parmi les banderoles de nos manifestations, celle qui demandait de respecter les usagers était la mieux accueillie. Je pense en particulier à ceux qui subissaient les difficultés de transports.

Les usagers peuvent, même si le problème de leur représentativité est différent de celui des syndicats, prouver leur existence. Le Premier Ministre m'a fait une promesse en mai 1997. Il disait : « Je suis favorable à ce que les usagers soient associés au fonctionnement et je vais proposer la création de comités de citoyens usagers dans les services publics, notamment dans les grandes gares ». S'il tenait sa promesse, et pour l'instant ce n'est pas ce qui semble se passer, ce serait intéressant. Je suis persuadé que nous arriverions à désamorcer certains conflits et à peser pour arriver à plus de sécurité, ou moins d'insécurité, autrement que par la grève.

M. Jean DELANEAU, président.- Puisque vous avez évoqué cette lettre, pouvons-nous vous demander de la tenir à la disposition du rapporteur ?

M. Jean-Claude DELARUE.- Oui.

M. Claude HURIET, rapporteur.- Vous avez évoqué les sondages. Il est vrai que, pour le législateur, c'est un élément important pour savoir s'il doit intervenir, à quel moment et dans quelles conditions, mais je m'interroge pour savoir ce que les sondages doivent aux circonstances. Vous avez souligné la contradiction qui existe entre le soutien aux grévistes, une attitude en général assez répandue, et l'exigence très large quant au service minimum.

Les sondages dont vous parlez, entre 75 et 85 % d'opinions favorables au service minimum, sont-ils habituellement réalisés au lendemain de mouvements sociaux qui ont dû exaspérer l'opinion ? Existe-t-il des sondages

effectués en période socialement calme et qui montrent un fond assez constant qui traduit une attente du service minimum ?

Vous avez fait apparaître que cette demande de service minimum était alimentée par les grèves à répétition et souvent longues. Dans l'état actuel de l'évolution des dernières années, le siège de la RATP est maintenant exceptionnellement responsable de grèves à répétition et souvent longues. J'imagine que votre constatation porte exclusivement sur la SNCF et plus précisément sur le trafic banlieue.

La représentativité des usagers est un élément tout à fait intéressant, sur lequel la commission réfléchit. Il nous reste à voir quels pourraient être les critères de représentativité et les niveaux auxquels les organismes considérés comme représentatifs pourraient intervenir.

M. Jean-Claude DELARUE.- Le Parisien qui faisait état d'un sondage réalisé quelques mois plus tôt avant les grèves de 1998. Ce sondage avait été réalisé par l'UTPUR. Il était lui aussi très favorable au service minimum.

La RATP a également connu dans le passé des grèves nombreuses et parfois longues, mais la procédure de prévention mise en place semble donner des résultats.

Le problème de la représentativité des usagers n'est pas simple. En France, nous avons beaucoup d'associations de consommateurs et quelques associations d'usagers. Toutes les associations ensemble ne réunissent pas une majorité des Français.

Différents critères existent : vingt associations de consommateurs sont reconnues par le Ministère de la Consommation. En réalité, lorsque l'on veut vraiment, au plan local, trouver une association qui puisse représenter des gens, on le peut.

Il y a d'ailleurs des représentants d'associations d'usagers dans des conseils d'administrations d'hôpitaux. Pour tel ou tel hôpital, il est simple de trouver les associations qui existent dans le secteur.

Il faut vraiment engager un processus de réduction des grèves à la SNCF dont l'image de marque se dégrade.

Ainsi, dans un sondage récent, 34 % des Français se prononcent pour la privatisation de la SNCF. Ce n'est pas ce que nous demandons, mais c'est une indication. Ce pourcentage est d'ailleurs en augmentation par rapport à un sondage antérieur. Il faut faire attention à ne pas casser l'outil, en tous les cas à ne pas dégrader, de façon importante et peut-être irréversible, l'image de la SNCF.

M. Martial TAUGOURDEAU.- Tout à l'heure, vous avez dit que la médiatisation était un moyen pour vous. Au cours des grandes grèves, les médias ne présentaient que des usagers contents de la grève, satisfaits soutenant les grévistes. Cela va à l'encontre de votre action, même si la revendication des grévistes pouvait leur paraître juste. Si tous les consommateurs sont contents de la grève, tant mieux. Je me rappelle un reportage à la gare de Lyon où les journalistes n'avaient rencontré que des supporters des grévistes et l'un d'entre eux disait qu'il avait beaucoup marché à pied aujourd'hui, mais que ce n'était pas très grave, que cela lui avait fait du bien. Il faut donc, à mon sens, se méfier d'un soutien comme celui des médias en général.

M. Claude HURIET, rapporteur.- Quelle est la perception de votre association, Monsieur le Président, quant à la conflictualité ou aux conséquences pour l'utilisateur du fonctionnement ou des dysfonctionnements de La Poste et des transports aériens ?

M. Jean-Claude DELARUE.- Vous avez parlé des médias. Il est toujours possible de trouver des usagers qui pensent qu'il est bon de marcher beaucoup, ce n'est pas difficile.

Les médias sont un moyen d'action, nous n'avons pas le choix. A partir du moment où nous ne sommes pas des élus, nous ne pouvons pas prendre de décisions, nous ne sommes pas des syndicats, nous ne pouvons pas faire grève, nous ne pouvons que prendre à témoin l'opinion publique. c'est notre seule possibilité de tenter de créer un rapport de forces.

Autre question : la Poste a connu des problèmes graves dans le passé, moins maintenant. Des usagers ont été très fortement victimes de ces grèves. Je pense aux personnes qui ne pouvaient pas aller chercher de l'argent à la poste, les retraités ou des personnes qui reçoivent des documents importants, les gens les plus démunis qui perçoivent des versements de la CAF, des ASSEDIC. Elles étaient dans des situations extrêmement difficiles.

Je ne parle pas des entreprises qui ont vu leurs activités se bloquer. Depuis, elles ont pris leurs précautions. D'autres moyens de communication ont été développés depuis les grèves importantes de La Poste. Actuellement, je ne suis pas certain qu'il y ait à nouveau des grèves à La Poste parce que beaucoup de salariés sont conscients du fait qu'elle a vraiment beaucoup perdu avec les grèves d'il y a quelques années et que, maintenant, ce serait suicidaire de lancer une grande grève.

L'opinion publique a été moins réceptive aux revendications des pilotes d'Air-France. Le fait que le public n'ait pas soutenu la grève a dû contribuer à ce qu'elle aboutisse au résultat que nous connaissons, qui n'était

pas le meilleur que pouvaient souhaiter les syndicats de pilotes. Cela dit, le transport aérien est de plus en plus soumis à une concurrence, ce qui n'est pas le cas pour le train de banlieue. Quand la voiture fait concurrence aux transports en commun et que ceux-ci ne circulent plus, les voitures sont bloquées aussi et la situation est totalement différente.

Le fait que la SNCF ait un monopole en réalité, même s'il n'est pas de droit, est important. Il est toujours possible de se déplacer autrement que par les transports en commun, mais cela aboutit dans une grande ville. Si tous les banlieusards qui viennent travailler le matin à Paris prenaient leur voiture, il faudrait créer soixante autoroutes et raser les neuf premiers arrondissements de Paris pour faire des parkings...

Il existe un monopole de droit dans le transport ferroviaire et un monopole de fait dans la mesure où les autres moyens de transport ne peuvent pas remplacer les trains de banlieue lorsqu'ils ne fonctionnent plus. Là, vraiment, un service minimum s'impose.

Il est souvent opposé une objection au service minimum : si moitié moins de trains sont mis en circulation, des accidents vont se produire car les gens seront trop nombreux sur les quais, ils seront surchargés, certains vont tomber entre deux rames. Je vous signale que c'est exactement ce qui se passe à l'heure actuelle lorsqu'une grève n'est pas totale. Quand une grève fonctionne à 60 %, les quais sont bondés. Ce n'est pas un argument utilisé par les syndicats pour condamner les grèves dans les transports en commun.

Le service minimum peut prendre la forme d'un service complet aux heures de pointe, comme c'est le cas en Italie : deux heures le matin et le soir. Cela n'empêche pas que la grève puisse prendre sa pleine force à d'autres heures. Cela voudrait dire que l'employeur public doit négocier aussi sérieusement, et il n'est pas aussi facile d'obliger les gens à négocier que s'il s'agissait d'une grève totale.

La CGT avait organisé une grève à la RATP en dehors des heures de pointe. La réponse de la RATP a été d'ignorer pratiquement les revendications syndicales. Ce type de revendication, le service minimum, doit donc s'accompagner d'une véritable volonté de négocier, le Gouvernement est là pour y veiller.

M. Jean DELANEAU, président.- Monsieur le Président, vous avez prononcé des paroles qui vont droit au cœur du rapporteur, concernant la nécessité de lier à un service minimum une amélioration du mode de négociations.

L'essentiel de votre action porte surtout sur la SNCF et, à l'évidence, vous avez indiqué que La Poste avait connu des problèmes parce que la

concurrence jouait dans un certain nombre de cas et que, donc, elle a perdu beaucoup de clients. Ne pensez-vous pas que, dans le cadre de l'évolution due à l'existence de l'Europe, la concurrence soit un moyen d'éviter que ce monopole absolu, que nous connaissions, n'ait les conséquences néfastes que constitue une grève qui gêne et empêche de vivre les usagers ?

M. Jean-Claude DELARUE.- La concurrence joue un rôle essentiel à La Poste. Elle pourrait en jouer un à la SNCF à condition que circulent sur certaines lignes des rames d'autres compagnies. Une ligne privée existe dans les Côtes d'Armor, une ligne SNCF concédée à une entreprise privée sous forme ferroviaire. Le conducteur de la petite rame est celui qui va vérifier si le moteur fonctionne bien et ainsi de suite.

M. Jean DELANEAU, président.- C'est une ligne touristique.

M. Jean-Claude DELARUE.- En Région parisienne, le syndicat des transports parisiens (STP) est composé d'entreprises publiques et privées. Ils sont regroupés dans deux organisations, simplement ils ont à chaque fois le monopole. Là où vous avez une ligne de cars privés, vous ne pouvez pas avoir une ligne RATP. Il n'est pas extrêmement simple d'imaginer une concurrence, sauf à autoriser une entreprise privée à avoir des lignes de cars qui assureraient les mêmes dessertes que la SNCF.

Je souhaite que nous arrivions à « civiliser » la grève SNCF et le débat social d'une manière ou d'une autre sinon nous courons le risque que les Français se dégagent du service public SNCF et se demandent pourquoi ne pas la privatiser. Nous avons constaté qu'un nombre croissant de personnes adhèrent à l'idée de la privatisation, introduire la concurrence en est une forme partielle.

M. Jean DELANEAU, président.- Vous parlez de privatisation, ce n'est pas le fond du débat, mais je me permets de vous dire qu'elle ne réglerait pas le problème : c'est monopole ou concurrence. Que vous ayez une entreprise privée ou publique, s'il y a un monopole, le personnel a les mêmes moyens de pression sur le public dans la mesure où il n'existe pas de moyens de remplacement. Je ne suis pas là pour défendre plus le service public que la privatisation, mais ce n'est pas ce qui résoudrait le problème concernant la SNCF

M. Jean-Claude DELARUE.- Pour des raisons que je ne connais pas, les grèves sont peu fréquentes sur les lignes de transports en commun privées qui ont un monopole.

M. Jean DELANEAU, président.- C'est en débat, quand on a une structure aussi importante que la SNCF, l'important n'est pas de privatiser en

bloc, mais de la parcelliser. La régionalisation va peut-être améliorer la situation au sujet du fonctionnement de la SNCF

M. Claude HURIET, rapporteur.- Avez-vous des informations sur ce qui se passe en Italie ? Dans les pays de référence étudiés par le service des études du Sénat, j'ai vu apparaître quelques dispositions concernant le service minimum, auquel chaque pays ne donne pas le même contenu, du moins pour le Royaume-Uni, l'Allemagne, le Portugal et l'Italie. L'exemple italien peut m'inspirer, mais il m'a été dit aujourd'hui qu'il fallait voir l'application.

M. Jean-Claude DELARUE.- En Italie, il s'agit de deux heures le matin et le soir. Par ailleurs, il s'est produit un phénomène très différent : les grands syndicats italiens ont tous pris position contre l'abus de grèves dans les services publics. Je tiens à votre disposition des articles du Monde, ce sont des déclarations faites par le Secrétaire général de la CGIL, principale centrale italienne. Il rejoint l'UIL et la CISL, les deux autres centrales importantes. Une phrase du Secrétaire général de la CGIL dit : « Il faut cesser de massacrer les usagers ». Le terme est très fort, bien que ce ne soit qu'une traduction, et il dit bien que l'on ne peut pas continuer à prendre les usagers en otage .

En revanche les syndicats pour les grèves à répétition dans le service public en Italie sont de petits syndicats catégoriels. Ils n'appartiennent pas à des centrales syndicales, ils sont par exemple conducteurs de trains dans une région et se moquent complètement de ce que pense l'opinion publique. Il y a donc eu une sorte de réaction de défense des grands syndicats au nom de l'opinion publique face à l'excès de la grève. Nous aimerions entendre des paroles de ce genre en France également.

M. Jean DELANEAU, président.- Je vous remercie d'être venu malgré la grippe que vous avez eu le courage de surmonter pour arriver jusqu'à nous.

***K. AUDITION DE M. DENIS KESSLER, VICE-PRÉSIDENT DU  
MOUVEMENT DES ENTREPRISES DE FRANCE (MEDEF)***

M. Jean DELANEAU, président.- Monsieur Kessler, vous êtes le bienvenu. A la fin d'une longue journée de travail, la commission des Affaires sociales est heureuse de vous accueillir. Je donne tout de suite la parole au rapporteur.

M. Claude HURIET, rapporteur.- Je suis intéressé par tout ce que peuvent dire les personnalités auditionnées. Je vous remercie de participer à cet échange et à la démarche du Sénat. L'initiateur de la proposition de loi est M. Philippe Arnaud accompagné des membres du groupe de l'union centriste. Elle date du mois de juin, est antérieure aux tensions sociales de la fin 1998 et était, à l'origine -c'est le texte qui vous a été communiqué- limitée au service minimum. Très rapidement, il est apparu que nous ne pouvions en rester là, cela avait plus d'inconvénients que d'avantages pour faire avancer les choses, en particulier contribuer au dialogue social, d'où une réflexion qui, au terme de cette journée d'auditions, s'impose encore plus pour moi.

Il faut que le Sénat, à travers cette proposition de loi, s'implique au moins autant dans des dispositions préventives aussi importantes que dans les dispositions concernant le service minimum. Dans votre intervention, nous serons attentifs à ce que vous pourrez nous dire sur le service minimum, son contenu, la difficulté d'en établir une définition. Les réflexions du MEDEF concernant les dispositions visant à la prévention des conflits sociaux, à travers les expériences type RATP et autres nous intéressent ainsi que celles sur le contenu réel que l'on peut donner au préavis tel que la loi en crée l'obligation.

Nous étendons notre réflexion et nos propositions à des étapes critiques, nous ne nous limitons pas aux conséquences de l'échec que constitue le déclenchement d'une grève dans un service public.

M. Denis KESSLER.- Merci, Monsieur le Président. Messieurs les sénateurs, je suis prêt à répondre aux questions que vous me poserez, je souhaiterais simplement faire trois remarques préliminaires et j'évoquerai quelques questions qui me semblent devoir être prises en considération par le Sénat.

L'essentiel des conflits en France sont ceux du secteur public. Je n'ai pas de chiffres exacts, mais je vous les communiquerai. A l'heure actuelle, 75 % environ des conflits sociaux émanent du secteur public, moins de 25 % du secteur marchand. Lorsque vous regardez les populations concernées, vous constatez que vous comptez 15 millions de salariés dans le secteur marchand et de l'ordre, y compris la Fonction publique centrale, de 5 millions dans le secteur public au sens large du terme. 75 % des conflits concernent 5 millions de personnes, 25 % des conflits en concernent 15 millions.

Je ne dis pas que la situation sociale du secteur privé en France soit satisfaisante au point de ne pas en parler, mais cette première remarque montre avec beaucoup de force que les modalités de traitement des conflits dans les entreprises du secteur privé sont telles que le nombre de conflits est faible.

Je rappelle que le nombre de jours de grève dans le secteur privé est à son point minimum du point de vue historique, alors que les conflits concernent principalement le secteur public, ce dont nous ne nous réjouissons pas, au contraire.

De plus, le MEDEF, les entreprises de France, regrettent la situation du secteur public et souhaiteraient une amélioration du dialogue social pour ne pas avoir ces conflits, mais le problème est que beaucoup d'entre eux ont des conséquences directes sur les entreprises du secteur privé alors que la réciproque n'est pas vraie.

Nous avons un véritable problème -je suis économiste de formation- que nous appelons l'externalité. Si les conflits du secteur public n'affectaient pas les entreprises, mais seulement son personnel, nous les regretterions, mais nous n'en subirions les conséquences. Nous sommes dans une situation incroyable. Les externalités sont maximum dans le service public car ils ont la plupart du temps le monopole de l'activité concernée. C'est vrai pour le transport en commun dans la Région parisienne, la SNCF et d'autres services publics qui ont un monopole.

Quand le conflit se déroule, les coûts en sont supportés de manière indirecte par le contribuable qui est obligé de venir financer le manque à gagner des entreprises concernées. Cela a un coût direct dans le compte d'exploitation d'un certain nombre d'entreprises et un coût que l'on peut quantifier pour les personnels qui n'ont pas forcément accès à ces services publics pendant la période concernée.

Des estimations ont été faites lors de conflits récents de la SNCF, je vous laisserai une note de façon que vous puissiez avoir des chiffres précis. Les dysfonctionnements de la SNCF semblent avoir coûté 23 MF en 1997 pour une entreprise comme SOLLAC\*, plusieurs dizaines de millions de francs pour les céréaliers en 1998, pour l'entreprise RHODIA, 10 MF et pour ALUMINIUM PÉCHINEY 1,5 MF sur le premier semestre 1998. Quand vous observez les grèves de décembre 1995, une estimation du centre d'observation économique de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris donne un coût de l'ordre de 0,4 à 0,6 points du P.I.B. régional sur cette année-là. Ce sont des coûts, nous considérons donc qu'il y a un vrai problème d'externalité. Ces conflits laissent des traces pour les entreprises. Cela posent de véritables problèmes.

Nous considérons qu'il existe deux sortes de coûts. Les plus importants sont ceux induits pour les secteurs privés de l'économie qui ne sont pas responsables de ces conflits et qui en subissent les conséquences.

Par ailleurs, nous avons parlé du service minimum, mais je suis frappé qu'il n'y ait pas de définition du service normal. Pour instaurer, ce qui est éventuellement souhaitable, un service minimum, nous souhaiterions partir d'un service maximum. Les services publics sont ceux du public et notamment des entreprises. Vous remarquez qu'il n'y a pas de véritable définition du service public. La norme à laquelle nous pourrions nous référer pour apprécier la distance qui nous sépare du service minimum n'existe pas. C'est un peu la fixation d'un plancher sans plafond.

Une réflexion de fond sur ce que l'on attend du service public comme le service normal ou le service maximal, compte tenu des ressources dont il dispose, me semble aussi nécessaire que celle que vous menez sur un service minimum. Dans le Droit, il n'y a quasiment aucune trace de ce que l'on appelle un service public.

Je ne veux pas que mes propos soient déformés, mais imaginons que, n'ayant pas cette norme de service normal, en jouant sur celui-ci, nous pourrions tendre vers le service minimum qui pourrait être le contraire ce que nous souhaitons. Il ne faudrait pas considérer que le service minimum devienne le service normal auquel nous aurions droit en tant que citoyens ou entreprises et qu'exceptionnellement nous ayons droit à un service normal.

Nous souhaitons que l'on définisse précisément, après réflexion, le service maximum ou souhaitable, désiré, de service public qui permettra, ensuite, de savoir jusqu'à quel point nous pourrions accepter de fixer le service minimum.

Puis-je prendre un exemple pour illustrer mon propos ? Quand on parle du service minimum à la SNCF, on dit que c'est très important pour les voyageurs et, ainsi, qu'il faut leur assurer un certain nombre de trains dans la Région parisienne ou en grandes lignes.

Il est fort probable que le fret soit considéré comme non prioritaire. On peut réfléchir à ce fait alors que le coût supporté par les entreprises est extrêmement lourd. Nous perdons des commandes, si ce sont des denrées périssables, nous avons des problèmes et des marchandises bloquées. Tant que nous n'avons pas défini ce qui pourrait être considéré comme le service souhaitable ou optimal, il me semble difficile, d'emblée, de considérer qu'il suffirait de faire rouler un certain nombre de trains par jour pour les voyageurs, et de dire que la solution a été trouvée. Une réflexion de fond sur le service public s'impose en France et une concertation préalable avec l'ensemble des parties prenantes concernées me semble souhaitable.

Cette troisième remarque m'amène à dire que dans les entreprises du secteur marchand, depuis quelques années, nous avons un très vaste

mouvement de ce qui est appelé la certification. Que ce soit dans les services ou dans l'industrie, nous sommes amenés à certifier des services et à définir une norme de qualité. Celle-ci est visée par des normes ISO 9.000 et cela permet d'intégrer quantité d'éléments. Elle va définir des éléments de qualité, une rame bondée ne sera pas appréciée de la même manière qu'une rame qui ne l'est point. Si vous avez un train par jour, dans ce train des personnes sont entassées au-delà des limites de sécurité comme cela a été le cas lors d'un certain nombre de conflits.

Cette troisième réflexion sur la norme devrait conduire à une révolution du service public, je pèse mes termes, qui conduirait à définir, de manière précise, une quantité et une qualité de service public débouchant sur des normes qui permettraient de vérifier qu'en temps normal elles sont respectées. La certification est le mot clé, pour nous, pour savoir ce qu'est le service public, ce à quoi les clients ont droit, et nous devons procéder à des certifications donnant lieu à homologation.

M. Jean DELANEAU, président.- Vous voudriez l'introduire dans le cahier des charges ?

M. Denis KESSLER.- Exactement. C'est au-delà du cahier des charges ; les grandes entreprises se prêtent à cette discipline. C'est l'excellence du service rendu qui est entièrement normée et qui permettra après de regarder s'il existe une quelconque dégradation entre le service normal et le service minimum.

Vous pouvez avoir des dysfonctionnements qui ne s'apparenteront pas à une grève, mais qui écarteront terriblement de la norme le service que nous sommes en droit d'attendre. Cela ne se verra pas, ne fera pas les gros titres des journaux parce que c'est une grève perlée. Par exemple, dans le Sud-Ouest, mes entreprises subissent un préjudice extraordinaire, mais comme c'est localisé dans le Sud-Ouest, vous lisez la presse tous les jours, on parle de ce qui se passe là-bas, mais ce n'est pas un débat national.

Nous devons avoir cette norme ISO définissant le service d'excellence, puis une autre norme ISO qui définirait le service minimum pour apprécier les situations intermédiaires dans lesquelles les retards ou des problèmes de dysfonctionnements devraient être quantifiés, ceux-ci pouvant, pour le secteur que je représente, entraîner des coûts et des difficultés.

Je me félicite que le Sénat ait décidé de se pencher sur cette question qui, à mon avis, va beaucoup plus loin et va sans doute aboutir à une réflexion sur la prévision des conflits. Nous pourrions y revenir, mais au-delà de la prévision des conflits, il faut savoir de quoi nous parlons en termes de service public. Le Droit est aussi imprécis sur le droit de grève dans la Fonction

publique qu'il l'est dans la définition du Service public. Nous avons deux imprécisions dans la même phrase : le droit de grève et le service public.

Nous avons des réflexions que je peux vous livrer et que je vous laisserai sous la forme de note qui permettra, sur de nombreux points, de préciser vos questions.

M. Claude HURIET, rapporteur.- A la suite de votre propos introductif, vous avez évoqué l'absence de données exactes sur les conflits. Comme cela a été proposé dans le cadre d'un rapport du Conseil économique et social, le MEDEF serait-il intéressé, partisan, de mettre en place ce que j'appelle, faute de mieux, un Observatoire de la conflictualité, dans la mesure où les données chiffrées sont très rares, contradictoires et dispersées entre différents ministères ? Cela peut-il être un outil ou, par rapport aux autres problèmes que vous avez évoqués, est-ce le cadet de vos soucis ?

Vous avez évoqué le monopole des activités concernées. Peut-on penser qu'au fur et à mesure que les monopoles sont en train de diminuer au travers de l'évolution de l'Europe, la réduction progressive des situations de monopole peut être un élément favorable à la résolution des conflits sociaux ? Je pense à Air France ou à La Poste dont il nous a été dit que, surtout pour La Poste, le fait de la remise en cause du monopole avait été source de sagesse pour les partenaires sociaux.

Enfin, la définition du service maximum est une approche très importante, mais qui risque de ne pas simplifier la tâche du législateur si vous en faisiez une sorte de démarche préalable.

Je vois bien, dans une logique cartésienne, combien il est nécessaire de définir le service minimum par rapport à un service optimum ou maximum, mais si c'était une démarche au moins simultanée et peut-être préalable, je ne vois pas comment nous pourrions en sortir. De plus, la question clé pour moi consiste à savoir, à travers vous et nos interlocuteurs, si dans l'état actuel des choses, alors que des évolutions plutôt positives se développent avec des disparités -à un rythme plus ou moins rapide- l'initiative que prend le Sénat, même si j'ai donné une dimension qui n'est pas seulement celle du service minimum, est susceptible d'entraîner des réactions essentiellement négatives. Les résultats de cette initiative pourraient être considérés par certains partenaires sociaux comme un élément susceptible de « torpiller », ralentir ou compromettre le dialogue social là où il commence à se développer, y compris à la SNCF dont on nous a dit qu'une évolution culturelle était amorcée depuis quelques mois.

M. Denis KESSLER.- Sur l'Observatoire des conflits, il faudrait aussi créer l'Observatoire des services publics. Les formes de conflits peuvent être

très complexes. Nous avons en tête des grands conflits dans lesquels il y a cessation d'activité. Dans ces cas, nous voyons la différence entre zéro et un, c'est binaire.

Vous pouvez trouver d'autres formes, je viens d'en indiquer une sur la situation du Sud-Ouest : un centre de tri, localement, fait l'objet d'une grève. Je reçois des courriers de mes membres me disant : « L'entreprise dans l'arrondissement du bureau de poste ne reçoit pas son courrier, cela ne se voit nulle part ». Vous allez me dire que ce n'est pas grave, c'est localisé. C'est encore pire. Toutes les autres entreprises ont accès au service public sauf celle-ci.

L'Observatoire permettrait, à mon avis, d'aller dans la bonne voie, mais il ne devra pas s'adresser qu'aux grands problèmes, il devra recenser toutes les nombreuses difficultés et les dysfonctionnements que nous rencontrons dans la vie quotidienne.

Le fondement du service public est de mettre à disposition des moyens pour assurer un certain nombre d'activités indispensables à la vie économique et sociale. Tout écart de fonctionnement de ce service est déjà inadmissible pour les entreprises et pour leurs salariés, par définition, puisqu'ils attendent un service nécessaire. C'est la raison pour laquelle cette idée de service minimum doit être envisagée en dernier ressort et ne doit pas être la solution du choix entre le service normal et le service minimum.

Nous devons tout faire pour, en permanence, avoir le service auquel les citoyens usagers ont droit parce que c'est la contrepartie de leur impôt ou des tarifs qu'ils ont acquittés et surtout du monopole parce qu'il n'y a souvent pas d'autres solutions que d'utiliser ces services-là.

Oui, ce sera une bonne mesure si son objet est large et précis et si l'on ne regarde pas les conflits manifestés, mais toutes les formes modernes, les grèves du zèle, les bouchons, une dégradation du service liée au fait que le climat n'est pas bon. Cela ne signifie pas que cela se traduit par des grèves. Le délai de traitement du courrier s'est allongé, j'en ai des exemples, ceci est aussi difficile. Si nous n'avons pas cette norme, il n'est pas possible d'apprécier tout ceci. Oui à l'Observatoire à condition que l'objet soit large, très précis et que l'on recense les dysfonctionnements, y compris quand ils ne se manifestent pas de manière rituelle par le mouvement de grève et les grandes manifestations.

Sur le second problème, nous ne sommes pas ici pour alimenter la polémique ou les conflits. Ce qui peut être mis en œuvre pour réduire les conflits vaut mieux que toute forme de punition. C'est une position de principe qui est la nôtre.

Comment se fait-il que, lorsque que l'on regarde la situation syndicale dans le secteur public et le secteur privé, l'essentiel de la force des syndicats soit dans le secteur public et pas dans le secteur privé ?

J'ai parlé des conflits : quand vous regardez les taux de syndicalisation et les difficultés, c'est dans le secteur public. Vous avez parlé des partenaires sociaux, l'État employeur, quand il s'agit de son personnel direct, ou l'État tutelle quand il s'agit de l'État actionnaire, visiblement, et ceci n'est pas une prise de position politique, dans la conduite de la gestion des ressources humaines ou du dialogue social, ne fait pas preuve de sa capacité à empêcher que les conflits naissent, éventuellement dégénèrent et se multiplient ou soient récurrents.

C'est une constatation qui fait que les partenaires sociaux, dans le service public, sont différents des partenaires sociaux dans le secteur marchand que je représente. Ce ne sont pas forcément les mêmes forces syndicales, le même type de discours. Je crois que nous avons progressivement essayé d'introduire, dans nos entreprises, une gestion des ressources humaines qui permet de limiter l'émergence et le développement des conflits.

Je parle très en amont. Il faut développer les observatoires prévisionnels du personnel. En matière de rémunération, il faut introduire des éléments qui récompensent l'initiative et, éventuellement, la prise de risques, sans doute envisager des réformes des statuts qui posent éventuellement des problèmes, regarder les transformations des conventions collectives dans le secteur privé, l'écart entre le statut de la Fonction publique et ce qui se passe dans une grande entreprise privée. Ce sont deux mondes et force est de constater que le secteur privé a su anticiper les évolutions dans la gestion des ressources humaines, ce que le secteur public n'a manifestement pas su faire. Vous dites que les choses se passent maintenant, je serais ravi que cette constatation soit vraie. Il me semble que nous rattrapons un retard sans anticiper l'avenir.

Dans d'autres pays et entreprises de même taille, ils sont arrivés à un point pour lequel la gestion des ressources humaines s'est modernisée à un point tel que nous n'avons plus ce qui a pu exister dans le passé, les dysfonctionnements sociaux dont nous subissons les conséquences dans le secteur public. La situation évolue, oui. Depuis que l'on discute du service minimum, je ne sais pas où sont la poule et l'œuf. L'écart était tellement grand que même les organisations syndicales ont décidé de le faire.

Je souhaite très vivement que le secteur public s'inspire des réflexions, des pratiques, des nouvelles modalités du dialogue social qui peuvent exister dans le secteur marchand, notamment dans les grandes entreprises de ce secteur où l'on est arrivé, tant bien que mal, à faire en sorte

que le dialogue social soit moins conflictuel ou moins contentieux, plus facile à faire.

Je crois savoir, par exemple, qu'il existe une procédure de dialogue préalable à la RATP, d'alerte sociale sous la forme de cinq jours plus cinq jours. Cette procédure a été enclenchée plus de cent cinquante fois en un an, je travaille de mémoire. Certes, nous n'avons pas eu cent cinquante conflits, mais je ne connais aucune entreprise privée où il y ait tant de procédures, même si elles existaient, au cours de la même année.

On a modifié, in fine, la solution pour éviter la grève, mais un dialogue social dans lequel il y a cent cinquante déclenchements d'une procédure d'alerte est le signe de problèmes qui sont loin d'être résolus. Cela ne nous rassure pas complètement. C'est un moyen pour éviter le feu, mais je ne comprends pas tant de déclenchements. Cela montre que le dialogue social n'est pas complètement satisfaisant dans l'entreprise en question, même si elle a évolué dans le bon sens. Nous nous en réjouissons tout de même.

Pour être précis, si nous devons nous orienter vers un service minimum, il serait très important de définir une norme ISO d'un tel service. Prenons cet exemple d'un service minimum à la RATP dans lequel on dirait que x trains roulent pendant les heures creuses : les entreprises que je représente seraient très heureuses, mais ce n'est pas le problème, les salariés doivent arriver à l'heure.

M. Jean DELANEAU, président.- Nous avons parlé de l'exemple italien pour lequel il y a un service minimum pendant les heures de pointe.

M. Denis KESSLER.- Nous sommes obligés de revenir à une norme ISO qui serait, pour la SNCF par exemple, de tant de voyageurs et de fret, car le fret est aussi important que les voyageurs.

Il faudrait qu'une norme soit définie de manière sophistiquée pour éviter les effets pervers d'un service minimum qui renverrait l'objectif politique d'un service minimum, mais qui ne résoudrait pas les problèmes que les usagers du service public pourraient affronter.

M. Claude HURIET.- Concernant le service minimum, avec des considérations tout à fait pertinentes que vous venez de développer, le Sénat, à travers cette initiative, peut-il redouter les dispositions concernant le service minimum, même incluses dans un dispositif de prévention, avec deux ou trois étapes, sur lesquelles le législateur inciterait à la prévention des conflits ?

Le fait d'évoquer le terme de service minimum risque-t-il, en l'absence d'une définition d'un service optimum ou maximum, d'être un élément provocateur qui ferait que nous aurions perdu sur tous les tableaux, c'est-à-dire

que nous n'aurions pas fait avancer la solution du problème et que nous risquerions de compromettre le climat social là où il en train de s'améliorer, sans pouvoir aboutir à quelque chose d'effectif ?

Une chose est de mettre, dans la loi, les dispositions ayant force de loi, une autre en est de faire en sorte que la loi soit respectée.

M. Denis KESSLER.- Pour ceux qui connaissent ma philosophie, elle inspire d'ailleurs le MEDEF, nous préférons le contrat à la convention, la convention à la réglementation, la réglementation à la législation et la législation au traité. Nous devons décentraliser le dialogue social au plus près du terrain. Dans les grandes entreprises, c'est l'établissement, dans les branches ce doit être décentralisé dans les entreprises.

Nous considérons que lorsque le problème est traité là où il doit l'être, non pas en masse, mais en détail, atelier par atelier, service par service, direction par direction, établissement par établissement, puis entreprise par entreprise, il y a beaucoup moins de conflits que dans les grandes négociations centralisées. J'insistais sur la gestion du personnel parce que nous avons actuellement une très grande diversité dans la mesure où, dans une grande entreprise, les services informatiques n'ont pas les mêmes contraintes, les mêmes impératifs que les services commerciaux, généraux, financiers et autres.

La législation semble dire que l'on part d'emblée d'un niveau qui serait la preuve que tous ceux qui précèdent n'ont pas été réglés. Une des solutions serait de légiférer en obligeant les personnes à négocier. Puisque l'on nous oblige à négocier les 35 heures dans le secteur privé sans nous avoir demandé notre avis, il serait possible d'imaginer que, dans le service public, l'on oblige les partenaires sociaux à définir, entre eux, les règles à appliquer, qui peuvent être très diverses d'une entreprise publique à une autre et très différentes également au sein d'une entreprise publique.

Je considère qu'il faut aller dans la voie de donner des délégations de négociation dans ces grandes entreprises de manière plus décentralisée afin d'éviter que tout remonte au sommet et sur la table du ministre, ce qui signifie que le dossier est difficile. Il faudrait inciter les partenaires à définir, entre eux, les règles dans lesquelles ils s'engagent en ayant à l'esprit le respect du contribuable ou de l'utilisateur.

M. Jean DELANEAU, président.- Ce souci de décentralisation du niveau de dialogue est partagé par un certain nombre des interlocuteurs que nous avons entendus cet après-midi et dont l'activité se situe dans un certain nombre de services publics. C'est peut-être ce qui explique les éléments de succès de certaines mesures prises dans ces services publics parce que l'on

s'est efforcé de régler les problèmes le plus près possible de l'atelier, du dépôt ou de tout autre organisme de base.

M. Denis KESSLER.- Monsieur le Président, il ne faut pas être naïf, il ne faut pas se leurrer. La direction de l'entreprise doit être pleinement investie du dialogue social. Ce n'est pas toujours le cas dans les entreprises publiques, là où le dialogue social est un domaine partagé, pour reprendre une expression politique, entre le Ministère de tutelle et les responsables de l'entreprise. Si nous allons dans la voie de la décentralisation, affirmons avec clarté, avec force, que le responsable de l'entreprise publique est responsable du dialogue social, cela pour qu'il ne soit pas désavoué, mis sans arrêt sous pression, ou qu'inversement, une partie de la négociation lui échappe. C'est une discipline.

Incontestablement, quand vous avez des interlocuteurs qui savent que vous n'êtes pas le décideur en dernier ressort, vous remontez sans cesse et c'est pour cela que, dans l'idée de décentralisation du dialogue pour les grands monopoles, il est évident que si jamais la responsabilité est confiée au terrain, il faut y avoir des coupe-feux, il doit être clair que cela se décide ici et que la personne est pleinement investie du dialogue.

Il faut appliquer les sanctions si elles sont prévues. Je ne connais pas de bon dialogue dans lequel il n'y ait pas de sanctions. Il est difficile de dire cela en France, mais si des infractions au contrat ou à la convention sont commises, les sanctions doivent être appliquées. Nous ne devons pas terminer le conflit et ensuite commencer la négociation sur les sanctions, ce que nous avons trop souvent vu.

Dans le secteur que je représente, il n'y a pas de négociation sans sanction. Décentralisation veut explicitement dire que les sanctions prévues dans les textes doivent être appliquées parce que je ne connais pas d'autres possibilités d'avoir un dialogue efficace. Il faut codifier les procédures, confier les responsabilités claires de décentralisation du dialogue, prévoir des sanctions dans ces procédures à condition que ce soit appliqué avec de la rigueur. Dans ce cas, nous aurons un dialogue social plus proche des entreprises privées à l'avantage du personnel et des usagers.

M. André JOURDAIN.- Chaque fois qu'un mouvement de grève important se déclenche, les chefs d'entreprise de mon département du Jura me font deux observations.

Tout d'abord : « Qu'attendez-vous pour instituer un service minimum », avec toutes les réserves que le Président KESSLER vient d'ajouter ?

Ensuite, ils disent qu'ils vont s'organiser pour que la prochaine fois, cela se passe autrement. C'est vrai au niveau du courrier, de La Poste. En effet, des organisations ont été mises en place et La Poste en a souffert, mais il semblerait que le dialogue avance de ce fait à l'intérieur de La Poste et chez les postiers qui ont pris conscience de ces difficultés.

Faut-il légiférer ou la concurrence qui va se développer va-t-elle faire son œuvre ? Il est vrai que des secteurs sont très difficiles à toucher par la concurrence comme la SNCF ou la RATP, mais ne va-t-elle pas faire évoluer les mentalités de telle sorte que ces problèmes vont se résoudre d'eux-mêmes. Autrement dit, le vent du boulet ne va-t-il pas entraîner la sagesse ?

M. Serge FRANCHIS.- Vous avez dit qu'il y avait deux mondes. C'est vrai parce que le statut de la Fonction publique est tel qu'en l'état actuel des choses, il est très difficile de se préserver de grands mouvements comme ceux de décembre 1995. Tant qu'il y aura deux mondes, nous aurons des problèmes difficiles à régler.

M. Denis KESSLER.- Si mes amis ici présents du Sénat me poussent à dire que la privatisation réglerait le problème et que ce n'est pas la peine de parler d'un service minimum dans le service public, il ne faut pas trop me forcer dans cette voie pour conclure. Je suis ravi de voir que ces hypothèses sont envisagées ou partagées. Il est vrai que, souvent, des entreprises qui étaient d'anciennes entreprises publiques percluses de conflits ont vu leur situation s'améliorer lorsqu'elles ont changé de statut. C'est vrai dans de nombreux secteurs.

M. Jean DELANEAU, président.- Dans des cas où il n'existe pas de monopole car c'est un problème en soi.

M. Denis KESSLER.- Le monopole donne un formidable pouvoir en raison de l'externalité que j'indiquais tout à l'heure. Si vous pouvez faire subir des conséquences à autrui, vous avez une asymétrie à utiliser dans l'exercice du droit de grève.

Sur ce sujet des deux mondes, nous devons rattraper le temps perdu et, de plus, anticiper. Ce serait une erreur de croire que les entreprises qui ont un monopole doivent arriver où nous en sommes. Il faut anticiper les évolutions en cours, la concurrence et ainsi de suite.

Puisque nous avons dit qu'il fallait des sanctions, une bonne manière de responsabiliser serait de prévoir que les préjudices subis par les usagers en cas de conflit soient indemnisés au titre du préjudice économique subi. Il faut savoir qu'en 1994, le CNPF avait négocié avec l'E.F un contrat EMERAUDE. Il prévoyait qu'en cas de coupures de courant, les indemnisations ne seraient

pas calculées sur la base du prix du kilowattheure non fourni, mais sur celle du préjudice subi par le client du fait de l'interruption du courant.

C'est une demande explicite du MEDEF : s'il y a rupture dans la continuité du service public, prévoir des indemnisations pour les préjudices économiques subis par les entreprises, notamment, me semblerait être une clause importante qui irait dans le sens de la responsabilisation. Il n'y a aucune raison de faire porter à autrui le poids de ses propres dysfonctionnements. Quand une entreprise privée est en grève, n'arrive pas à fournir un client, des clauses contractuelles se déclenchent. La plupart du temps, elles font que l'entreprise doit verser une indemnité parce qu'elle n'a pas tenu son contrat. Plus les services publics entreront dans une optique contractuelle, y compris quand le contrat n'est pas assuré, qu'il y a rupture du contrat, préjudice qui fera l'objet d'une indemnisation, plus nous aurons la possibilité de réinternaliser les externalités que nous font subir le service public.

Nous sommes extrêmement demandeurs de cahiers des charges prévoyant des indemnisations en cas de conflits. Nous souhaitons voir appliquer une optique contractuelle.

M. Jean DELANEAU, président.- À condition que cela ne se traduise pas, en définitive, par un paiement par le contribuable. Cela pose un problème. Dans certains cas, le contribuable paiera. Vous avez raison, c'est certainement une voie.

M. Denis KESSLER.- Le contribuable est souvent représenté par des entreprises, Monsieur le Président. Cette approche d'introduire le Droit contractuel, avec sa rigueur, me semble aller dans le sens très positif où les services publics sont à disposition du public et ceux qui subissent le préjudice doivent être indemnisés. Le Droit commun doit s'appliquer à ces phénomènes.

Nous souhaitons qu'une solution soit trouvée à ces questions. Il existe une très forte sensibilité des entreprises aux difficultés sachant que, dans la concurrence, c'est extraordinaire, si nous perdons un client, nous perdons quinze jours de chiffre d'affaires et la marge disparaît. Il faut se rendre que compte que nous ne pouvons plus nous permettre cela. Nous sommes en économie ouverte.

S'il existe une sensibilisation croissante des entreprises aux dysfonctionnements du service public, c'est parce qu'une grève de La Poste, pour une personne qui fait de la vente par correspondance, par exemple, peut mettre l'entreprise en péril.

On n'a pas le droit de se permettre de dire que l'on a déposé un préavis de grève, que la Direction refuse de titulariser les catégories Untel et Untel. Pendant ce temps trois personnes se retrouvent avec un catalogue

imprimé qui reste là, les commandes n'arrivent pas et il faut payer le personnel. Ce n'est pas possible.

C'est la raison pour laquelle, avec beaucoup de force, si nous pouvons éviter le service minimum en ayant en permanence un service régulier, de qualité, aux normes les plus élevées, internationales et à coût totalement maîtrisé, Monsieur le Président, le MEDEF applaudirait toutes les initiatives du Sénat.

M. Jean DELANEAU, président.- Merci de nous avoir consacré ce temps. Monsieur le rapporteur, merci du travail épuisant que vous avez fourni depuis de ce matin et de celui qui vous attend.

## ANNEXE N° 2

-

### CONTRIBUTION DE LA CGT

La CGT tient à rappeler que le droit de grève est un droit fondamental des salariés, essentiel à toute société qui se veut démocratique. Les conditions d'exercice de ce droit donnent une mesure assez exacte du caractère plus ou moins démocratique des régimes qui tentent de le réglementer.

L'histoire de notre pays, le progrès du droit du travail et du droit syndical sont intimement liés aux mouvements sociaux, pesant momentanément sur une partie de l'économie, de la production et sur les Services Publics eux-mêmes.

Personne ne peut nier non plus que de nombreuses grèves ont pour objet même, la défense, le développement ou l'amélioration des Services Publics. Les grèves de 95 ont montré avec vigueur la sympathie des usagers en dépit, des moyens considérables de propagande, les présentant comme victimes, otages, pour les opposer aux salariés des Services Publics.

La CGT, respectueuse de ce droit fondamental des salariés, s'oppose à toute réglementation et même à forme de négociation de ce droit parce qu'il n'appartient pas aux syndicats de limiter ce droit des salariés qui peut s'exercer même sans concertation préalable. C'est au contraire l'interdiction de licencier ou de sanctionner tout salarié exerçant une action revendicative qu'il faut assurer.

*Un exemple :*

Cinq salariés, quittant leur chantier brusquement à cause du vent et de la pluie, vont se mettre à l'abri dans le café le plus proche et refusent de reprendre leur travail en demandant à bénéficier du chômage intempérie malgré les injonctions du chef de cette agence Bouygues qui les licencie après pour refus d'obéissance. La Chambre Sociale de la Cour de Cassation rejette le pourvoi de la société en retenant les motifs de la Cour d'Appel qui avait ordonné leur réintégration.

*« Ces salariés se sont retirés d'une situation dangereuse, ont présenté des revendications et ont exercé un droit de grève ».*

C'est la première décision, sanctionnant par la réintégration, la nullité du licenciement de grévistes (Soc. 26.09.90 - CLGB - DO 90 p. 457).

La Cour de Cassation, puis le juge administratif, viennent même de souligner qu'un salarié isolé, du privé ou du public, peut exercer tout seul le droit de grève.

Le préavis de cinq jours instauré dans les Services Publics par la loi de 1963, à l'origine en réalité pour freiner, restreindre le droit de grève, a montré ses effets particulièrement négatifs. Il n'a jamais servi à favoriser des négociations positives sur les revendications ou les conflits prévisibles. Cette disposition a conduit au contraire à accentuer les contentieux sur les déclenchements des grèves, à radicaliser ou globaliser ce qui pouvait être résolu souvent sectoriellement. L'interprétation hasardeuse faite par la Chambre Sociale (Soc. 2.02.98 -GFTE) limitant l'échelonnement des arrêts de travail,

aura l'effet pervers, encore là, d'obliger à généraliser et arrêter complètement le service. Une décision plus récente (Soc. 12.01.99 - SNCF c/x) vient de pondérer cette aberration.

Les organisations syndicales n'ont pas à disposer du droit d'autoriser ou non les salariés à faire grève, à se défendre. Elles n'ont pas à policer la grève ni à être tenues pour responsables de telles ou telles conséquences de la grève avec des dérives que l'on a connues menant à la répression contre les prétendus meneurs...

Les organisations syndicales ont pour mission de faciliter la défense des intérêts des salariés, de favoriser l'expression démocratique des revendications et des modalités d'actions pour les faire aboutir, faire consolider les acquis par la négociation et le progrès de la législation. Mais selon nous, il serait contre nature qu'elles contribuent à limiter les droits de résister ou de convaincre dont ont tant besoin les salariés (l'arrêt du 7 juin 1995 a d'ailleurs interdit les clauses conventionnelles limitant le droit de grève).

C'est toute la prudence qu'a montrée le Conseil économique et social dans son rapport et son avis sur la prévention et la résolution des conflits du travail (10 et 11 février 1998 - JO, avis et rapport du CES 18.02.98) quand il recommande de favoriser l'expression des salariés et d'améliorer les relations sociales plutôt que de réglementer à nouveau l'exercice de la grève dans le secteur privé comme dans les services publics.

Aucun service minimum ne doit être instauré, ni par la voie législative, ni par la voie réglementaire, encore moins par la négociation avec les organisations syndicales, parce qu'il s'agirait de priver du droit de grève des catégories entières de salariés, voire de la majorité des salariés d'immenses secteurs d'activité et parmi ceux qui peuvent exercer ce droit et faire en sorte que dans notre pays, quelques centaines de milliers de salariés du secteur public et 2 ou 3 millions de fonctionnaires ne se retrouvent pas spoliés de statut et de ce droit élémentaire comme le sont la majorité des salariés du privé et la totalité des salariés précaires, à la merci de licenciement disciplinaire ou de non renouvellement de contrat...

Les salariés du secteur public et les organisations syndicales qu'ils se sont donné, se battent pour défendre la qualité de leur statut, toujours intimement liée à la qualité et au développement du service public. Souvent, ils ont une conscience aiguë de l'intérêt général, anticipant les risques que font courir à la société elle-même les démantèlements, les privatisations, la déshumanisation des services dans tous les domaines de l'environnement à la santé, de la vie dans les campagnes à l'urbanisation, aux guettos des banlieues...

C'est en permanence qu'un service minimum ou la sécurité ne sont pas assurés faute de personnels et de moyens dans la totalité des services publics.

La CGT considère que ce sont les orientations choisies contre l'avis des personnels, les méthodes autoritaires ou technocratiques de nombreuses directions qui sont à la fois à l'origine des conflits et à l'origine des l'aggravation des situations au cours même des conflits dont peuvent être victimes les usagers eux-mêmes.

Dans la santé, comme dans le secteur de l'énergie, celui des transports, des communications et bien d'autres, les salariés en lutte savent organiser les mouvements de grèves afin que les services vitaux soient assurés ; souvent ce savoir faire était toléré par des directions. Ce savoir faire a conduit plus récemment à adopter des modalités d'action ne portant aucun préjudice aux usagers, bien au contraire (gratuité des transports, des péages, basculement des compteurs en heures de nuit).

Mais, les pressions, les fausses réquisitions, les sanctions, les mesures autoritaires unilatérales, le remplacement illégal des grévistes ont conduit souvent à durcir les mouvements et à les prolonger inutilement avec les contentieux bien stérilisants à tout point de vue.

La proposition de loi montre d'abord que ses auteurs méconnaissent les mouvements sociaux, leurs causes, leurs richesses, leur complexité, leurs effets bénéfiques pour la vie démocratique et sociale.

La proposition de loi revient non seulement à priver des centaines de milliers de salariés de l'exercice du droit de grève mais à nier l'essence même du droit de grève. La grève coûte au salarié qui y est contraint mais a pour objet de faire modifier des projets ou des situations par un rapport de force qui, lui-même, va produire des droits nouveaux, des évolutions positives.

La proposition de loi est irréaliste et ses auteurs en sont conscients puisqu'ils confient, sans détours, sans aucun sens des responsabilités, au gouvernement le soin de régler ce que la Constitution a réservé au législateur.

Il est des plus étonnants de constater que les tenants du libéralisme n'hésitent pas à envisager une inflation de textes réglementaires (un service minimum dans la santé, un service minimum dans les transports aériens (public - privé ?), les Télécom, La Poste, l'énergie...) qui deviendront inadaptés avant d'être adoptés et source de contentieux infinis.

Cette proposition, enfin, a le mérite de rassembler le mouvement syndical puisque les organisations les plus représentatives ont, chacune à leur manière, vivement exprimé leur opposition à ce qu'elle ait un avenir quelconque. Heureusement, l'histoire montre que nombre de projets antérieurs similaires ont connu le même sort.

La CGT a déjà fait savoir qu'elle contribuera, si besoin est, à ce que les salariés ne se fassent pas spolier d'un droit élémentaire qui permet que la dignité, la citoyenneté s'imposent sur tous les lieux de travail.

**ANNEXE N° 3**

-

**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES  
PAR LE RAPPORTEUR**

M. Jacques DELORS, ancien président de la Commission européenne

M. Guy WORMS, rapporteur du Haut Conseil du secteur public

M. Guy NAULIN, rapporteur du Conseil économique et social

M. Christian STOFFAËS, directeur à la Présidence et à la Direction générale d'EDF

M. Jean-Paul OLIVIER, directeur des ressources humaines et M. Frédéric RICO, directeur des opérations aériennes d'Aéroports de Paris

Mme Josette THÉOPHILE, directrice des ressources humaines de la RATP

M. Pierre VIEU, membre du conseil exécutif, directeur des ressources humaines de la SNCF et Mme Madeleine LEPAGE

M. Jean-François LOOS, président de la coordination des syndicats autonomes de la RATP

M. René VALLADON, secrétaire confédéral de Force ouvrière (FO)

M. Jean-François VEYSSET, membre du bureau, vice-président de la commission sociale et M. Georges TISSIE, directeur général des affaires sociales de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

M. Jacques MALLET, secrétaire national de l'Union Nationale des Syndicats Autonomes et M. Gabriel LE RAVIN, secrétaire général du Syndicat Autonome des Personnels de l'Aviation Civile

**ANNEXE N° 4**  
-  
**INFORMATIONS TRANSMISES PAR LES ENTREPRISES  
ENTENDUES EN AUDITION**

**A. AIR FRANCE**

*1. Note sur le nombre d'agents gérés par l'établissement, les catégories de personnels et les particularités de leur statut au regard du droit commun du code du travail.*

1) • Au 31 décembre 1997, l'effectif total de la Compagnie est de 44 008 salariés, et se décompose de la manière suivante (base : bilan social année civile) :

- Personnel au sol =	31 813
- Personnel Navigant Technique =	3 453
- Personnel Navigant Commercial =	8 742

• Pour l'exercice avril 1997 - mars 1998 (année IATA), l'effectif total de la société Air France ressort de 46 385, dont :

- Personnel au sol =	34 356
- Personnel Navigant Technique =	3 434
- Personnel Navigant Commercial =	8 595

2) Les conditions de travail et de rémunération de ces personnels sont régies par un statut et des règlements spécifiques établis en application de l'article R 342-13 du Code de l'Aviation Civile.

Par ailleurs, en matière de droit de grève et de préavis, l'ensemble de ces personnels est soumis aux dispositions des articles L 521-2 et suivants du Code du Travail.

(Personnel de la métropole et des Départements d'Outre-Mer)

3) Les personnels recrutés et employés à l'étranger sont soumis aux conditions de travail et de rémunérations applicables dans chaque pays où ils exercent leur activité.

**2. Le nombre de jours de grève des agents de l'établissement au cours des dix dernières années et présentation sommaire de l'origine des conflits. Evaluation de l'impact de ces conflits sur les résultats annuels de l'entreprise.**

Les données communiquées relatives au personnel au sol s'établissent comme suit :

**Ampleur de la mobilisation du personnel au sol**

	1993	1994	1995	1996	1997
Nombre de mouvements	195	80	61	40	189
Nombre de grévistes	41.138	7.837	18.946	8.252	18.351
Effectifs normalement présents	137.476	36.029	4.867	46.290	78.579
Participation	29,93 %	21,76 %	16,50 %	17,80 %	23 %
Nombre de journées de travail perdues	27.338	2.386	9.166	4.549	6.879

Il faut rappeler l'impact économique du dernier conflit majeur d'Air France : 10 jours francs de conflit de son personnel navigant technique ayant représenté 1,3 milliard de perte nette.

**3. Note sur l'organisation de l'entreprise en matière de gestion des conflits collectifs du travail.**

Il existe une procédure de remontée d'information hebdomadaire, ou quotidienne si nécessaire sur la situation sociale.

Les Directeurs de Ressources Humaines adressent à la Direction Générale des Ressources Humaines un point régulier selon un formulaire type ci-joint.

En cas de situation conflictuelle la Direction Générale des Ressources Humaines conduit avec le Directeur de l'entité concernée l'analyse approfondie de la situation critique et valide les solutions proposées.

Par ailleurs, en cas de grève deux points quotidiens sont établis sur l'état de la participation du mouvement.

**4. Quelle analyse faites-vous de la situation de votre établissement au regard de la concurrence dans votre secteur d'activité ?**

Aujourd'hui, Air France, comme le secteur aérien en France, se trouve dans un contexte juridique où la concurrence s'applique pleinement.

Au sein de l'Union européenne, toutes les liaisons aériennes sont ouvertes à tous les transporteurs communautaires depuis le 1<sup>er</sup> avril 1997. Il n'existe plus, au sein

de l'Union, de droits de trafic. La seule exception à ce principe réside dans la possibilité pour les autorités nationales d'imposer sur certaines liaisons des obligations de service public pour obtenir un « service adéquat et continu », notamment pour des motifs d'aménagement du territoire. C'est le cas en France pour la Corse et la desserte de Strasbourg.

Au plan international, nous restons dans le régime des droits de trafic et de la négociation d'accords bilatéraux qui peuvent être des accords « d'open sky ». La commission veille de façon générale à éviter les abus de position dominante.

Cet environnement se traduit au plan économique :

- par une concurrence réelle dans le transport aérien intra-communautaire, y compris sur le marché national (liaisons point à point) ;

- par une concurrence faite au sein de l'Union européenne concrétisée par l'existence de hubs (plate-formes de correspondance) qui cherchent à fidéliser et à conquérir des clients sur les marchés nationaux mais aussi sur les marchés voisins au sein de l'Union ;

- par la constitution d'alliances associant des compagnies aériennes présentes sur les trois grands marchés : Amérique, Europe + Afrique, Asie qui se livrent à une compétition très forte.

La mission d'Air France aujourd'hui, vis-à-vis de ses clients français, c'est de leur donner une offre aussi diversifiée, si possible meilleure, que celle de ses concurrents, pour accéder à tous les points du globe, c'est de fidéliser ses clients par un service de qualité tant au niveau de la régularité que de la ponctualité en sachant que ce client a le choix d'autres compagnies à partir des aéroports français et le choix des autres hubs européens de Francfort, Londres et Amsterdam.

***5. Quel bilan dressez-vous sur le fonctionnement des mesures relatives au préavis obligatoire dans les services publics (article L. 521-2 du code du travail et suivants) ?***

Le tableau suivant présente les résultats obtenus par les organisations syndicales lors du dernier scrutin relatif aux élections aux comités d'établissement et délégués du personnel en mars 1997.

A noter que les prochaines élections qui auront lieu en mars 1999 seront les premières faites depuis la fusion entre Air France et Air France Europe.

Syndicats	DP	CE	Total	%
FO	5.462	5.099	10.561	24,54 %
FO Cadres	0	842	842	1,96 %
S/Total FO + FO Cadres	5.462	5.941	11.403	26,50 %
CGT	3.508	3.518	7.026	16,33 %
S/CTAM	1.391	1.494	2.885	6,70 %
S/Total CGT + SICTAM	4.899	5.012	9.911	23,03 %
CGC	943	881	1.824	4,24 %
UNAC	409	1.642	2.051	4,77 %
S/Total CGC + UNAC	1.352	2.523	3.875	9,00 %
CFDT	3.519	3.616	7.135	16,58 %
SNMSAC	1.143	1.042	2.185	5,08 %
USAF	500	515	1.015	2,36 %
CFTC	292	356	648	1,51 %
SNPNC	839		839	1,95 %
SNPL/SPAC/SNOMAC	2.103		2.103	4,89 %
Liste commune SNPNC SNPL/SPAC/SNOMAC		3.883	3.883	9,02 %
Libres et divers		40	40	0,09 %
<b>Total</b>	<b>20.109</b>	<b>22.928</b>	<b>43.037</b>	<b>100</b>

**6. Quel bilan dressez-vous des mesures relatives au préavis obligatoire dans les services publics ?**

L'existence d'un préavis de cinq jours permet à la Compagnie de prévenir la clientèle et de définir le programme des vols qu'elle sera à même de réaliser compte tenu de son appréciation.

L'absence de référence à tout préavis dans le transport aérien pourrait exposer ce dernier à ne plus pouvoir assurer la continuité des vols et par conséquent à ne plus pouvoir assurer l'acheminement prévu des passagers, qui pourraient se trouver bloqués à l'étranger.

Le préavis obéit à un certain formalisme : or, dans la pratique, on observe des dépôts de préavis quotidiens effectués par le même syndicat ou une autre organisation syndicale, même non suivis d'une grève effective. Ces manoeuvres privent les usagers et l'employeur de la date exacte de la grève. Certains juges ont estimé que cette pratique était quelquefois illicite. Il pourrait être judicieux, afin de ne pas dénaturer les dispositions de l'article L. 521-3 du code du travail, d'introduire une clause indiquant « *qu'un nouveau préavis ne peut être déposé par la même organisation syndicale qu'à l'issue du délai de préavis initial et, éventuellement, de la grève qui suit ce dernier* ».

Au delà du préavis, le législateur pour le secteur public, pose le principe de l'illégalité des grèves tournantes, l'heure de cessation et de reprise du travail ne peut être différente pour les diverses catégories ou pour les divers membres du personnel intéressé.

Certains juristes estimaient que le principe concernait seulement les salariés travaillant aux mêmes heures. En conséquence, les syndicats ont multiplié les préavis du type « 55 minutes à la prise de service », ou fin de service « pour la journée du... ». La Cour de cassation, en février 1998, a rejeté cette interprétation et considéré qu'il y a bien

grève tournante prohibée quand, par exemple, des salariés qui commencent à des heures différentes débrayent tous à leur prise de service.

En conséquence, il nous apparaîtrait souhaitable que la rédaction de cet article puisse être affinée au regard de cette jurisprudence.

***7. Comment sont effectués les prélèvements sur les rémunérations en cas de grève ? Existe-t-il souvent des grèves de moins d'une journée (incidence de la loi « Le Pors ») ?***

Le régime des retenues sur salaires pour fait de grève obéit aux dispositions de la loi 82-889 du 19 octobre 1982.

La grève donne lieu :

- lorsqu'elle n'excède pas une heure, à une retenue égale à 1/160e du traitement et des primes fixes mensuels ;
- lorsqu'elle dépasse une heure, sans excéder une demi-journée, à une retenue égale à 1/50e du traitement et des primes fixes mensuels ;
- lorsqu'elle dépasse une demi-journée, sans excéder une journée, à une retenue égale à 1/30e du traitement et des primes fixes mensuels.

- Pour le Personnel au Sol :

Les mouvements sociaux peuvent donner lieu à des arrêts de travail de 55 minutes, 3 heures 40 ou de la durée totale de la vacation sur une journée.

En règle générale il s'agit de mouvements de 55' à 3h40.

- Pour le Personnel Navigant :

Dans le cas du Personnel Navigant, la spécificité de l'activité fait que les mouvements de grève durent une journée.

Dans ces conditions, seuls les abattements de 1/30e du traitement et des primes fixes mensuels se trouvent appliqués.

***8. Disposez-vous d'éléments sur le coût des éventuels accords relatifs au paiement des journées de grève à la fin des conflits sociaux importants ?***

Lors de la négociation des accords de fin de conflits, il est systématiquement rappelé aux organisations syndicales que la contrepartie du droit de grève est celle de la retenue sur salaire.

Ce principe est fidèlement maintenu quelle que soit la nature ou l'importance du conflit.

Toutefois, au cas d'espèce, il a pu être envisagé un calendrier d'étalement des retenues.

## **B. SNCF**

### ***1. Nombre d'agents gérés par l'établissement, les catégories du personnel et les particularités de leur statut par rapport au droit commun du code du travail ?***

Le nombre d'agents gérés par la SNCF est de l'ordre de 178.000, dont environ 28.000 roulants (agents de conduite et agents du service commercial des trains), 50.000 agents en service posté dont 17.000 comportant un service de nuit, et 100.000 agents sédentaires.

Le statut applicable aux agents du cadre permanent offre de nombreuses particularités :

- Les agents bénéficient d'une garantie d'emploi, leur licenciement pour motif économique n'étant pas possible. Pendant la durée du stage d'essai, les agents peuvent être licenciés pour divers motifs, notamment inaptitude physique et insuffisance professionnelle. A l'issue du stage d'essai, le contrat peut être rompu pour des causes limitativement énumérées : mise à la retraite, réforme, motif disciplinaire, démission, après mise en œuvre de procédures spécifiques.

Les dispositions de droit commun relatives au licenciement économique s'appliquent au personnel contractuel, pour lequel la SNCF assure en propre le risque chômage.

- Il existe à la SNCF un déroulement de carrière très structuré garantissant aux agents une évolution progressive de leur situation, en matière de rémunération et (ou) de responsabilités.

Quatre types d'évolution sont ainsi possibles :

- . en échelon (en fonction de l'ancienneté),
- . en position de rémunération (système comportant une certaine mixité entre l'ancienneté et le choix),
- . un avancement en niveau sur une même qualification en fonction de la maîtrise de l'emploi tenu,
- . un avancement au choix sur une qualification supérieure.

- La réglementation du travail et le régime des congés constituent un système original par rapport au droit commun tenant compte des spécificités du service public assuré.

La durée du travail résulte ainsi de l'arrêté ministériel du 8 août 1979 pris en application de la loi du 3 octobre 1940. Elle repose sur une notion de durée annuelle de travail, calculée sur une base hebdomadaire de 35 heures, pour les agents en service posté utilisés en période de nuit et le personnel roulant (agents de conduite et d'accompagnement des trains), et de 39 heures pour les autres agents.

L'arrêté définit un certain nombre de paramètres d'utilisation : durées maximales du travail, nombre et durée minimales des repos...

- Le droit syndical présente une originalité marquée par rapport au droit commun, s'appuyant sur une centralisation des moyens au niveau des fédérations syndicales.

Chaque organisation syndicale représentative au sens du statut se voit ainsi reconnaître un certain nombre de congés supplémentaires avec solde, en fonction des suffrages obtenus lors des plus récentes élections professionnelles et peut demander la mise à disposition d'un certain nombre d'agents rémunérés par la SNCF ou d'agents mis en disponibilité qui conservent le bénéfice de l'avancement statutaire.

- En matière d'institutions de représentation du personnel, la SNCF applique de plein droit les dispositions du code du travail.

En outre, afin de répondre à la spécificité de l'entreprise et d'assurer un dialogue à tous les niveaux entre les organisations syndicales et la hiérarchie, un certain nombre d'institutions de concertation ont été créées dans le cadre statutaire, notamment :

. une commission professionnelle centrale dans chacun des grands domaines ou activités ;

. environ 80 commissions locales interfonctionnelles regroupant chacune les établissements des différentes fonctions implantés dans une même zone géographique ;

. des commissions spécialisées des réseaux pour les questions propres aux agents de conduite et aux agents d'accompagnement des trains ;

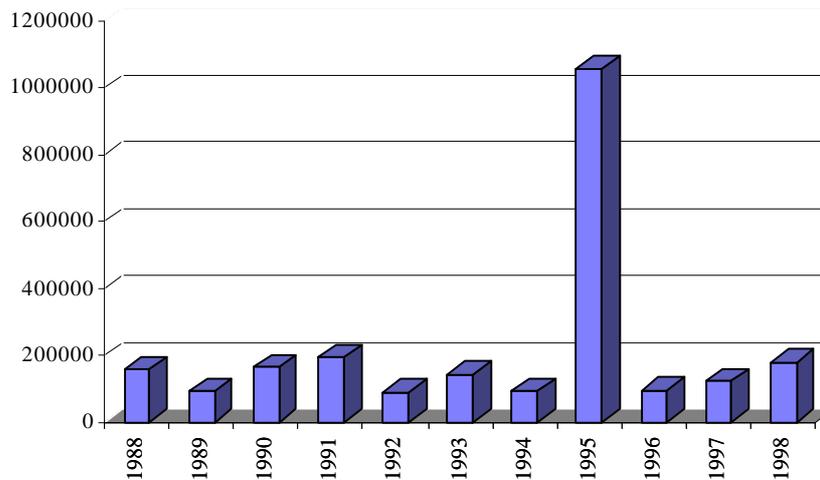
. pour tenir compte de la spécificité de la SNCF en matière de sécurité, un comité national d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail et une commission fonctionnelle de ce comité dans chacune des grandes fonctions.

- Les agents du cadre permanent sont enfin soumis à un régime spécifique de retraite prévoyant une possibilité de départ à 55 ans (50 ans pour le personnel ayant 15 années de conduite) et ouvrant droit à une pension égale à 50 % du montant de la rémunération pour 25 annuités de services.

***2. Note sur le nombre de jours de grève des agents de l'établissement au cours des dix dernières années et présentation sommaire de l'origine des conflits. Evaluation de l'impact de ces conflits sur les résultats annuels de l'entreprise.***

Le nombre de journées perdues (JP) au cours des dix dernières années est repris sur le tableau ci-dessous :

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
158.343	93.557	164.395	193.776	89.160	144.803	93.815	1.054.920	94.867	124.259	180.432



Les préavis locaux (à l'échelon de l'établissement) représentent la très grande majorité des préavis déposés, soit autour de 90 %. Les préavis régionaux représentent une proportion d'environ 8 %. En revanche, le nombre de journées perdues est principalement imputable aux grèves nationales. A titre d'exemple, sur les 180.432 journées perdues en 1998, 145.723 journées concernent des grèves nationales.

L'analyse thématique permet de distinguer parmi les principales revendications des conflits :

- des thèmes récurrents : effectifs, moyens, conditions de travail...
- des thèmes liés aux changements : modernisations, outils et méthodes de production, productivité...
- des thèmes émergents : sûreté, contexte de filialisation...

L'évaluation de l'impact des conflits sur les résultats annuels de l'entreprise est difficilement quantifiable. Les effets de la grève sur le trafic voyageurs sont les plus apparents et ceux ressentis avec le plus d'acuité. Ils génèrent, outre des pertes directes importantes correspondant aux prestations non assurées les jours de grève, également des pertes indirectes très difficiles à évaluer en particulier sur le trafic grandes lignes, compte tenu du créneau concurrentiel sur lequel se situe le service ferroviaire.

Sur le trafic fret, les effets sont sensibles mais, compte tenu de la nature fluctuante des prestations et de la part peu importante de celles strictement programmées et connues à l'avance, « l'évasion » ne peut être appréhendée de manière rigoureuse.

Il est néanmoins incontestable que l'impact des grèves est lourdement ressenti sur le fret :

- non seulement au niveau des prestations qui ne peuvent être assurées pendant la cessation de travail,
- mais également par les effets induits par la perte de confiance et la désorganisation qu'entraînent ces mouvements au niveau des entreprises partenaires du rail.

Ces pertes de trafic prévisible ou potentiel ont également un caractère durable plus accentué que pour le trafic voyageurs compte tenu des conséquences lourdes provoquées par la grève sur les conditions de fonctionnement des entreprises clientes.

En outre, la configuration et la fragmentation des acheminements fret, qui s'effectuent selon une chaîne de production à maillons multiples, font que ce trafic présente une plus grande vulnérabilité que le trafic voyageurs du fait des grèves ponctuelles même de caractère local qui produisent un effet de blocage et de désorganisation important sans rapport avec le nombre de grévistes.

Or, les conflits ponctuels atteignent un niveau élevé dans l'entreprise ; ainsi :

- en 1997 : 565 conflits locaux et 99 conflits régionaux pour 9 grèves « nationales »
- en 1998 : 912 grèves locales et régionales pour une douzaine de grèves nationales.

On peut estimer, pour le quatrième trimestre 1998 les pertes de recettes mesurables dues aux grèves de l'ordre de 350 millions de francs à 400 millions de francs pour l'ensemble des trafics.

### ***3. Note sur l'organisation de l'entreprise en matière de gestion des conflits collectifs du travail***

L'entreprise s'est engagée au travers de son projet industriel à améliorer le dialogue social. Dans ce cadre, elle s'efforce de développer une nouvelle attitude dans les relations sociales suivant trois dimensions : l'écoute, la clarté et le respect des engagements.

A titre préventif, elle déploie aux différents échelons de l'entreprise une concertation fondée sur des entretiens, des réunions et des tables rondes avec les organisations syndicales ainsi que le fonctionnement des différentes instances légales et conventionnelles servant de cadre à de nombreux échanges sur les questions sociales.

Cette action préventive se situe aux trois niveaux hiérarchiques de l'entreprise :

- établissement,
- région,
- direction

qui ont chacun des interlocuteurs syndicaux.

Par ailleurs, des instances de concertation statutaires et conventionnelles ont été mises en place pour, au-delà des instances légales, tenir compte du particularisme du fonctionnement de l'entreprise.

La conflictualité sociale à la SNCF demeure cependant à un niveau anormalement élevé qui appelle, au-delà de la poursuite des actions précitées, des mesures nouvelles.

Il sera donc recherché, en concertation avec les organisations syndicales, les règles de conduite et procédures nouvelles qui seraient de nature à diminuer le nombre de conflits et à faire en sorte que, lorsque ces derniers surviennent, la gêne pour nos clients

soit la plus limitée possible. Cette voie paraît la plus apte à concilier le droit légitime de défense des intérêts professionnels et les principes et valeurs de service public.

Ces différents points ont été développés verbalement par M. Vieu, directeur des ressources humaines de la SNCF, lors de son audition.

***4. Quelle analyse faites-vous de la situation de la SNCF au regard de la concurrence dans votre secteur d'activité ?***

La SNCF est confrontée sur l'ensemble de ses grands métiers, transport de fret, transport de voyageurs grandes lignes ou régionaux, à une double forme de concurrence :

- celle, déjà ancienne, des modes de transport routier, aérien et fluvial, organisée en France par la loi d'orientation des transports intérieurs,

- celle, rendue désormais possible par la directive européenne 91/440, d'autres entreprises ferroviaires européennes.

La SNCF prend la concurrence pour une donnée durable de son environnement ; elle a démontré qu'elle était capable d'y faire face avec succès. Ses parts de marché tant en transport de fret que de voyageurs sont parmi les plus élevées des grands opérateurs ferroviaires européens et elle dispose d'un savoir-faire et d'une capacité technique qui lui permettent de garantir deux atouts forts du train, la sécurité et la ponctualité. Elle a réussi par ailleurs à mettre en œuvre une véritable politique de services aux clients qui a largement contribué au développement récent de son trafic. En outre, elle sait faire valoir que le mode de transport qu'elle exploite préserve l'environnement.

Mais elle ne s'inscrit pas, pour autant, dans la perspective de forte libéralisation du secteur ferroviaire développée par le livre blanc de la commission européenne. Elle plaide, en effet, auprès de la commission de Bruxelles, que l'objectif de développement de la part du mode ferroviaire dans les flux de transport intra-européens ne saurait résulter d'une simple introduction des forces du marché et qu'il passe d'abord par des actions concrètes de soutien à l'amélioration des performances des acheminements.

Par ailleurs, elle ne peut accepter, d'un coup, des concurrences trop inégales résultant d'une absence d'harmonisation des conditions d'exploitation qui la déstabiliseraient durablement au moment où s'amorce son redressement commercial et financier. A ce titre, elle est particulièrement attachée à ce que les évolutions de la réglementation fiscale et sociale du secteur du transport routier de fret aillent dans le sens d'un rapprochement de la réglementation applicable au mode ferroviaire ; de même, elle veillera à ce que des initiatives prises par des gouvernements européens pour assainir les comptes de leurs réseaux ferroviaires (modification progressive du statut des personnels et prise en charge par l'Etat des sureffectifs) ne constituent pas une distorsion de la concurrence le moment venu.

***5. Quelle est la situation du paysage syndical dans votre entreprise ?  
Présentation des résultats des dernières élections.***

Les organisations syndicales représentatives pour l'ensemble des collèges à la SNCF sont au nombre de 5 :

- la CGT, qui obtient aux dernières élections professionnelles 48 % des suffrages au titre des délégués du personnel et 46 % des suffrages au titre des représentants aux comités d'établissement.

- la CFDT, qui obtient aux dernières élections professionnelles 20 % des suffrages au titre des délégués du personnel et 20 % des suffrages au titre des représentants aux comités d'établissement.

- la CGT-FO, qui obtient aux dernières élections professionnelles 5,2 % des suffrages au titre des délégués du personnel et 5,6 % des suffrages au titre des représentants aux comités d'établissement.

- la CFTC, qui obtient aux dernières élections professionnelles 5 % des suffrages au titre des délégués du personnel et 5,8 % des suffrages au titre des représentants aux comités d'établissement

- Sud-Rail, qui obtient aux dernières élections professionnelles 6,5 % des suffrages au titre des délégués du personnel et 8,6 % des suffrages au titre des représentants aux comités d'établissement

Deux organisations syndicales sont représentatives du personnel des deuxième et troisième collèges :

- la FMC-UNSA, qui obtient aux dernières élections professionnelles 31 % des suffrages exprimés dans ces collèges au titre des délégués du personnel et 29 % des suffrages exprimés dans ces collèges au titre des représentants aux comités d'établissement. Lors de son dernier congrès, cette organisation a affiché sa volonté de s'ouvrir à l'ensemble du personnel de la SNCF.

- la CFE-CGC, qui obtient aux dernières élections professionnelles 3 % des suffrages exprimés dans ces collèges au titre des délégués du personnel et 3,5 % des suffrages exprimés dans ces collèges au titre des représentants aux comités d'établissement.

La FGAAC, organisation syndicale catégorielle, obtient 29 % des suffrages exprimés par les agents de conduite aux dernières élections de délégués du personnel, et 4,8 % des suffrages exprimés par l'ensemble des agents d'exécution aux dernières élections de représentants aux comités d'établissement.

**6. Quel bilan dressez-vous sur le fonctionnement des mesures relatives au préavis obligatoire dans les services publics (article L. 521-2 du code du travail et suivants) ?**

La nécessité du préavis est prévue par l'article L. 521-3 du code du travail dans les termes suivants :

*« La cessation concertée du travail doit être précédée d'un préavis.*

*Le préavis émane de l'organisation ou d'une des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national, dans la catégorie professionnelle ou dans l'entreprise, l'organisme ou le service intéressé.*

*Il précise les motifs du recours à la grève.*

*Le préavis doit parvenir cinq jours francs avant le déclenchement de la grève à l'autorité hiérarchique ou à la direction de l'établissement, de l'entreprise ou de l'organisme intéressé. Il fixe le lieu, la date et l'heure du début ainsi que la durée, limitée ou non, de la grève envisagée.*

*Pendant la durée du préavis, les parties intéressées sont tenues de négocier. ».*

En ce qui concerne l'entreprise, celle-ci s'efforce de faire observer le respect de ces règles.

En premier lieu, elle veille à négocier dans le délai utile. L'accent est ainsi mis sur la nécessité de mettre à profit le délai du préavis pour tenter de trouver, par la négociation avec les organisations syndicales signataires, une solution aux problèmes posés prenant bien en compte les intérêts de l'entreprise et du personnel.

La procédure de concertation permet que soient levés directement par les organisations syndicales de nombreux préavis à la suite des réunions de conciliation et à ce qu'un nombre important n'ait pas été suivi d'effet.

C'est ainsi qu'en 1997, environ 500 préavis sur 1.178 n'ont pas été suivis. De même, en 1998, plus de 300 préavis n'ont pas été suivis d'effet sur 1.191 préavis déposés.

L'entreprise s'efforce également de rendre dissuasives les pratiques de grèves irrégulières en préavisant le personnel et les organisations syndicales signataires de préavis du caractère illicite de ces actions et des sanctions encourues.

Le fonctionnement des mesures relatives au préavis appelle peu d'observations quant aux dispositions en tant que telles, même si la durée de préavis peut dans certains cas être jugée trop limitée pour permettre un bon développement de la négociation.

Enfin, il faut noter que les grèves sans préavis sont relativement rares et ont souvent pour origine des événements fortuits extérieurs à l'entreprise provoquant une réaction de type passionnel (par exemple : agression d'agent).

C'est plutôt l'application des dispositions relatives au préavis qui ôtent, dans certains cas, à celles-ci leur pertinence et beaucoup, si ce n'est la totalité, de leur efficacité.

Ainsi, le préavis a non seulement pour fonction de permettre une négociation destinée si possible à éviter la grève, mais aussi de rendre possible pour l'entreprise

publique, en cas de déclenchement du mouvement, de mettre tout en œuvre pour en réduire les conséquences de telle sorte que le principe de continuité du service public puisse trouver une application conciliable avec l'exercice du droit de grève.

Or, pour pouvoir mettre en place des services les mieux adaptés aux ressources et aux besoins, la SNCF doit connaître le jour et l'heure du déclenchement réel du mouvement. En effet, l'organisation des circulations, l'adéquation des moyens en matériel et des ressources en personnel très variable dans le temps et l'espace ne peuvent être réalisées correctement que si les différents paramètres nécessaires à la mise en place d'un service d'urgence sont connus à l'avance. De plus, ce service n'est pas interchangeable quel que soit le jour réel de la grève (circulations différentes à assurer, positionnement du service des agents, de leurs repos, de leurs congés, variables en fonction de la réglementation du travail, localisation différente des engins et matériels remorqués,...).

Une pratique parfois utilisée par les organisations syndicales consiste à déposer soit des préavis longs, soit des préavis successifs d'une journée par exemple se succédant sans solution de continuité et pareillement motivés, ce qui a pour effet de rendre incertaine la date de déclenchement du mouvement.

Face à ces pratiques qui peuvent apparaître contraires aux intentions du législateur, des précisions ont été apportées le 11 mars 1964, par une circulaire ministérielle en énonçant notamment :

- que l'obligation de préavis a pour but de tenir informés des mouvements de grève à la fois les usagers du service public et les autorités responsables de son fonctionnement,

- qu'un agent désireux de faire grève doit participer à ce mouvement, *dès l'heure de la prise de service fixée pour lui par l'horaire qui le concerne,*

- que le *dépôt de préavis systématiquement renouvelés mais qui ne seraient pas suivis d'arrêts de travail effectifs dénature le préavis institué par la loi.*

L'entreprise considère donc que :

- l'heure de début de la grève doit non seulement figurer dans le préavis mais être respectée dans les faits,

- conformément à l'article L. 521-4 du code du travail, l'heure de début doit être la même pour tous les membres du personnel concerné et non laissée à l'initiative du salarié à l'intérieur de la période indiquée dans le préavis, période dont la durée peut d'ailleurs être indéterminée. Ceci ne prive pas un agent donné de la possibilité de faire grève postérieurement à l'heure indiquée dans le préavis mais dès l'heure de prise de service fixée pour lui, la plus proche de l'heure de la grève mentionnée dans le préavis,

- que les préavis successifs pareillement motivés et émanant des mêmes organisations syndicales constituent en fait un seul et même préavis,

- que les préavis longs ou successifs non suivis d'effet au jour et à l'heure prévus dans le préavis long ou le premier des préavis successifs deviennent caducs et générateurs de grèves surprises prohibées par la loi,

- de même, les agents grévistes qui, après avoir repris leur travail, se remettent en grève dans le cadre d'un même préavis, se placent en situation irrégulière, l'heure de début du mouvement indiquée au préavis n'étant plus respectée et la grève revêtant, le cas échéant, un caractère tournant.

Actuellement, des jurisprudences semblent remettre en cause certains de ces principes de base liés à une bonne application de l'article L. 521-3 du code du travail. Une assise législative plus claire serait donc souhaitable.

Le respect des dispositions précisées ci-dessus devrait permettre, en cas d'échec de la négociation prévue, d'une part, d'organiser dans les délais utiles le service pour en assurer la continuité, d'autre part, d'informer à l'avance la clientèle du trafic mis en place, afin qu'elle puisse prendre toutes dispositions palliatives.

***7. Comment sont effectués les prélèvements sur les rémunérations en cas de grève ? Existe-t-il souvent des grèves de moins d'une journée (incidence de la loi « Le Pors ») ?***

Sous l'empire de la loi du 31 juillet 1963, conformément aux dispositions légales (art. 6), la cessation du travail pendant une durée inférieure à une journée de travail donnait lieu à une retenue égale à la rémunération afférente à cette journée.

Depuis la loi n° 82-889 du 19 octobre 1982, les retenues sont opérées en fonction des durées d'absence définies à l'article 2 de la loi précitée, à savoir :

- grève inférieure ou égale à une heure = 1/160<sup>e</sup> de retenue,
- grève supérieure à une heure et inférieure ou égale à ½ journée = 1/50<sup>e</sup> de retenue,
- grève supérieure à ½ journée et n'excédant pas une journée = 1/30<sup>e</sup> de retenue.

Cette législation a favorisé la survenance de grèves de courte durée et plus fréquentes (notamment une heure à la prise de service, ou 1 heure à la mise en tête du train).

On peut estimer, sur 100.000 journées perdues pour fait de grève, sur les 10 premiers mois de 1998, que 80.000 sont relatives à des grèves d'une demi-journée, 15.000 sont relatives à des grèves d'une heure. Ces 15.000 journées perdues représentent 130.000 cessations de travail d'une heure.

***8. Disposez-vous d'éléments sur le coût des éventuels accords relatifs au paiement des journées de grève à la fin des conflits sociaux importants ?***

Comme le rappelle notre réglementation, les journées de grève doivent systématiquement donner lieu à retenues dans les conditions légales.

Ces règles sont effectivement correctement appliquées, ce qui est régulièrement confirmé par les contrôles globaux auxquels il est procédé.

Néanmoins, à l'occasion de situations exceptionnelles comme celles rencontrées lors des conflits longs ou particulièrement durs (type novembre/décembre 1986), les négociations de « sortie de grève » ont pu comporter des dispositions (débit limité du contingent des congés ou étalement partiel des retenues) destinées à inciter à la reprise du travail et prenant en compte l'aspect social des situations.

### **C. EDF GAZ DE FRANCE**

#### ***1. Nombre d'agents gérés par l'établissement, les catégories du personnel et les particularités de leur statut par rapport au droit commun du droit du travail ?***

EDF GDF comptent 139.113 agents statutaires et 600 agents non statutaires (essentiellement des personnes ne remplissant pas les conditions d'âge ou de nationalité fixées par le statut en matière d'embauche).

Les agents statutaires sont 115.000 à EDF et 24.000 à Gaz De France.

Les entreprises ont compté jusqu'à 153.000 agents statutaires en 1995. La décroissance des effectifs est régulière depuis cette époque. L'accord récemment signé sur le passage à 35 heures devrait se traduire par une augmentation des effectifs pour les 3 prochaines années.

Les agents sont répartis en 3 collèges (exécution, maîtrise et cadres) :

- exécution : 28%

- maîtrise : 52%

- cadres : 20%

Le personnel d'EDF, comme celui du Gaz de France et des entreprises du secteur électrique et gazier non nationalisées, est soumis à un statut approuvé par le décret n°46-1541 du 22 juin 1946 pris en application de la loi de nationalisation n°46-628 du 8 avril 1946.

Le statut prévoit des dispositions particulières en ce qui concerne notamment la retraite, les oeuvres sociales, les institutions représentatives du personnel et la procédure disciplinaire.

Ce texte a été complété par de nombreuses décisions de la Direction et des accord collectifs.

Le statut ne prévoit aucune disposition sur la grève.

Cependant, une réglementation spécifique, issue de notes prises par les directeurs des deux grandes directions opérationnelles d'EDF, la Direction de la production et du transport (note « Bénat » du 27 octobre 1989) et la Direction de la distribution (note « Daurès » du 10 octobre 1990), vise à assurer la continuité du service public en cas de grève (sur le contenu de ces notes cf. fiche « l'organisation de l'entreprise en matière de gestion des conflits collectifs de travail »).

Par arrêt du 17 mars 1997, le Conseil d'Etat a considéré que les nécessités de l'ordre public justifiaient cette réglementation.

En outre, s'agissant des activités nucléaires de l'entreprise, la loi du 25 juillet 1980 (loi n° 80.572, J.O. 26 juillet 1980) intervenue à la suite d'un amendement déposé par M.GIRAUD s'applique. Au terme de l'article 6 de cette loi, « la violation

intentionnelle par des personnes physiques ou morales intervenant à quelque titre que ce soit dans les établissements où sont détenues des matières nucléaires (...), des lois et règlements et instructions de l'exploitant ou de ses délégués constitue, lorsqu'elle est susceptible de mettre en cause la sûreté nucléaire des installations, la protection des matières nucléaires ou la sécurité des personnes et des biens, une faute lourde ». L'amendement « Giraud » prévoit une procédure disciplinaire exceptionnelle qui a été mise en œuvre à EDF à deux reprises lors des grèves de décembre 1995.

Enfin, les dispositions de la loi du 31 juillet 1963 (n° 63.777, J.O. 2 août 1963) sur la grève dans les services publics s'appliquent à EDF.

***2. Note sur le nombre de jours de grève des agents de l'établissement au cours des dix dernières années et présentation sommaire de l'origine des conflits. Evaluation de l'impact de ces conflits sur les résultats annuels de l'entreprise.***

Le nombre de jours de grève depuis 1989 s'établit comme suit :

**1989** : 97 364

**1990** : 102 380

**1991** : 105 375

**1992** : 106 757

**1993** : 152 337

**1994** : 134 676

**1995** : 625 820

**1996** : 210 063

**1997** : 86 206

**1998** : 91 750

On enregistre depuis plusieurs années une augmentation des arrêts de travail sur des mots d'ordre ne concernant pas directement la situation interne des entreprises ou d'un secteur particulier de celles-ci. Rares sont par exemple les grèves motivées par des revendications salariales ou des décisions managériales de la direction.

Outre la grève de décembre 1995 contre le plan JUPPE de réforme de la sécurité sociale, qui se situe dans le contexte particulier d'un mouvement commun aux grandes entreprises nationales de service public, les dernières années ont été marquées principalement par d'assez nombreuses grèves ponctuelles (généralement minoritairement suivies et ne dépassant pas une journée), liées au long processus d'élaboration des directives européennes sur la libéralisation des secteurs électrique et gazier et organisées au nom de la défense du service public.

On peut s'attendre, dans la période à venir, à la poursuite de ce type d'action, au moins jusqu'au vote des lois de transposition.

Les mots d'ordre internes aux entreprises ont pour l'essentiel concerné la défense du dispositif spécifique des activités sociales et l'exercice du droit syndical.

Il est difficile d'évaluer l'impact de ces conflits sur l'activité des entreprises. Le nombre de jours de travail perdus représente, sauf en 1995/96 entre 500 et 600 agents/an, ce qui traduit une conflictualité somme toute modérée.

En terme de résultats économiques, les arrêts de travail ayant eu pour conséquence une baisse de la production d'électricité on pu avoir un impact sur les recettes, dans la mesure où ils ont ponctuellement nécessité la report d'engagements d'exportation de courant électrique.

Il est à noter qu'aucune coupure de courant significative pour fait de grève n'a eu lieu depuis le conflit de l'hiver 1986/87.

### ***3. Note sur l'organisation de l'entreprise en matière de gestion des conflits collectifs du travail***

A EDF, existe une organisation spécifique destinée à assurer la continuité de la fourniture d'électricité, obligation de service public.

Cette organisation repose sur la réglementation édictée par la Direction de l'entreprise (notes « Bénat » et « Daurès »), laquelle doit être située dans son contexte historique.

#### I- Le contexte des notes « Bénat » et « Daurès »

Dès 1957, à la veille d'une grève qui pour la première fois était assortie d'un mot d'ordre général de coupure, Direction et Organisations syndicales avaient convenu de mettre en place un plan dit « Croix-Rouge » destiné à assurer la sécurité des personnes et des biens en maintenant l'alimentation des hôpitaux, des cliniques, l'éclairage public, la signalisation....

Ce dispositif sera, par la suite repris et développé par arrêté ministériel. Le dernier en date, l'arrêté du 5 juillet 1990 (J.O. du 31.07.90 p.9213) vise à assurer un « service prioritaire » afin d'assurer, en toutes circonstances, la « satisfaction des besoins essentiels à la Nation ». Selon ce texte, lorsque des délestages deviennent nécessaires, doivent être garantis l'alimentation de clients dits « prioritaires » (hôpitaux, cliniques, laboratoires, établissements dont la cessation brutale d'activité comporterait des dangers graves pour les personnes, installations industrielles notamment celles qui intéressent la défense nationale qui ne sauraient souffrir, sans subir de dommages, d'interruption dans leur fonctionnement) et le respect des engagements internationaux. Ce texte s'impose en toutes circonstances (grève, problèmes techniques).

Destiné à assurer la sécurité des personnes et des biens, le dispositif issu de ces textes ministériels ne permettait pas d'éviter les coupures, lesquelles devenaient de plus en plus insupportables pour les usagers.

Lors de la grève de l'hiver 1986-1987, les réactions du public suscitées par les coupures ont été particulièrement vives (pétitions réclamant le « droit à l'électricité », manifestations à Paris, Marseille, Nancy, occupations de locaux par des commerçants, violences...).

A la suite d'une longue grève à l'automne 1988, le Directeur de la Production et du transport d'EDF, M. Bénat, a pris, le 12 décembre 1988 une première note (reprise et développée dans une note plus large le 27 octobre 1989) réglementant l'exercice du droit de grève à la Direction Production Transport. Un dispositif similaire a, le 10 octobre 1990, été édicté par le Directeur de la distribution, M. Daurès.

Le dispositif des notes « Bénat » et « Daurès » vise à garantir la continuité du service public (en assurant la sûreté de fonctionnement du système électrique interconnecté) et la sécurité des installations.

Il permet d'exclure non seulement les interruptions de fourniture d'électricité mais également le risque qu'elles surviennent ; un risque, qui, au surplus intègre le respect des engagements internationaux d'EDF.

En effet, les conséquences des baisses de production au niveau de chaque centrale ne s'apprécient pas dans l'instant et localement mais au niveau de leurs répercussions sur l'ensemble du système.

## II- Le contenu des notes « Bénat » et « Daurès »

Les notes prévoient que les agents assurant les fonctions de conduite nécessaires à la sûreté de fonctionnement du système électrique sont requis à leur poste de travail. Ces fonctions sont limitativement énumérées.

Le nombre d'agents susceptibles d'être requis est d'environ 2000. Les postes visés sont situés dans les centrales de production, les postes de transport d'énergie les plus importants et les services chargés de l'organisation des mouvements d'énergie appelés « dispatchings ».

Il est précisé que les agents qui refuseraient de se présenter à leur poste de travail s'exposeraient à des sanctions disciplinaires.

Les agents requis sont tenus d'effectuer l'ensemble de leurs tâches.

Les notes envisagent cependant l'hypothèse où ils s'écarteraient volontairement du programme de production. Si de ce fait, ils portaient atteinte à la sûreté de fonctionnement du système électrique, ils pourraient être poursuivis disciplinairement. En pratique, lorsque la sûreté de fonctionnement est menacée, les « dispatchings » émettent des « messages » qui doivent être impérativement observés.

Outre le non respect des messages, les notes concernées énumèrent les actions qui parce qu'elles se traduisent par une diminution de la sûreté de fonctionnement du système électrique sont sanctionnables : déclenchement d'un groupe de production provoqué en dehors des procédures normales, manoeuvre d'une liaison haute tension ou très haute tension non justifiée par une demande du dispatching ou par des considérations de sûreté locales, retrait de machines tournantes du réglage primaire ou secondaire de fréquence et de tension, si les consignes prévoient qu'elles y participent, interventions intempestives sur les systèmes et circuits de téléconduite ou de téléinformation, reprise en

local, non commandée par la hiérarchie, d'installations normalement conduites à distance, occupation, sans motif de service de salle de commande.

En pratique, le dispositif des notes « Bénat » et « Daurès » permet d'éviter les interruptions de fourniture liées à la production d'électricité.

Il est aujourd'hui globalement bien accepté par les agents et les organisations syndicales.

#### ***4. Quelle est la situation du paysage syndical dans votre entreprise ? Présentation des résultats des dernières élections.***

EDF et Gaz de France sont traditionnellement, comme d'autres entreprises publiques, des entreprises à forte implantation syndicale. Le taux de syndicalisation y est, bien que nous ne disposions pas de données précises, probablement très supérieur à la moyenne nationale.

La CGT représente à elle seule la majorité de salariés, depuis 1946, son score s'établissant, aux dernières élections professionnelles de novembre 1997 à 53% des votants, tous collèges confondus. Ce score traduit une relative stabilité depuis quelques années après une baisse régulière, notamment au cours des années 80.

La CFDT vient en seconde position avec 24% des voix, suivie de FO (13,5%), la CFE CGC (6%) et la CFTC (3,5%).

Seuls sont reconnus représentatifs au niveau des entreprises, les syndicats affiliés à ces 5 confédérations.

Quelques syndicats SUD, ainsi qu'un syndicat guadeloupéen et un syndicat corse on réussi à obtenir la reconnaissance d'une représentativité locale dans un petit nombre d'établissements. Leurs résultats électoraux sont encore pratiquement non significatifs à l'échelle des entreprises.

La CGT, installée depuis le début des années 80 dans une culture d'opposition aux initiatives de la Direction, se traduisant notamment par le refus de signer tout accord collectif, a manifesté récemment sa volonté d'une réintégration dans le jeu de la négociation collective, en signant en janvier 1999, l'accord sur le passage aux 35 heures et le protocole triennal sur l'insertion des travailleurs handicapés.

**5. Quel bilan dressez-vous sur le fonctionnement des mesures relatives au préavis obligatoire dans les services publics (article L. 521-2 du code du travail et suivants) ?**

Le Directeur du Personnel et des Relations sociales d'EDF et Gaz de France a, par lettre du 5 septembre 1995, rappelé aux fédérations syndicales les obligations légales en matière de préavis.

Il est à noter que la pratique du préavis formel n'est pas toujours respectée pour les mouvements de grève concernant l'ensemble des entreprises, mais que la Direction a toujours connaissance suffisamment à l'avance des mots d'ordre lancés par les fédérations syndicales à l'initiative des mouvements.

S'agissant de mouvements locaux, la règle du préavis est globalement respectée.

Le dépôt du préavis donne généralement lieu à l'ouverture de négociations qui, souvent, se poursuivent au cours du mouvement. Ces négociations se déroulent sans formalisme particulier.

L'obligation de négocier pendant le préavis trouve cependant ses limites dans le fait que certaines revendications nationales ne sont pas du ressort des entreprises.

**6. Comment sont effectués les prélèvements sur les rémunérations en cas de grève ? Existe-t-il souvent des grèves de moins d'une journée (incidence de la loi « Le Pors ») ?**

Avec la baisse de la conflictualité, les grèves d'une durée inférieure à une journée sont devenues plus fréquentes.

La règle du trentième indivisible, instituée par la loi du 31 juillet 1963, a été appliquée strictement jusqu'à la fin des années 60. Depuis, les retenues sont pratiquées prorata temporis, compte tenu notamment du phénomène évoqué plus haut.

Les notes « Bénat » et « Daurès » précitées ont toutefois instauré un système particulier concernant les agents requis au titre de ces notes.

Lorsqu'ils effectuent la totalité de leurs prestations, ces agents perçoivent l'intégralité de leur salaire.

Mais s'ils n'effectuent que les tâches nécessaires au maintien de la sûreté de fonctionnement du système électrique et celles liées à la sécurité des installations, ils perçoivent, pendant la durée de leur poste de travail, une rémunération correspondant à ces tâches, soit 20% du salaire normalement dû. Les indemnités de service continu sont intégralement maintenues.

***7. Disposez-vous d'éléments sur le coût des éventuels accords relatifs au paiement des journées de grève à la fin des conflits sociaux importants ?***

La règle à EDF est de ne pas rémunérer les heures de grève.

Ce principe a été rappelé aux Directeurs d'unités, le 29 décembre 1995, par le Directeur du Personnel et des Relations sociales, à la suite des mouvements sociaux de fin 1995.

Il est admis que les Directeurs d'unité puissent, suivant les circonstances, décider d'étaler dans le temps les retenues sur rémunération.

A titre d'exemple, compte tenu de la durée du mouvement de 1995, et sur recommandation des pouvoirs publics, les retenues avaient été étalées sur plusieurs mois, jusqu'à apurement complet en juin 1996.

## **D. RATP**

### ***1. Quelles sont les principales caractéristiques et particularités des agents de la RATP par rapport au droit commun du code du travail ?***

Les personnels de l'entreprise qui relèvent du cadre permanent bénéficient d'un statut mais ils sont dans des relations de droit privé avec l'employeur : leurs contestations sont recevables par les prud'hommes.

Le statut se distingue du droit commun principalement sur deux points :

#### **1) licenciement/révocation**

Le licenciement est prévu uniquement dans le cas des agents stagiaires,

La révocation est prononcée pour un motif disciplinaire.

#### **2) Assurance maladie**

Les agents malades bénéficient, sous conditions, de congés à plein salaire dont la durée ne peut excéder trois cent soixante cinq jours consécutifs. Les congés annuels ne sont pas réduits lorsque la durée du congé maladie est au plus égale à trois mois.

Par ailleurs, le règlement des retraites prévoit que des personnels de l'exploitation et de la maintenance peuvent bénéficier de conditions particulières relatives à la retraite.

- Dans les services d'exploitation, les agents peuvent faire valoir leurs droits à pension à la double condition de compter 25 ans de services valables et 50 ans d'âge. La liquidation de la pension est calculée sur la base d'une bonification égale au 1/5, avec maximum de 5 ans, de la durée des services effectivement accomplis dans un emploi ouvrant droit à ces dispositions particulières.

- Dans les services de maintenance, les agents peuvent faire valoir leurs droits à pension à la double condition de compter 25 ans de services valables et 55 ans d'âge. La liquidation de la pension est calculée sur la base d'une bonification égale à la moitié, avec maximum de 5 ans, de la durée des services effectivement accomplis après l'âge de 50 ans dans un emploi ouvrant droit à ces dispositions particulières.

### ***2. La RATP peut-elle être considérée comme ayant une activité monopolistique dans son secteur ?***

La RATP n'est pas en situation de monopole dans l'organisation des transports en commun dans Paris et sa région. D'autres opérateurs interviennent également. Les parts respectives des différents intervenants sont les suivantes :

	<b>RATP</b>	<b>SNCF</b>	<b>APTR</b>
	<b>Nombre de voyageurs</b>		
1980	78,3 %	16,4 %	5,4 %
1994 (1)	75,8 %	17,1 %	7,1 %
	<b>Nombre de voyageurs/kilomètres</b>		
1980	53,5 %	42,3 %	4 %
1994	52,2 %	42,9 %	4,9 %

<sup>(1)</sup> Les statistiques UTP disponibles sur internet vont jusqu'en 1995 mais elles sont difficilement exploitables en raison du mouvement de grève de fin d'année.

### **Quelles sont les perspectives d'avenir ?**

Des directives européennes sont en préparation pour les transports urbains. Elles devraient introduire une notion de "contrat de gestion de service public" régulièrement remis en concurrence par appel d'offres.

### ***3. Quels jugements portez-vous sur le fonctionnement des mesures relatives au préavis obligatoire dans les services publics ?***

La RATP a poursuivi depuis 1986 une action continue de veille sur les modalités du dépôt des préavis de grève. A partir de 1991, elle a saisi le juge à plusieurs reprises pour que soient clarifiées les modalités d'exercice du droit de grève et notamment celles qui réintroduisaient l'incertitude sur les conditions des arrêts de travail (préavis en liasse notamment). Récemment, la décision de la Cour de cassation rappelant le principe légal de l'interdiction des grèves par roulement a confirmé la position de la Direction à l'égard des organisations syndicales. De fait, aujourd'hui, les modalités de la grève dans l'entreprise se concentrent sur des mouvements de 24 heures dont les termes sont précisés dans les préavis de grève.

Il reste cependant que la CGT a introduit récemment une action en justice pour contester le fait de ne pouvoir appeler des agents à cesser le travail à des heures différentes alors que leurs prises de service sont décalées dans le temps.

Par ailleurs, il demeure la question du rapport existant entre la gêne occasionnée par les arrêts de travail et le coût de la grève pour les agents. En instituant la possibilité d'opérer des retenues pouvant aller jusqu'à 1/160ème de la rémunération mensuelle, la loi n°82-889 du 19 octobre 1982 a rendu possible que des arrêts de courte durée soient à la fois très pénalisants pour les voyageurs et peu coûteux pour les agents. La rédaction originelle de la loi qui prévoyait une retenue d'une journée de salaire pour tout arrêt de travail dans la journée, quelle que soit sa durée, était à cet égard plus dissuasive.

**4. Combien de temps vous a-t-il fallu pour préparer le protocole d'accord sur le droit syndical du 30 mai 1996 ?**

Six mois de travail (groupe de travail et négociation), précédés par cinq ans de maturation.

**Comment les syndicats perçoivent-ils le dispositif d'alarme sociale ?**

Les alarmes sont déposées par tous les syndicats CGT comprise. Par ailleurs, les signataires font un bilan positif de l'accord.

**Vous paraît-il généralisable sur le plan législatif à l'instar de ce qui est déjà prévu en matière de préavis ?**

L'alarme sociale n'est fructueuse que dans un cadre décentralisé permettant de résoudre rapidement les problèmes et si les parties prenantes ont une vision partagée de la qualité de service à offrir au voyageur et de l'importance de la continuité du service.

**5. Disposez-vous de statistiques sur le nombre de jours de grève à la RATP au cours des dix dernières années ?**

Année	Nombre de préavis	jours/agents	Nombre de jours de grève
1990	790	0,62	29769
1991	543	0,82	32655
1992	376	0,52	19861
1993	351	0,4	15674
1994	481	0,78	30973
1995	476	5,65	225973
1996	228	0,37	14518
1997	339	0,39	15803
1998	213	0,12	4816 (estimé)
1999	4		

**Avez vous des éléments sur le coût de ces grèves pour la RATP ?**

De l'ordre de 2000 frs/jour de grève (manque de recette). Ce coût est calculé d'après la moyenne de l'impact sur les recettes, tel que calculé à partir des mouvements observés entre 1990 et 1997.

**Quel est le sens de l'évolution ?**

Les agents ne sont plus disposés à suivre des mots d'ordre idéologiques en décalage avec la réalité de leur vie quotidienne. Ils exercent un regard critique sur les appels à la grève et arbitrent entre l'impact direct sur leur revenu en fin de mois et l'avantage qu'ils peuvent espérer de leur participation au mouvement.

**6. Quel sentiment vous inspire le principe d'un service minimum dans votre secteur ?**

La mise en place d'un service minimum soulève la question des conditions de sécurité requises pour assurer le transports des personnes. A l'heure actuelle, un service minimum devrait conduire à assurer 80% du trafic normal aux heures de forte affluence.

**7. Quelles conditions juridiques, financières et sociales devraient être remplies pour mettre en oeuvre le service minimum dans de bonnes conditions ?**

Conditions juridiques : modification des textes relatifs à l'exercice du droit de grève dans les services publics

Conditions financières : modalités identiques à celles actuellement en vigueur en cas de grève.

Conditions sociales : les syndicats préfèrent construire une démarche plutôt que de se la voir imposer. Par ailleurs, la question des sanctions lorsque le service minimum n'est pas respecté doit être traité *a priori*.

**8. Comment sont effectués les prélèvements sur les rémunérations en cas de grève ?**

Les retenues sont opérées temps pour temps.

**Existe-t-il des grèves de moins d'une journée ?**

La pratique était très répandue dans l'entreprise (2 heures à prise ou fin de service), mais est beaucoup moins utilisée dans la période récente. Les arrêts < 1 journée représentent environ 20% <sup>1</sup> et sont toujours maintenant dans des plages précises, les arrêts de travail sans durée précise ayant totalement disparu depuis le mois de juin 98 (sur l'année, ils représentent 13% des préavis.

**9. Disposez-vous d'éléments sur le coût des accords relatifs au paiement des journées de grève à la fin de conflits sociaux importants ?**

Il n'y pas d'exemple dans la période récente de conflits ayant donné lieu à paiement de journées de grève.

---

<sup>1</sup> Si l'on écarte les préavis dont les plages n'étaient pas précisées, le rapport des arrêts d'une durée < 1 jour représentent 24%.

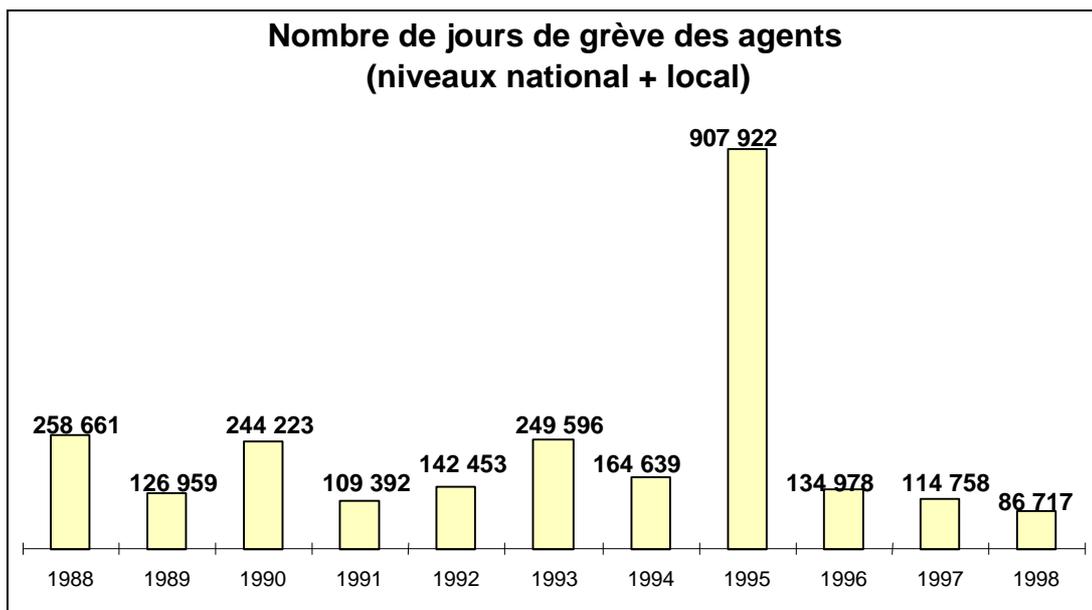
## **E. LA POSTE**

### **1. Le nombre d'agents gérés par l'établissement, les catégories de personnels et les particularités de leur statut au regard du droit commun du code du travail.**

Au 31 décembre 1997, l'effectif total de La Poste exprimé en unités physiques s'établit à 306 589 agents, qui se répartissent en deux catégories : d'une part les agents fonctionnaires et, d'autre part, le personnel contractuel de droit privé régi par la Convention commune La Poste-France Telecom négociée selon les dispositions prévues par le code du travail, par le code de la sécurité sociale et par le décret pris en application de l'article 31 de la loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications.

Fonctionnaires	240 967
Contractuels	65 222
Ensemble	306 589

### **2. Le nombre de jours de grève des agents de l'établissement au cours des 10 dernières années et présentation sommaire de l'origine des conflits. Evaluation de l'impact de ces conflits sur les résultats annuels de l'entreprise.**



A l'exception de l'année 1995, marquée par le mouvement social du mois de décembre, la conflictualité à La Poste enregistre une diminution quasiment régulière depuis l'année 1993.

Dans la grande majorité des cas, les préavis déposés au plan local s'articulent autour des réorganisations de services. Ce motif générique regroupe en fait deux catégories de revendications :

- la première porte généralement sur des problèmes d'emploi liés aux redéploiements ou aux suppressions de positions de travail induits par les réorganisations ;
- la seconde concerne très fréquemment la modification des régimes de travail (suppression des brigades, passage en mixte) ou tout simplement des changements d'horaires.

En marge des préavis directement motivés par une réorganisation, les conditions de travail constituent également un motif « attrape-tout » derrière lequel se dissimulent souvent des problèmes d'effectifs (moyens de remplacement insuffisants, positions de travail à découvert) qui ont des répercussions sur la charge de travail des agents et, plus ponctuellement, sur l'attribution des tours de congé.

Depuis un an environ, la plupart des préavis motivés par des réorganisations ou des problèmes d'effectifs incluent presque systématiquement dans leur plate-forme revendicative la mise en oeuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

Si, en raison de son importance, le mouvement social du mois de décembre 1995 a eu un impact sur le chiffre d'affaires de l'entreprise, les conflits sociaux n'ont pas à proprement parler de conséquences directement chiffrables sur les résultats annuels de l'entreprise. En effet, il s'agit essentiellement de conflits locaux de courte durée dont l'impact est davantage à mesurer en terme d'image auprès des clients.

### ***3. L'organisation de l'entreprise en matière de gestion des conflits collectifs du travail***

Lorsque la négociation prévue dans le cadre du dépôt de préavis ne permet pas d'éviter le conflit, La Poste met en oeuvre un certain nombre de dispositions pour assurer le contrôle de l'acheminement du courrier. Une cellule de régulation nationale assure à La Poste les missions de régulation des flux de trafic, grâce à l'appui de neuf centres de traitement et d'entraide, deux en région parisienne, les sept autres étant répartis dans les délégations. Ces centres ont vocation à être sollicités à tout moment pour assurer l'écoulement du trafic, ponctuellement en cas de grève, et plus généralement en cas de surcharge de trafic.

Dans certaines circonstances - grève Air France ou SNCF - la cellule de régulation s'assure de l'acheminement du courrier en mettant en place des modes de transport suppléatifs, notamment des liaisons routières exceptionnelles.

Par ailleurs, pour garantir la continuité du service, il est particulièrement veillé en cas de conflit au respect de la liberté du travail pour les agents non grévistes. Dans le cas d'entrave à la liberté du travail (piquets de grève, occupation des locaux), La Poste

met en oeuvre la procédure de référé pour libérer l'accès à ses établissements pour les agents non grévistes et pour le public.

***4. Quelle analyse faites-vous de la situation de votre établissement au regard de la concurrence dans votre secteur d'activité ?***

Les activités de La Poste recouvrent trois métiers : le courrier, les colis et les services financiers.

Le secteur des colis s'exerce dans un domaine entièrement soumis à la concurrence.

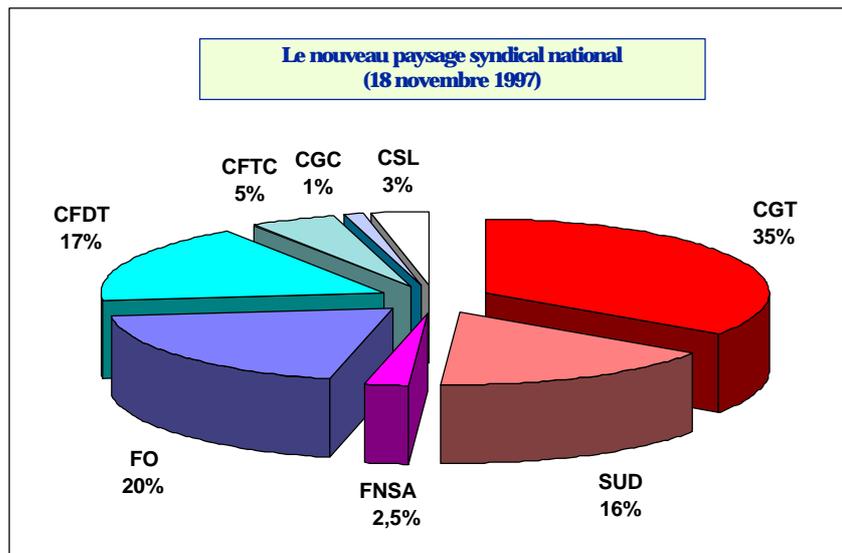
Il en va pratiquement de même pour les services financiers qui, s'ils partagent avec les Caisses d'Epargne et le Crédit Mutuel, la distribution du Livret d'Epargne, n'ont par contre pas la possibilité d'offrir des crédits aux particuliers, hors épargne-logement.

Les activités ouvertes à la concurrence concernent également plus de 40% du chiffre d'affaires courrier, dont le secteur dit « réservé » - en compensation des surcoûts impliqués par le service universel - ne recouvre plus que la lettre simple (0 à 350 grammes et moins de 15F), le publipostage et le courrier transfrontalier.

***5. Quelle est la situation du paysage syndical dans l'entreprise ?  
Présentation des résultats des dernières élections.***

Le dernier scrutin à La Poste a eu lieu le 18 novembre 1997 et concernait l'élection des représentants du personnel auprès des commissions administratives paritaires (CAP) et des commissions consultatives paritaires (CCP).

Dans le prolongement des précédents scrutins organisés à La Poste, le taux de participation s'établit à un niveau très élevé qui approche les 85%. Ce taux est supérieur de 1,5 point à celui du scrutin de 1994 et constitue le plus fort taux enregistré depuis l'élection au Conseil d'Administration de 1991.



S'ils ne remettent pas en cause la hiérarchie observée à l'issue du scrutin de 1994 (ni même celle issue de l'élection au Conseil d'Administration de 1995), les résultats d'ensemble traduisent un très net resserrement des positions, en particulier entre FO, la CFDT et SUD dont les scores respectifs sont désormais très proches : l'écart entre FO et SUD était d'environ 10 points en 1994, il est désormais d'un peu plus de 3 points. Entre la CFDT et SUD, l'écart passe de 5 à moins d'1 point.

**6. Quel bilan dressez-vous des mesures relatives au préavis obligatoire dans les services publics (article L. 521-2 du code du travail et suivants) ?**

Les statistiques relatives aux préavis de grève locaux déposés à La Poste en 1997 permettent de dresser un double bilan :

- en premier lieu, le rapport entre le nombre de préavis déposés au niveau local et le nombre effectif de conflits permet de mesurer l'efficacité de la négociation rendue obligatoire dans les cinq jours précédant la grève. En effet, sur les 1208 préavis déposés en 1997, 66% d'entre eux ont débouché sur un conflit. L'efficacité de la négociation est donc avérée dans 34% des préavis déposés, voire plus si l'on considère que, dans certains cas, les préavis sont maintenus pour la circonstance mais ne sont pas suivis d'effet.

Les statistiques de conflictualité sur les trois premiers trimestres de l'année 1998 (cf. graphiques ci-joints) illustrent également l'effet des mesures relatives au préavis obligatoire. En effet, l'évolution à la hausse du nombre de préavis locaux déposés en 1998 ne se répercute pas significativement sur le nombre de journées perdues qui s'établit à 33 577, en baisse d'environ 1% par rapport à l'année précédente. En définitive, sur les 3 premiers trimestres, l'année 1998 apparaît plus revendicative sans que ce regain de conflictualité débouche sur une augmentation du nombre de jours de grève.

- en second lieu, les mesures relatives au préavis obligatoire dans les services publics contribuent à réduire considérablement le nombre de conflits sans préavis. A titre d'illustration, le nombre de conflits sans préavis au cours de l'année 1997 s'établit à 62 et ne représente que 7% de l'ensemble des conflits recensés dans l'année.

***7. Comment sont effectués les prélèvements sur les rémunérations en cas de grève ? Existe-t-il souvent des grèves de moins d'une journée (incidence de la loi « Le Pors ») ?***

Les faits de grève donnent lieu à La Poste à des **retenues sur le traitement** : l'effet de la grève se traduit par une retenue sur le traitement visant à rembourser le trop perçu sur les rémunérations du mois suivant l'arrêt de travail, ou des mois suivants dans le cas d'étalement des retenues (conflits de longue durée).

Les retenues concernent tous les éléments de la rémunération à l'exception de ceux servis pour charges de famille. A noter que dorénavant à La Poste la fraction du traitement non payée pour absence de service fait ne fait plus l'objet de retenues pour pension et de prélèvement de cotisations sociales.

L'article 89 de la loi n° 87-586 du 30 juillet 1987 (Amendement Lamassoure) a eu pour conséquence de rétablir à La Poste :

- l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 1961 qui avait légalisé la pratique de la retenue du "trentième indivisible".

En conséquence, depuis août 1987, les préavis de grève déposés prévoient au minimum des arrêts de 24 heures et, dans les faits, les grévistes cessent le travail pour une durée qui correspond à une journée de travail, puisque quelle que soit la durée de l'arrêt, la retenue opérée est de 1/30ème.

***8. Disposez-vous d'éléments sur le coût des éventuels accords relatifs au paiement des journées de grève à la fin des conflits sociaux importants ?***

Dans la majorité des cas, les jours de grève sont prélevés en totalité. Lorsque la durée d'un conflit excède plusieurs jours, des modalités d'étalement des retenues pour fait de grève peuvent être mises en oeuvre.

Exceptionnellement, dans le cas de conflits locaux d'une durée importante (égale ou supérieure à deux semaines), deux types de mesures peuvent intervenir : d'une part la neutralisation d'une ou deux journées de grève couvrant en général le temps consacré à la finalisation du protocole de sortie de conflit et, d'autre part, l'attribution d'un repos compensateur d'un ou deux jours ou le paiement d'heures supplémentaires pour assurer l'écoulement du trafic et le retour à une situation normale.

## ANNEXE N° 5

-

# DISPOSITIONS DU CODE DU TRAVAIL RELATIVES À LA GRÈVE DANS LES SERVICES PUBLICS

CODE DU TRAVAIL (Partie Législative)

### SECTION 2 : GRÈVE DANS LES SERVICES PUBLICS

#### ARTICLE L. 521-2

*(Article 56 de la loi n° 87-529 du 13 juillet 1987)*

Les dispositions de la présente section s'appliquent aux personnels de l'Etat, des régions, des départements et des communes comptant plus de 10.000 habitants ainsi qu'aux personnels des entreprises, des organismes et des établissements publics ou privés lorsque ces entreprises, organismes et établissements sont chargés de la gestion d'un service public. Ces dispositions s'appliquent notamment aux personnels des entreprises mentionnées par le décret prévu à l'alinéa 2 de l'article L. 134-1.

#### ARTICLE L. 521-3

*(Article 4 de la loi n° 82-889 du 19 octobre 1982)*

Lorsque les personnels mentionnés à l'article L. 521-2 font usage du droit de grève, la cessation concertée du travail doit être précédée d'un préavis.

Le préavis émane de l'organisation ou d'une des organisations syndicales les plus représentatives sur le plan national, dans la catégorie professionnelle ou dans l'entreprise, l'organisme ou le service intéressé. Il précise les motifs du recours à la grève.

Le préavis doit parvenir cinq jours francs avant le déclenchement de la grève à l'autorité hiérarchique ou à la direction de l'établissement, de l'entreprise ou de l'organisme intéressé. Il fixe le lieu, la date et l'heure du début ainsi que la durée limitée ou non, de la grève envisagée.

Pendant la durée du préavis, les parties intéressées sont tenues de négocier.

#### ARTICLE L. 521-4

*(inséré dans le code du travail par la loi n° 73-4 du 2 janvier 1973)*

En cas de cessation concertée de travail des personnels mentionnés à l'article L. 521-2, 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.

« Des arrêts de travail affectant par échelonnement successif ou par roulement concerté les divers secteurs ou les diverses catégories professionnelles d'un même établissement ou service ou les différents établissements ou services d'une même entreprise ou d'un même organisme ne peuvent avoir lieu. ».

*ARTICLE L. 521-5*

*(inséré dans le code du travail par la loi n° 73-4 du 2 janvier 1973)*

L'inobservation des dispositions de la présente section entraîne l'application, sans autre formalité que la communication du dossier, des sanctions prévues par les statuts ou par les règles concernant les personnels intéressés.

Toutefois, la révocation et la rétrogradation ne peuvent être prononcées qu'en conformité avec la procédure disciplinaire normalement applicable. Lorsque la révocation est prononcée à ce titre, elle ne peut l'être avec perte des droits à la retraite.

*ARTICLE L. 521-6*

*(Article 3 de la loi n° 82-889 du 19 octobre 1982)*

En ce qui concerne les personnels visés à l'article L. 521-2 non soumis aux dispositions de l'article premier de la loi n° 82-889 du 19 octobre 1982, l'absence de service fait par suite de cessation concertée du travail entraîne une retenue du traitement ou du salaire et de ses compléments autres que les suppléments pour charges de famille. Les retenues sont opérées en fonction des durées d'absence définies à l'article 2 de la loi précitée.

## **ANNEXE N° 6**

### **EXTRAIT DU PROTOCOLE D'ACCORD DU 11 JUIN 1996 RELATIF AU DROIT SYNDICAL ET À L'AMÉLIORATION DU DIALOGUE SOCIAL A LA RATP**

---

#### **Deuxième partie Code de déontologie pour améliorer le dialogue social et assurer un service public de qualité**

L'exercice du droit syndical à la RATP est défini dans la première partie de ce protocole qui en fixe les règles et les moyens.

Les parties signataires se déclarent conscientes qu'au-delà de ce cadre, l'amélioration du dialogue social est indispensable pour offrir aux Franciliens un service public de qualité et qu'elle passe par une évolution des méthodes de travail entre l'ensemble des partenaires à tous les niveaux (Direction, syndicats, encadrement et agents).

Elles se déclarent prêtes à consacrer ensemble des efforts et des moyens complémentaires pour favoriser cette amélioration.

C'est pourquoi, afin d'assurer la qualité du service rendu au voyageur et de renforcer l'efficacité du dialogue social à la RATP, les parties conviennent de rechercher d'abord des solutions non conflictuelles aux problèmes qui seraient susceptibles de surgir entre elles et d'instituer, avant le déclenchement d'une grève, une procédure de prévenance dite « d'alarme sociale ».

Dans le même souci, elles acceptent, selon les dispositions décrites ci-après, de construire ensemble et de faire respecter des règles de fonctionnement de la négociation collective propres à améliorer la qualité du dialogue social, et à veiller à l'application rigoureuse des accords collectifs.

Les parties signataires, soucieuses de garantir la cohérence de cet engagement au travers de l'évolution des méthodes de travail et des ressources supplémentaires qui leur sont affectées, conçoivent le présent code de déontologie comme un tout indivisible.

## **I. EVOLUTION DES METHODES DE TRAVAIL**

### **I. 1. Clarifier et respecter le rôle des différentes instances**

Les organisations syndicales ont pour objet l'étude et la défense des droits, ainsi que des intérêts matériels et moraux des personnes visées par leurs statuts. Cette prérogative s'exerce notamment grâce à la participation à la négociation collective de délégués syndicaux désignés par les groupes de syndicats représentatifs et donc clairement identifiés par la direction de la RATP.

Les institutions représentatives du personnel, CRE, CDEP, sont consultées et informées sur la marche générale de l'entreprise ou des établissements ; les délégués du personnel ont pour mission principale de présenter à l'employeur toutes les réclamations individuelles ou collectives relatives aux salaires, à l'application des textes, du statut et des accords collectifs applicables dans l'entreprise conformément à l'article L. 422-1 du code du travail.

Les rôles des organisations syndicales et des institutions représentatives de personnel sont donc complémentaires mais de nature différente ; les prérogatives particulières qui sont attachées à leurs missions respectives et définies par la loi doivent être respectées.

### **I. 2. Conduire la concertation dans la clarté**

La concertation est une démarche par laquelle la direction procède à une consultation des groupes de syndicats représentatifs avant de prendre une décision.

Les signataires conviennent qu'une partie des difficultés disparaîtrait si la concertation sur les projets intervenait suffisamment tôt et portait sur leur finalité. Ils décident donc désormais de procéder en trois étapes :

- consulter les groupes de syndicats représentatifs sur la mise à plat du problème et la définition de l'objectif, sous la forme la mieux appropriée ;
- faire connaître la décision et le plan d'action retenus après l'intégration des éléments résultant de la concertation :
  - . les étapes seront formalisées par écrit,
  - . selon le champ d'application de l'action de changement, la concertation s'effectuera au niveau de l'unité, du département ou de l'entreprise,
- ouvrir la négociation si nécessaire sur la base d'un dossier rappelant l'ensemble des données précédentes.

### **I. 3. Articuler correctement négociation avec les organisations syndicales et consultation des instances**

La démarche de négociation doit respecter la complémentarité entre les syndicats, le CRE et les CDEP, dans les limites de leurs prérogatives respectives.

1. Avant le lancement de la négociation, le président du CRE ou de CDEP informe les membres de ces instances de son démarrage.
2. Le CRE et les CDEP sont informés de l'issue de la négociation.

3. Le CRE, les CDEP et les CHSCT sont consultés, le cas échéant, sur la mise en œuvre des accords collectifs.

#### **I. 4. Conduire la négociation collective en vue d'aboutir à un accord**

La négociation est une démarche par laquelle la direction et les organisations syndicales se rencontrent pour exprimer leurs positions en vue d'aboutir à un accord.

##### ***1. Respecter les règles de fonctionnement***

L'amélioration du dialogue social est possible si les partenaires conviennent des règles à respecter et des moyens de veiller à une bonne application des accords collectifs. L'application des accords relève d'une responsabilité partagée par les signataires.

**Avant de négocier**, direction et groupes de syndicats représentatifs doivent être à un niveau semblable d'information. La direction doit remettre aux groupes de syndicats représentatifs un dossier complet de la question à négocier et ce, dans un délai suffisant avant la négociation. Si la négociation est à l'initiative de la partie syndicale, celle-ci doit remettre un dossier à la direction sur le thème à négocier.

**Pendant la négociation**, les parties conviennent de tout mettre en œuvre pour favoriser la réussite du processus de négociation.

**Au terme de la négociation**, entre les représentants de la direction et des organisations syndicales, le texte faisant état des dernières propositions est soumis par la direction à la signature des organisations syndicales. Ces dernières disposent d'un délai fixé d'un commun accord pour apposer leur signature.

Les accords prévoient les conditions de leur application. Les parties sont coresponsables pour veiller à la mise en œuvre de l'accord qu'elles ont signé. Ils instituent systématiquement une commission de suivi avec ses modalités de fonctionnement et notamment la périodicité de ses réunions. Cette commission veille au respect des accords et peut entendre les parties en tant que de besoin.

En cas de désaccord la direction et l'ensemble des groupes de syndicats représentatifs se mettent d'accord sur un constat de désaccord. A cette fin, la direction propose un constat dans lequel sont consignées, en leur dernier état, les propositions respectives des parties. Ce constat est adressé tout d'abord aux groupes de syndicats représentatifs qui sont informés en même temps des décisions que la direction entend prendre en conséquence, puis il est rendu public.

##### ***2. Organiser le retour d'expérience***

L'amélioration du dialogue social dans l'entreprise peut être obtenue si tous les acteurs contribuent par l'échange de leurs expériences à valoriser les pratiques positives.

A cette fin, est créée une Commission du dialogue social qui réunit des représentants des groupes de syndicats représentatifs signataires et de la direction. Cette commission :

- peut demander aux commissions de suivi des accords de se prononcer sur leurs conditions de mise en œuvre ;
- rédige un rapport annuel public sur le dialogue social dans l'entreprise ;
- formule des propositions visant à l'amélioration du dialogue social.

## **1. 5. Anticiper et prévenir les conflits collectifs**

La grève constitue un échec du dialogue social. Les partenaires sociaux doivent rechercher les moyens de rendre les conflits moins nombreux.

### ***1. Observer une procédure d'anticipation des conflits***

Lorsqu'un groupe de syndicats (ou plusieurs) ou lorsqu'une direction identifie un problème susceptible de générer un conflit, ils peuvent avoir recours à une procédure de prévenance dite « d'alarme sociale ».

Pour activer cette procédure, le ou les groupes de syndicats adressent un courrier à la direction concernée (selon le niveau de négociation). Cette dernière doit alors tenir une réunion avec les auteurs de la lettre dans un délai de cinq jours ouvrables suivant la date de réception de ce courrier. Une direction qui repère une situation pré-conflictuelle peut proposer une date de réunion dans les cinq jours de sa notification aux groupes de syndicats représentatifs. La réunion ainsi prévue pourra se conclure de deux manières :

- soit par la mise en œuvre de la procédure décrite au paragraphe I.4 ;
- soit par un constat de désaccord entre les partenaires sociaux.

L'Observatoire social de la RATP sera tenu informé de l'évolution des dossiers faisant l'objet de la procédure d'alarme sociale et pourra être amené à apporter son concours à la Commission de suivi prévue par cet accord.

### ***2. Prendre en compte les intérêts du public***

La grève est un droit constitutionnel. Dans cet esprit, les organisations syndicales conviennent de privilégier les formes d'appel à la grève capables de concilier la volonté des agents de manifester leur désaccord avec le souci de respecter les voyageurs et les valeurs fondamentales du service public.

**ANNEXE N° 7**

**DISCOURS DE M. JACQUES CHIRAC,  
PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE  
DEVANT LE CONSEIL RÉGIONAL DE BRETAGNE  
(RENNES - VENDREDI 4 DÉCEMBRE 1998)  
(EXTRAIT)**

Ma troisième conviction, c'est qu'il faut rendre tout son sens au service public en réaffirmant des principes essentiels : la responsabilité, la continuité et le principe d'adaptation.

Il s'agit d'abord de retrouver un vrai civisme de responsabilité. Présente dans toutes les sphères de la vie nationale, la responsabilité est au cœur de l'activité des entreprises : on s'engage sur des objectifs, on est jugé sur des résultats ; la sanction de l'échec est le plus souvent prompte et objective.

Les Français s'étonnent que cette démarche soit si souvent absente de l'action publique. Il faut clarifier les responsabilités de chacun et restaurer l'esprit de service public. Déjà l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen affirmait le droit de la société à "demander compte à tout agent public de son administration". Ce droit est plus que jamais d'actualité.

Il n'est pas acceptable, dans une démocratie moderne, que les services publics aient le triste monopole de grèves qui paralysent en quelques heures toute l'activité d'une agglomération, quand elles n'affectent pas la France tout entière. C'est le symptôme des défaillances de notre dialogue social. C'est aussi, bien souvent, l'aveu d'une démission de l'Etat. La grève est un droit, mais il est essentiel que les entreprises de service public s'accordent avec leur personnel sur des procédures efficaces de prévention des grèves et sur l'organisation concertée d'un service minimum. A défaut d'entente, des règles communes à tous les services publics devraient pouvoir s'appliquer.

Enfin, il faut rendre toute sa portée au principe d'adaptation. Les besoins de nos compatriotes évoluent ; les services publics ne peuvent rester figés. Comme dans le secteur tertiaire – je pense notamment aux banques -, il faut faire évoluer les horaires d'ouverture en fonction de la disponibilité des usagers. Il faut intégrer la préoccupation de la sécurité dans l'action de tous les services. Il faut également réfléchir aux missions nouvelles qui pourraient leur être confiées pour répondre aux problèmes particuliers des quartiers en difficulté et des zones rurales en voie de désertification.

Pour que l'Etat soit utilement présent là où l'on a besoin de lui, il faut savoir mettre fin aux procédures et aux activités devenues manifestement inutiles. Il est vital que les services publics retrouvent ainsi une respiration qui ne se fait plus naturellement aujourd'hui. Les Français subissent des prélèvements obligatoires parmi les plus élevés du monde, des prélèvements beaucoup trop lourds. Ils ont droit à des services publics accueillants et performants.

Votre région a donné un bon exemple de ce qu'il faut faire avec l'opération "cybercommunes", qui rendra les nouveaux outils de communication multimédias progressivement accessibles au plus grand nombre.

Cette rénovation des principes du service public est l'une des conditions de la réconciliation des Français avec la chose publique. On ne peut en faire l'économie.

**ANNEXE N° 8**

-

**L'ORGANISATION D'UN SERVICE MINIMUM  
DANS LES SERVICES PUBLICS EN CAS DE GREVE  
(LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT - SÉRIE LÉGISLATION  
COMPARÉE - SERVICE DES AFFAIRES EUROPÉENNES)**



## **LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SENAT**

*Série LEGISLATION COMPAREE*

### **L'ORGANISATION D'UN SERVICE MINIMUM DANS LES SERVICES PUBLICS EN CAS DE GREVE**

*Ce document constitue un instrument de travail élaboré à l'intention des Sénateurs par la Division des études de législation comparée du Service des affaires européennes. Il a un caractère informatif et ne contient aucune prise de position susceptible d'engager le Sénat.*

**n° LC 50**

**Janvier 1999**

**SÉNAT**

---

**SERVICE  
DES  
AFFAIRES EUROPEENNES**

Le 15 janvier 1999

—  
**Division des Etudes  
de législation comparée**  
—

**L'ORGANISATION D'UN SERVICE MINIMUM  
DANS LES SERVICES PUBLICS EN CAS DE GREVE**

**Sommaire**

	Pages
<b>NOTE DE SYNTHÈSE</b> .....	1
<b>REGLES NATIONALES</b>	
Allemagne.....	7
Espagne.....	11
Italie.....	17
Portugal.....	25
Royaume-Uni.....	29
Canada (Québec).....	31
<b>LISTE DES TEXTES ANALYSES</b> .....	37

# SÉNAT

SERVICE  
DES  
AFFAIRES EUROPEENNES

Division des Etudes  
de législation comparée

## L'ORGANISATION D'UN SERVICE MINIMUM DANS LES SERVICES PUBLICS EN CAS DE GREVE

Tous les pays qui reconnaissent le droit de grève se trouvent confrontés au même problème de conciliation de ce droit avec la nécessité d'assurer la continuité de certains services considérés comme essentiels.

C'est pourquoi **le droit de grève est souvent interdit dans certains services publics**. En règle générale, **les militaires et les membres des forces de police** sont privés du droit de grève. Certains pays ont étendu cette interdiction à d'autres catégories (magistrats en Espagne, pompiers au Québec par exemple). En Allemagne, en revanche, il n'existe aucune interdiction explicite du droit de grève pour un service donné, mais, quel que soit leur poste, les fonctionnaires n'ont pas le droit de grève.

Dans les autres services publics, l'exercice du droit de grève s'accompagne généralement de la nécessité de respecter une procédure spécifique, caractérisée par exemple par un préavis particulièrement long, par la nécessité d'informer les usagers ou par l'obligation de négocier avant la grève.

Par ailleurs, **pour garantir la continuité du service en cas de grève, un service minimum peut être institué**. En France, le service minimum n'existe

que de façon ponctuelle. A ce jour, seuls deux services publics ont fait l'objet de lois instaurant un service minimum : la radiotélévision publique ainsi que la sécurité et la navigation aériennes. Par ailleurs, un arrêté ministériel précise les services prioritaires pour lesquels l'alimentation en électricité doit être maintenue. Dans les autres services publics (établissements hospitaliers, établissements où sont détenues des matières nucléaires, météorologie nationale...), le service minimum résulte de la jurisprudence.

Pour apprécier les revendications en faveur de l'institution d'un service minimum dans les services publics en cas de grève, on a examiné comment le problème était traité dans quelques pays européens (**Allemagne, Espagne, Italie, Portugal et Royaume-Uni**), ainsi qu'au **Québec**, où les traditions juridiques continentale et anglo-saxonne se mêlent.

Il convient de souligner que l'étude ne se limite pas aux services publics *stricto sensu*, mais qu'elle couvre également les entreprises, publiques ou privées, qui remplissent une mission de service public.

Parmi les cinq pays européens analysés, deux, **l'Italie et le Portugal, ont modifié leur législation depuis 1990 pour organiser la prestation d'un service minimum dans les services publics en cas de grève. En 1992, le gouvernement espagnol avait préparé un projet de loi sur le droit de grève, qui visait notamment à organiser le service minimum dans les services publics, mais ce projet n'a pas abouti.**

L'examen des dispositions applicables dans les différents pays étudiés permet de mettre en évidence que :

- **la notion de service essentiel est unanimement reconnue ;**
- **à l'exception du Royaume-Uni, tous les pays ont établi des règles sur l'instauration d'un service minimum en cas de grève dans les services essentiels ;**
- **sauf en Espagne et au Portugal, l'organisation du service minimum est négociée avec les partenaires sociaux.**

### **1) La notion de services essentiels est unanimement reconnue**

*a) soit par la législation ...*

**En Italie, au Portugal, au Royaume-Uni et au Québec, la notion de services essentiels est définie par la loi.**

L'Italie, qui a spécifiquement légiféré sur le droit de grève dans les « *services publics essentiels* », les définit comme « *ayant pour objet de garantir la jouissance des droits de la personne protégés par la Constitution* ».

D'après la loi portugaise sur le droit de grève, il s'agit des « *entreprises ou établissements dont l'activité a pour but de satisfaire des besoins sociaux absolument nécessaires* ».

Au Royaume-Uni, la loi qui permet d'organiser la réquisition évoque la nécessité d'« *assurer à la communauté ce qui est essentiel à la vie* ».

Le code du travail québécois indique qu'un service public doit être considéré comme essentiel lorsque son absence représente un danger pour la santé ou pour la sécurité de la population.

Dans les quatre cas, la définition de ce concept s'accompagne d'une liste précise des services et des personnels concernés. Il s'agit le plus souvent des magistrats, du personnel de sécurité et de celui des prisons, des services de secours, du secteur médical, des services de distribution de l'eau, du gaz, de l'électricité, de la radiodiffusion et de la télévision, ainsi que des transports publics.

Le projet de loi espagnol de 1992 prévoyait également les garanties nécessaires au maintien des services permettant la protection des « *biens et droits constitutionnellement protégés* », qu'il classait en dix-sept secteurs.

*b) ...soit par la jurisprudence*

En **Espagne**, où le droit de grève est régi par le décret-loi de 1977 sur les relations de travail, qui est antérieur à la constitution, c'est le **Tribunal constitutionnel** qui a délimité la notion de « services essentiels », mentionnée par la constitution. Il l'a fait en prenant en compte la seule nécessité de protéger les intérêts des usagers.

En **Allemagne**, le **Tribunal fédéral du travail** insiste sur la nécessité de préserver les « *intérêts vitaux de la population* ».

**2) A l'exception du Royaume-Uni, tous les pays étudiés ont établi des règles sur l'instauration d'un service minimum en cas de grève dans les services essentiels**

*a) L'absence de règle générale sur le service minimum au Royaume-Uni*

Il n'existe aucune réglementation relative au service minimum dans les services publics, et les seuls moyens d'en assurer la continuité sont la **limitation légale générale du recours à la grève** et la réquisition.

Le premier moyen a permis, depuis le début des années 80, de faire chuter de façon spectaculaire le nombre des grèves, en particulier dans les services publics.

Cependant, la recrudescence des grèves pendant l'été 1996 avait conduit le gouvernement conservateur à envisager une réforme pour restreindre les grèves dans les services essentiels, ainsi que dans les services disposant d'un quasi-monopole. Il avait alors suggéré de permettre à toute personne d'engager des poursuites contre les syndicats en cas de grève dont les effets auraient été « *disproportionnés ou excessifs* ».

*b) Le maintien de l'ensemble des services essentiels dans les autres pays*

Tous les autres pays étudiés ont établi, **par voie législative ou jurisprudentielle**, des règles permettant d'assurer un **service minimum pour l'ensemble des services essentiels**.

- En **Allemagne**, en l'absence de législation, c'est la jurisprudence qui a codifié l'exercice du droit de grève. Le **Tribunal fédéral du travail** estime que, à la différence des fonctionnaires, qui n'ont pas le droit de grève, les agents des services publics sous contrat de travail de droit privé peuvent faire grève « *à condition de ne pas léser indûment les intérêts vitaux de la population et de veiller, en cas de grève, à ce que les mesures de protection indispensables soient assurées* ».

- Dans les autres pays, en revanche, c'est la loi qui requiert le maintien des services essentiels en cas de grève.

La **constitution espagnole** exige, en cas de grève, le maintien des « *services essentiels de la communauté* ».

En **Italie**, la loi n° 146 du 12 juin 1990 se donne précisément pour objectif la **conciliation de l'exercice du droit de grève dans les services publics essentiels et la jouissance des droits de la personne protégés par la constitution**. A cette fin, elle énonce les règles à respecter en cas de conflit collectif pour « *assurer la réalité du contenu essentiel desdits droits* ».

La **loi portugaise de 1977 sur le droit de grève** a modifié le régime de la grève et a en particulier instauré des mesures spécifiques dans les **services** « *assurant des besoins sociaux absolument nécessaires* », comme l'obligation d'accomplir un **service minimum**.

**Au Québec, la loi qui, en 1982, modifia certaines dispositions du code du travail applicables aux services publics** a été adoptée pour « *consacrer la primauté du droit des citoyens de continuer à bénéficier de services jugés essentiels, lorsque des travailleurs exercent leur droit de grève dans les services de santé, dans les services sociaux et dans certains services publics* ».

### **3) Partout sauf en Espagne et au Portugal, l'organisation du service minimum est négociée avec les partenaires sociaux**

#### *a) L'intervention du pouvoir exécutif en Espagne*

Le décret-loi de 1977, approuvé par le Tribunal constitutionnel, prévoit que « *l'autorité gouvernementale* » (c'est-à-dire, en fonction des circonstances, le gouvernement national ou celui de la communauté autonome) fixe les mesures indispensables au fonctionnement des services tenus pour essentiels.

En application du décret-loi de 1977, de **nombreux décrets de service minimum** ont été pris pour déterminer les conditions particulières de son exercice dans les centres publics hospitaliers, les chemins de fer, la navigation aérienne...

#### *b) Le vide juridique au Portugal*

La loi adoptée en 1992 pour modifier la loi de 1977 sur le droit de grève prévoyait l'organisation du service minimum par la négociation collective, le ministre chargé de l'emploi pouvant tenter une médiation avant d'imposer, en accord avec le ministre responsable du secteur d'activité, les mesures concrètes permettant le respect du service minimum.

En octobre 1996, ces dispositions furent déclarées inconstitutionnelles pour non-respect de la procédure parlementaire. En conséquence, le service minimum est aménagé, selon les circonstances, par la négociation collective ou par un arrêté ministériel. Dans les situations les plus difficiles, le gouvernement recourt à la réquisition civile. Il l'a fait plus de vingt fois depuis 1974, en réponse à une grève dans le secteur des transports dans 70 % des cas.

#### *c) La négociation collective dans les autres pays*

**En Allemagne, en Italie et au Québec, les prestations indispensables en cas de grève sont fixées par avance dans des accords collectifs.** Le projet de loi espagnol de 1992 prévoyait le même dispositif.

Dans la mesure où, **en Italie et au Québec, la négociation collective est imposée par la loi**, cette dernière comporte un dispositif permettant de garantir l'application du service minimum.

La loi a en effet créé une entité *ad hoc* : commission de garantie pour l'application de la loi dans le premier cas et Conseil des services essentiels dans le second. Chacune de ces deux instances peut, en cas de besoin, aider les partenaires à trouver un accord sur le contenu et les modalités d'exécution du service minimum. Comme, par ailleurs, il s'agit d'organismes permanents, ils vérifient l'adéquation des services essentiels à l'occasion de chaque grève.

Le Conseil des services essentiels québécois semble fonctionner de façon satisfaisante, en particulier depuis qu'il a été doté de pouvoirs de sanctions. S'il estime que le service minimum n'est pas assuré de façon satisfaisante, il peut en effet, depuis 1985, rendre une ordonnance qu'il dépose au greffe de la Cour supérieure du Québec. Ce dépôt lui donne la même force qu'à un jugement de cette cour, si bien qu'un contrevenant à une telle ordonnance peut être poursuivi pour outrage au tribunal. A l'opposé, la commission de garantie italienne relève les violations de la loi, mais ne dispose d'aucun pouvoir de sanction.

\* \*

\*

La France est donc, avec le Royaume-Uni, le seul pays à ne pas avoir adopté de règles permettant d'instaurer un service minimum dans l'ensemble des services essentiels. L'Allemagne l'a fait par voie jurisprudentielle et les autres pays par voie législative : soit par le biais des dispositions générales sur le droit de grève (Espagne et Portugal), soit en légiférant dans le domaine particulier des services essentiels (Italie et Québec).

## **L'ORGANISATION D'UN SERVICE MINIMUM DANS LES SERVICES PUBLICS EN CAS DE GREVE**

### *ALLEMAGNE*

Parmi les agents publics, il convient d'établir une différence entre, d'une part, **les fonctionnaires**, liés à leur employeur par un rapport de droit public et qui **n'ont pas le droit de grève** et, d'autre part, **les employés et travailleurs manuels**, régis par le droit commun du travail et **qui ont le droit de grève**. Les premiers représentent environ 40 % des effectifs des services publics.

En l'absence de législation spécifique, c'est la jurisprudence, essentiellement celle du **Tribunal fédéral du travail**, qui a codifié l'exercice du droit de grève, notamment dans les services publics.

Le Tribunal fédéral du travail estime en particulier que les agents des services publics sous contrat de travail de droit privé peuvent faire grève « *à condition de ne pas léser indûment les intérêts vitaux de la population et de veiller, en cas de grève, à ce que les mesures de protection indispensables soient assurées* ».

## **I. LES SERVICES CONCERNES**

### **1) Les services permettant la satisfaction des besoins vitaux de la population**

La grève devant être dirigée contre le partenaire social, elle ne saurait affecter l'intérêt général et les droits fondamentaux des tiers.

En cas de grève, **les besoins vitaux de la population** doivent donc être assurés. Cette expression recouvre notamment l'approvisionnement en eau, en énergie et en produits alimentaires, l'enlèvement des ordures, la lutte contre l'incendie et les soins hospitaliers.

## **2) Les travaux d'entretien et les autres travaux d'urgence**

Le principe d'équilibre des partenaires sociaux justifie qu'en cas de grève, même dans un secteur qui ne concourt pas à la satisfaction des besoins vitaux, certains travaux doivent être assurés. Il s'agit essentiellement de ceux qui permettent le maintien en état de toutes les installations, car, après le conflit, le travail doit pouvoir être repris aussi rapidement que possible.

## **II. L'ORGANISATION DU SERVICE MINIMUM**

### **1) Les conventions collectives**

La Confédération allemande des syndicats a, dans ses directives de 1974, sur le déroulement des conflits collectifs, prévu que « *lors de conflits du travail dans les domaines de l'approvisionnement de la population en besoins vitaux, il faut veiller à ce qu'une fourniture minimum soit assurée* ».

Les conventions collectives contiennent donc non seulement des dispositions sur l'exécution des travaux d'entretien, mais aussi sur la satisfaction des besoins vitaux en cas de grève.

### **2) Le remplacement des grévistes par des fonctionnaires**

**Une décision rendue le 2 mars 1993 par la Cour constitutionnelle fédérale a déclaré cette pratique contraire à la Loi fondamentale.**

Cette décision contredit la jurisprudence précédente des tribunaux fédéraux administratif et du travail, selon laquelle l'obligation qu'a tout fonctionnaire de se consacrer pleinement à sa profession pouvait justifier qu'il pût être amené à remplacer, en temps de grève, des agents de droit privé. Ainsi, même si les tâches qui lui étaient demandées ne correspondaient pas à sa fonction, un technicien des télécommunications ayant le statut de fonctionnaire pouvait avoir à vider les boîtes à lettres en remplacement d'agents grévistes.

### **III. LES GARANTIES DE L'APPLICATION DU SERVICE MINIMUM**

Si la notion de service minimum n'est donc pas inconnue en Allemagne, il faut préciser que la question se pose dans un contexte particulier. En effet, la grève doit concerner des dispositions réglées par une convention collective (c'est-à-dire les conditions de travail), elle doit être dirigée contre le partenaire social, être organisée ou soutenue par les syndicats et constituer un moyen ultime, car toute convention collective contient **l'obligation de paix sociale**.

## L'ORGANISATION D'UN SERVICE MINIMUM DANS LES SERVICES PUBLICS EN CAS DE GREVE

### ESPAGNE

La constitution énonce à l'article 28-2 : « *Le droit à la grève est reconnu aux travailleurs pour la défense de leurs intérêts. La loi réglementant l'exercice de ce droit établira les garanties nécessaires pour assurer le maintien des services essentiels de la communauté.* »

Comme le **projet de loi organique** sur la grève et le règlement des conflits collectifs, **présenté au Congrès des députés en juin 1992** et transformé ensuite, après négociation avec les principales centrales syndicales (document n° 1), **n'a jamais abouti**, l'évolution législative annoncée par la constitution n'a pas encore eu lieu.

En conséquence, **le décret-loi royal du 4 mars 1977 sur les relations de travail** (document n° 2), **antérieur à la constitution, régit toujours le droit de grève**. Le Tribunal constitutionnel s'est prononcé à plusieurs reprises, et notamment dans sa décision du 8 avril 1981 (voir document n° 3), sur la constitutionnalité de ce texte. Il a déclaré constitutionnelles une grande partie des dispositions qu'il contient.

Le décret-loi confie au **pouvoir exécutif** (national ou de la communauté autonome) la responsabilité de **fixer les mesures indispensables au fonctionnement des services tenus pour essentiels**.

Par ailleurs, les militaires de carrière, les forces de sécurité et les magistrats n'ont pas le droit de grève.

Dans le texte qui suit, on a choisi d'analyser non seulement les dispositions du décret-loi de 1977, mais aussi celles du projet de loi de 1992, tel qu'il résultait des négociations avec les syndicats.

## I. LES SERVICES CONCERNES

### 1) La législation en vigueur

En l'absence de définition légale ou réglementaire, la notion de « services essentiels de la communauté », qui figure dans la constitution, a été délimitée par le **Tribunal constitutionnel**.

Dans sa décision d'avril 1981, il affirme que « *le droit de la communauté à ces prestations vitales est prioritaire sur le droit de grève* » et, renonçant à définir la notion de services essentiels, estime « *plus approprié que le Tribunal se prononce en fonction de chacune des données particulières susceptibles de se présenter à l'avenir* ».

Quelques mois plus tard, dans une décision prise à propos des transports ferroviaires, il retient une définition assez restrictive, selon laquelle « *un service est essentiel non pas en raison de la nature de son activité, mais par les résultats attendus de cette activité* », compte tenu « *de la nature des intérêts qu'elle vise à satisfaire* ». Des services sont essentiels, non du fait de l'organisme qui les assure, mais en considération de l'utilisateur qui en bénéficie.

La notion est donc relative : *a priori*, aucune activité ne peut être considérée comme essentielle, mais la situation doit être appréciée en fonction des circonstances, de la durée de la grève, de la possibilité de services de substitution... **Le libre exercice des droits de l'utilisateur et la protection de ses intérêts constitutionnellement garantis exigent donc le maintien du fonctionnement du service à un niveau minimal**, même en cas de conflit avec le droit de grève.

En tout état de cause, les services qui tendent à satisfaire les droits et biens constitutionnellement protégés que sont la **vie**, la **santé**, l'**intégrité physique**, la **liberté de circulation et d'information** ainsi que l'**éducation**, peuvent être considérés comme essentiels.

De plus, le décret-loi de 1977 oblige le comité de grève à garantir, pendant la grève, les services nécessaires à la sécurité des personnes et des biens, et à l'entretien des locaux, des machines, des installations et des matières premières.

### 2) Le projet de loi de 1992

**Le projet de loi de 1992 définissait la notion de services essentiels.** Il s'agissait, indépendamment du caractère public ou privé du prestataire, des services dont le fonctionnement devait être maintenu pour préserver les droits et

libertés suivants, garantis par la constitution : vie, intégrité physique et protection de la santé, liberté et sécurité, libre circulation, liberté de l'information, communication, éducation et protection juridique.

Le projet de loi énumérait ensuite **dix-sept secteurs d'activité** qui devaient garantir « *la totalité des prestations indispensables* ». Dans cette liste, figuraient notamment :

- la régulation du trafic et les transports publics terrestres de voyageurs ;
- les transports aériens et maritimes.

## II. L'ORGANISATION DU SERVICE MINIMUM

### 1) La législation en vigueur

**L'article 10 du décret-loi royal de 1977 confie à l'« autorité gouvernementale » la responsabilité de fixer les mesures indispensables au fonctionnement des services tenus pour essentiels.**

La décision du 8 avril 1991 du Tribunal constitutionnel justifie la constitutionnalité de cette disposition. La question, estime le Tribunal, ne peut être laissée à la discrétion des grévistes, qui seraient ainsi juges et parties, et la décision doit appartenir à une « *instance publique impartiale* », une décision gouvernementale lui paraissant « *la manière la plus logique de respecter la norme constitutionnelle* ».

Il a cependant posé quelques exigences destinées à éviter les usages abusifs de cette prérogative de l'exécutif.

Le Tribunal entend l'expression « autorité gouvernementale » de manière restrictive : il doit s'agir de l'organe qui détient le pouvoir de gouvernement (conseil des ministres en cas de compétence de l'Etat central), même si n'est pas exclue la possibilité de déléguer la charge de préciser les mesures arrêtées.

Il a en outre précisé qu'il ne saurait s'agir d'une décision discrétionnaire, mais qu'elle devait être adaptée aux circonstances et concilier le sacrifice imposé aux grévistes et la gêne des usagers du service. Aussi, la justification de la décision est-elle exigée d'un double point de vue : d'abord sur le plan de la motivation expresse, ensuite sur le plan de la charge de prouver, en cas de litige, la nécessité de la limitation imposée à la grève pour le maintien de certains services. En effet, en cas de recours contre la mesure prise par l'autorité publique, c'est à celle-ci et non aux grévistes qu'il incombe de prouver le bien-fondé de la limitation qu'elle a cru devoir imposer à la grève en maintenant certains services.

Le Tribunal insiste par ailleurs sur le fait que cet acte de l'autorité publique « *doit être entouré de garanties formelles* » : notification aux parties touchées par la mesure et publication de la décision dans le journal officiel accueillant les décisions de l'autorité en question. Le défaut de respect de ces garanties formelles est non seulement une cause de nullité de la décision gouvernementale, mais aussi une « *atteinte au droit fondamental consacré par l'article 28-2 de la constitution* ».

Enfin, le Tribunal constitutionnel favorise une plus grande intervention des grévistes ou de leurs représentants dans la détermination des services essentiels qu'il y a lieu de maintenir. Il a en effet affirmé que la décision gouvernementale devait tenir compte de « *l'offre de collaboration à la préservation des services minimaux émanant des initiateurs de la grève et des organisations syndicales* ». Il a de la sorte tenté d'imposer une négociation avec les grévistes, ou au moins une concertation avec eux, leur « *maturité* » pouvant inspirer « *une offre sérieuse de garanties suffisantes et efficaces* ». Une décision du 5 mai 1986 affirme d'ailleurs que « *rien n'empêcherait que la mise en œuvre des services minimaux décidées par l'autorité publique compétente soit confiée à l'autonomie collective, c'est-à-dire assurée par la voie, soit de la négociation, soit de la discipline syndicale* ».

En application du décret-loi de 1977, de **nombreux « décrets de service minimum »**, dont la constitutionnalité a été reconnue par le Tribunal constitutionnel, fixent les conditions particulières de son exercice dans les centres publics hospitaliers, les chemins de fer, la marine marchande, la navigation aérienne, les entreprises de raffinage du pétrole, l'administration de la justice, les établissements publics d'enseignement... Ces décrets peuvent faire l'objet d'un recours administratif ou contentieux selon une procédure d'extrême urgence.

## 2) Le projet de loi de 1992

Tout en laissant aux partenaires sociaux le soin de conclure dans les douze mois suivant la date d'entrée en vigueur de la loi, **le projet de loi de 1992 déterminait le contenu minimum des accords collectifs**. Ces derniers auraient nécessairement dû comporter les éléments suivants :

- nature des prestations indispensables et niveau du service minimum ;
- procédure de désignation des travailleurs appelés à assurer le service minimum ;
- processus de résolution des conflits nés de leur application.

Pour être valables, ces accords auraient dû être approuvés par le ministre de tutelle du service concerné. Celui-ci aurait été chargé de leur publication au bulletin officiel dont relève le service.

A défaut d'accord, le ministre (ou l'autorité correspondante de la communauté autonome) aurait proposé au gouvernement l'approbation d'une norme de substitution.

Une **commission de médiation** composée de cinq personnes nommées par le gouvernement aurait servi de médiateur entre les parties chargées de négocier des accords et aurait consulté l'autorité administrative chargée de l'élaboration d'une éventuelle norme de substitution.

Huit jours avant le début prévu de la grève, les responsables de son organisation auraient présenté une proposition d'application concrète du service minimum. A défaut d'accord réalisé dans les trois jours, les parties se seraient soumises aux procédures de résolution des conflits établies dans l'accord relatif au service minimum ou dans la norme de substitution.

### **III. LES GARANTIES DE L'APPLICATION DU SERVICE MINIMUM**

#### **1) La législation en vigueur**

Si les circonstances sont particulièrement graves, l'« autorité gouvernementale » peut prendre toutes les mesures qui lui paraissent justifiées pour maintenir les services essentiels.

En revanche, l'employeur n'a pas le droit de remplacer les grévistes par des personnes qui n'auraient pas été liées à l'entreprise par un contrat de travail au moment de la déclaration de la grève. Cette interdiction ne s'applique cependant pas dans le cas des salariés chargés du maintien de la sécurité qui se refuseraient à accomplir leur service.

#### **2) Le projet de loi de 1992**

Le projet de loi prévoyait que l'« autorité gouvernementale » pouvait adopter toute mesure nécessaire pour l'accomplissement du service minimum, y compris la substitution des grévistes par des travailleurs n'appartenant pas au personnel de l'entreprise.

## L'ORGANISATION D'UN SERVICE MINIMUM DANS LES SERVICES PUBLICS EN CAS DE GREVE

### ITALIE

**La loi n° 146 du 12 juin 1990** (document n° 4) portant dispositions relatives à l'exercice du droit de grève dans les services publics essentiels et à la sauvegarde des droits de la personne qui sont constitutionnellement garantis s'efforce de concilier ces derniers avec le droit de grève, également protégé par la constitution.

Pour cela, elle prévoit toutes les dispositions spécifiques qu'il convient de respecter en cas de conflit collectif, notamment de manière à assurer les **prestations indispensables** qu'il faut assurer aux usagers dans les services publics essentiels.

**Ces prestations indispensables, qui constituent le service minimum, sont définies contractuellement** entre la direction des entreprises ou des administrations concernées et les représentants syndicaux.

La loi a créé une **commission de garantie**, structure permanente chargée de contrôler sa bonne application.

Par ailleurs, la grève est interdite au personnel militaire et à la police d'Etat.

### I. LES SERVICES CONCERNES

A l'alinéa premier de l'article 1, la loi de 1990 définit les services publics essentiels comme ceux « *ayant pour objet de garantir la jouissance des droits de la personne protégés par la constitution : droits à la vie, à la santé, à la liberté et à la sécurité, à la liberté de circulation, à l'assistance et à la prévoyance sociale, à l'éducation et à la liberté de communication, quelle que soit la nature juridique de la relation de travail, et que ces services soient fournis sous un régime de concession ou sous contrat* ».

A l'alinéa 2, elle énumère les services concernés en les rattachant à chacun des droits susmentionnés. Elle définit ainsi les services relatifs à la sauvegarde de la liberté de circulation : « *les réseaux de transports publics urbains et extra-urbains, les chemins de fer, le trafic aérien et les aéroports ainsi que les réseaux de transports maritimes, uniquement pour ce qui concerne la liaison avec les îles* ».

La santé et l'hygiène publiques, la protection civile, le ramassage des ordures ménagères, l'approvisionnement en énergie et en biens de première nécessité, l'enseignement public et l'enseignement universitaire, la protection de l'environnement, la protection du patrimoine culturel, les postes et télécommunications, ainsi que l'information radiotélévisée constituent également des services essentiels.

Cependant, la liste donnée à l'alinéa 2 de l'article 1 n'est pas limitative.

## II. L'ORGANISATION DU SERVICE PUBLIC

### 1) Les dispositions législatives

#### a) *Le contenu du service minimum*

La loi laisse à la **négociation collective** le soin de déterminer, après consultation des associations d'usagers, les « prestations indispensables » qui permettent de concilier le droit de grève avec les autres droits fondamentaux.

La loi indique que les accords peuvent par exemple « *consister à fixer le nombre strictement nécessaire de travailleurs qui, pour assurer la prestation des services, devront s'abstenir de participer à la grève (...) ou à prévoir des formes de prestations périodiques* ».

En cas de difficulté pour parvenir à un accord, la **commission de garantie** instituée par la loi peut procéder à une **tentative de conciliation**. En cas d'échec, elle formule une **proposition d'accord**, sur laquelle les parties doivent se prononcer dans les quinze jours.

#### b) *L'information des usagers*

La loi prévoit l'obligation de :

- respecter un préavis d'au moins dix jours ;

- déterminer par avance la durée de la grève, ce qui constitue une interdiction des grèves à durée illimitée ;
- communiquer aux usagers, au moins cinq jours avant le début de la grève, les principales caractéristiques du service minimum (modalités et horaires) ainsi que les mesures permettant la reprise normale du service, laquelle doit être rapide dès la fin de l'arrêt du travail.

Le service public de la radio et de la télévision est tenu de donner des informations complètes sur « *le début de la grève, sa durée, son déroulement et les mesures de remplacement dans tous les journaux radiodiffusés et télédiffusés* ». Tous les journaux, toutes les stations de radio et les chaînes de télévision qui bénéficient d'aides financières de l'Etat doivent également fournir ces renseignements.

S'agissant des transports, la loi précise que les prestataires de services « *doivent communiquer aux usagers, en même temps que les horaires de services ordinaires, la liste des services qui seront de toute façon assurés en cas de grève ainsi que les horaires correspondants, conformément aux stipulations des accords visés au présent paragraphe* ».

## **2) Les dispositions contractuelles**

### *a) Les caractéristiques principales*

De nombreuses règles, de provenances diverses, complètent les dispositions législatives. Il s'agit essentiellement :

- d'accords conclus à différents niveaux (accords nationaux, régionaux ou d'entreprise ; accords de branche ou accords décentralisés) ;
- de codes d'autodiscipline d'origine syndicale ;
- de propositions de la commission, dans les secteurs où des accords n'ont pas pu être conclus.

Les accords nationaux sont très nombreux. Ils couvrent la majeure partie des services concernés. En effet, lorsque les partenaires sociaux n'ont pas réussi à se mettre d'accord, la commission a avancé des propositions qui ont le plus souvent été suivies d'accords, ensuite acceptés par la commission.

Ainsi, la gêne occasionnée aux usagers par les grèves dans les réseaux de distribution (téléphone, eau, gaz, électricité) est pratiquement inexistante,

tandis que dans d'autres secteurs publics (enseignement, postes, hygiène publique), elle est très limitée.

En revanche, **le secteur des transports constitue le point faible du dispositif malgré des garanties non négligeables données aux usagers depuis le début des années 90 :**

- pendant chaque journée de grève, les transports locaux garantissent un service complet pendant six heures, qui sont subdivisées en deux tranches horaires correspondant aux heures de pointe (le plus souvent 6 h - 9 h et 18 h - 21 h) ;
- les transports ferroviaires assurent les déplacements des banlieusards ainsi que la plupart des liaisons sur longue distance ;
- dans les transports aériens, il est interdit de faire grève entre 7 h et 10 h ainsi qu'entre 18 h et 21 h, les liaisons avec les îles sont garanties, de même qu'un certain nombre de vols internationaux en dehors des tranches horaires susmentionnées, si bien qu'environ la moitié des vols est assurée ;
- dans les transports maritimes, les liaisons avec les îles les plus petites sont garanties par un système de tranches horaires, tandis que, pour les îles les plus grandes, la règle de l'interdiction de la grève simultanée de plusieurs moyens de transport constitue une protection.

Par ailleurs, **le système des « franchises »**, initialement introduites par les codes d'autodiscipline syndicale permet **d'empêcher les grèves pendant les périodes où les déplacements sont les plus importants** (vacances d'été, Noël, Pâques et consultations électorales). Les périodes suivantes sont généralement retenues :

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

*b) L'accord conclu dans le secteur des transports le 23 décembre 1998*

En décembre 1998, la multiplication des grèves provoquées par de petites organisations syndicales a conduit le **ministre des Transports** à provoquer des négociations sur la prévention des conflits et sur les règles relatives

à l'exercice de la grève et à la protection des usagers. Un **accord a été conclu le 23 décembre 1998** (document n° 5). Signé par les trois grandes confédérations syndicales (CGIL, CSIL et UIL), par les représentants des employeurs et par le gouvernement, il n'a pas été accepté par les syndicats autonomes.

Cet accord prévoit :

- la création d'un **organe de conciliation**, le Conseil national des transports ;
- l'obligation de lancer une **procédure de conciliation puis d'arbitrage** avant le déclenchement de toute grève ;
- la limitation du nombre des participants aux négociations en cas de conflit, par l'institution du **seuil de représentativité syndicale de 5 %**, déjà retenu pour les négociations dans la fonction publique ;
- l'interdiction des grèves à répétition, par **l'obligation de respecter un délai de vingt jours <sup>(1)</sup> entre deux grèves dans le même service de transport ou dans le même bassin d'usagers**, quels que soient les raisons et les promoteurs de la grève, à moins que les syndicats à l'origine de la grève ne représentent plus de la moitié des employés du service considéré ;
- **l'interdiction d'annuler les grèves moins de trois jours avant leur date prévue** pour limiter les conséquences des « effets d'annonce » ;
- la **vérification** par les partenaires, avant la fin du mois de février 1999, **de tous les accords sur le service minimum** ;
- l'obligation pour le gouvernement de convoquer aux mois de mai et de novembre de chaque année une table ronde pour définir, le cas échéant, **des périodes supplémentaires pendant lesquelles la grève serait interdite** ;
- **l'obligation** pour les administrations ou pour les entreprises **de prononcer des sanctions** dans les trente jours suivant la constatation par la commission d'une violation de la loi ou du refus de négocier ;
- l'engagement de **simplifier la structure des accords collectifs**, l'objectif étant de faire coïncider les accords nationaux avec les

---

<sup>(1)</sup> L'accord indique la nécessité de respecter un délai de dix jours entre la réalisation d'une grève et la proclamation d'une autre. Compte tenu du préavis de dix jours, vingt jours devront donc séparer deux grèves successives.

catégories de transports (air, fer...) et de les compléter par des accords d'entreprise.

Avant la fin du mois de décembre 1999, les signataires de l'accord devront vérifier qu'il a bien été appliqué.

### III. LES GARANTIES DE L'APPLICATION DU SERVICE MINIMUM

#### *1) La commission de garantie de l'application de la loi*

Instituée par la loi n° 146, elle est « *chargée d'évaluer si les mesures adoptées concilient l'exercice du droit de grève et la jouissance des droits de la personne protégés par la constitution* ».

#### *a) La composition de la commission*

La commission se compose de neuf membres nommés pour trois ans par le président de la République sur proposition conjointe des présidents des assemblées parlementaires parmi des experts en droit constitutionnel, en droit du travail et en relations professionnelles. Leur mandat est renouvelable une seule fois.

#### *b) Le rôle de la commission*

La commission détermine si les prestations de service minimum sont adéquates. A cette fin, les accords collectifs et les règlements de service, ainsi que les codes d'autoréglementation syndicale lui sont communiqués, sans délai, par les parties intéressées.

En outre, la commission :

- donne son avis sur les questions d'interprétation ou d'application des dispositions des accords visant à assurer le service minimum ;
- évalue le comportement des instigateurs de la grève ou des participants et relève d'éventuelles violations ;
- peut ordonner que des clauses controversées d'un accord soient soumises au vote des travailleurs ou formuler une proposition en cas de désaccord après la tenue du scrutin ;
- fait rapport aux présidents des assemblées parlementaires sur les questions de sa compétence.

Cependant, la commission ne dispose **d'aucun pouvoir de sanction**.

## 2) Les sanctions

Le non-respect des normes sur la grève et sur le service minimum entraînent des sanctions. Elles peuvent concerner les travailleurs, leurs syndicats ou les prestataires de services.

Pour les premiers, les sanctions sont disciplinaires. Elles sont proportionnelles à la gravité de l'infraction. Cependant, le licenciement et la mutation définitive sont expressément exclus par la loi.

Les organisations syndicales perdent pendant au moins un mois leur droit aux subventions publiques. Elles peuvent également être exclues de la négociation collective pendant au moins deux mois.

Les employeurs ou dirigeants en infraction sont astreints au paiement d'une amende administrative comprise entre 200.000 et 1.000.000 liras (c'est-à-dire 660 et 3.300 francs). En cas de violation répétée, ils peuvent être suspendus de leurs fonctions pour une durée d'au moins six mois.

## 3) La réquisition

La loi précise les règles de la réquisition, dont elle confirme la légitimité « *lorsqu'il existe un danger réel de préjudice grave et imminent aux droits de la personne garantis par la constitution, en raison de la paralysie de services d'intérêt général essentiel provoquée par un arrêt collectif du travail* » et que, toute tentative de conciliation ayant échoué, cette situation perdure.

Dans une telle hypothèse, le Président du conseil, le ministre désigné ou le préfet de région, en fonction de la portée du conflit, « *impose, à l'administration ou à l'entreprise prestataire, les mesures permettant d'assurer un fonctionnement approprié des services, conciliant ainsi l'exercice du droit de grève et la jouissance des droits de la personne protégés par la constitution* ».

La loi prévoit l'application de sanctions spécifiques en cas de violation des dispositions portant sur la réquisition.

\* \*  
\*

Bien que la loi de 1990 ait permis de réduire assez nettement la durée des arrêts de travail, elle est actuellement très critiquée :

- elle a été inefficace pour prévenir les conflits ;
- les sanctions qu'elle prévoit ne sont pas appliquées ;

- l'excessive dispersion syndicale s'est traduite par un trop grand nombre d'accords (une soixantaine dans le seul secteur des transports) ;
- la loi n'a empêché ni la pratique des grèves sauvages, ni celle des grèves annoncées mais non réalisées ;
- le seul instrument efficace qu'elle comporte est la réquisition.

Certains plaident donc pour transférer à la commission le pouvoir de sanction, remplacer la commission par plusieurs organes de contrôle spécialisés par grand secteur (transports, enseignement, santé), rendre la négociation préalable à la grève obligatoire et autoriser les seuls syndicats représentatifs à déclencher une grève.

L'accord conclu le 23 décembre 1998 dans le secteur des transports tente de pallier les inconvénients de la loi de 1990, particulièrement évidents dans cette branche. Cependant, après sa signature, le gouvernement n'a pas exclu la possibilité de demander au Parlement de la réviser.

## **L'ORGANISATION D'UN SERVICE MINIMUM DANS LES SERVICES PUBLICS EN CAS DE GREVE**

### *PORTUGAL*

Le droit de grève a été reconnu aux travailleurs par le décret-loi n° 392/74 du 27 août 1974. La constitution du 2 avril 1976, dans son article 57, confirme ce droit.

Toutefois, afin d'éviter les débordements sociaux qui occupèrent la scène politique à cette époque, **la loi n° 65/77 du 26 août 1977** (document n° 6) modifia le régime de la grève et donna une définition plus rigoureuse de ses conditions d'exercice et des obligations de ses différents acteurs. Cette loi instaura notamment des **mesures spécifiques pour les services assurant des besoins vitaux absolument nécessaires**, comme l'obligation d'assurer un service minimum en cas de grève.

Elle n'indiquait cependant ni les conditions de son organisation, ni le mode de désignation des travailleurs astreints à l'assurer. Cette lacune fut comblée par la loi n° 30/92 du 26 octobre 1992 (document n° 7), qui prévoit également l'allongement des durées de préavis. Les dispositions de la loi 30/92 qui précisaient l'organisation du

service minimum ont toutefois été déclarées inconstitutionnelles par le Tribunal constitutionnel en octobre 1996 (document n° 8) pour non-respect de la procédure parlementaire.

Par ailleurs, la loi de 1977 interdit aux forces militaires et paramilitaires de faire grève.

Malgré la décision du Tribunal constitutionnel, on a choisi d'analyser la totalité des dispositions de la loi 30/92. En effet, saisi par le Président de la République dans le cadre du contrôle préventif de constitutionnalité préalable à la promulgation, le Tribunal constitutionnel avait, le 2 septembre 1992, déclaré la loi conforme à la Constitution. Il avait alors procédé à un examen au fond.

## **I. LES SERVICES CONCERNES**

La loi de 1977 définit à l'article 8 les « *besoins sociaux absolument nécessaires* », qui doivent être satisfaits même en cas de grève.

Elle énonce en effet : « (1) *Dans les entreprises ou établissements dont l'activité consiste à satisfaire des besoins sociaux absolument nécessaires, les associations syndicales et les travailleurs sont tenus d'assurer, pendant la grève, la prestation des services minimums indispensables pour satisfaire ces besoins.*

(2) *Aux fins des dispositions du paragraphe précédent, sont considérés comme entreprises ou établissements dont l'activité a pour but de satisfaire les besoins sociaux absolument nécessaires, ceux qui font partie, notamment, de l'un ou l'autre des secteurs suivants :*

- a) postes et télécommunications ;*
- b) services médicaux, hospitaliers et de fourniture de médicaments ;*
- c) salubrité publique, incluant les entreprises de pompes funèbres ;*
- d) services de l'énergie et des mines, incluant l'approvisionnement en combustibles ;*
- e) approvisionnement en eau ;*
- f) lutte contre l'incendie ;*

*g) transports, incluant les ports, aéroports, gares ferroviaires et routières, pour ce qui concerne l'embarquement et le débarquement de passagers, ainsi que le chargement et le déchargement d'animaux, de denrées alimentaires périssables et de biens essentiels à l'économie nationale ».* <sup>(1)</sup>

Par ailleurs, le même article prévoit à l'alinéa 3 que les « *services nécessaires à la sécurité et à l'entretien de l'équipement et des installations* » doivent être assurés pendant la grève.

## **II. L'ORGANISATION DU SERVICE MINIMUM**

**C'est la loi de 1992 qui a précisé les modalités de mise en œuvre du service minimum. Toutes ces dispositions ont été déclarées inconstitutionnelles en octobre 1996.**

Le service minimum peut être défini dans les conventions collectives ou dans des accords spécifiques conclus avec les représentants des travailleurs.

S'il n'a pas été défini avant le dépôt d'un préavis de grève, le ministère de l'Emploi et de la sécurité sociale doit convoquer les représentants des travailleurs et ceux des employeurs en vue de négocier un accord sur sa définition et les moyens de sa mise en œuvre.

A défaut d'accord, au terme du cinquième jour postérieur au dépôt de préavis, les modalités du service minimum sont arrêtées conjointement par le ministre de l'Emploi et de la sécurité sociale et par le ministre responsable du secteur d'activité concerné.

Ces dispositions sont établies dans le respect des principes « *de nécessité, d'adéquation et de proportionnalité* ». Elles prennent effet immédiatement après leur notification aux représentants des travailleurs et des employeurs. Les organisations de travailleurs sont chargées, au plus tard quarante-huit heures avant le début de la grève, de désigner ceux d'entre eux qui seront astreints à assurer les services minimums, y compris ceux nécessaires à la sécurité et à l'entretien des installations. Passé ce délai, l'employeur procède à cette désignation.

**La loi de 1992 a également porté de cinq à dix jours la durée du préavis** à respecter dans les établissements concernés par le maintien du service minimum en cas de grève. Cette disposition n'a pas été déclarée inconstitutionnelle.

---

*(1) L'alinéa g a été déclaré inconstitutionnel, de sorte que la rédaction prévue initialement par la loi de 1977 (« transport, chargement et déchargement d'animaux et de denrées*

### III. LES GARANTIES DE L'APPLICATION DU SERVICE MINIMUM

#### 1) *Les sanctions*

La violation des règles relatives à l'exercice du droit de grève entraîne, pour les travailleurs, l'application du régime des absences injustifiées :

- retenues sur salaires ;
- ancienneté suspendue pour la durée de la grève ;
- sanction disciplinaire pouvant aller jusqu'au licenciement.

#### 2) *La réquisition*

Si les dispositions relatives au service minimum ne sont pas appliquées, qu'il s'agisse de satisfaire des besoins sociaux absolument nécessaires ou de garantir la sécurité et l'entretien des installations, le gouvernement peut décider la réquisition ou la mobilisation.

La réquisition civile, régie par un décret-loi de 1974, permet au gouvernement de prendre des mesures pour assurer le fonctionnement des services ou des secteurs considérés comme vitaux pour l'économie nationale (transports, approvisionnement en eau, production et distribution d'électricité...). Le conseil des ministres doit approuver la réquisition avant qu'elle ne puisse être mise en œuvre par un arrêté du ministre concerné.

**La réquisition civile a été utilisée plus de vingt fois depuis 1974 pour permettre la garantie du service minimum en cas de grève, essentiellement (dans environ 70 % des cas) dans le secteur des transports.**

Elle l'a été par exemple en août 1977 en réponse à une grève des pilotes de la TAP, après que toutes les tentatives de résoudre le conflit par la négociation eurent échoué. Elle l'a été plus récemment en avril 1998 lors d'une grève des fonctionnaires du ministère de la Justice. En revanche, le gouvernement a pour l'instant exclu de l'utiliser dans le conflit qui l'oppose actuellement aux médecins.

Aucun autre moyen n'est disponible pour assurer la continuité du service public, car la loi interdit expressément à l'employeur :

---

*périssables ») continue de s'appliquer.*

- de substituer aux grévistes des personnes étrangères à l'entreprise ;
- de procéder à l'embauche de nouveaux travailleurs à compter de la date de la déclaration de la grève.

## **L'ORGANISATION D'UN SERVICE MINIMUM DANS LES SERVICES PUBLICS EN CAS DE GREVE**

### *ROYAUME-UNI*

**En l'absence de réglementation spécifique du droit de grève dans les services publics, c'est la réglementation générale qui s'applique.** Cependant, la grève est interdite dans l'armée, dans la police, dans la marine marchande (tant que le bateau n'est pas en sécurité au Royaume-Uni). Dans les postes et télécommunications, la loi interdit au personnel de retarder la transmission du courrier et des messages téléphoniques ou télégraphiques, pour quelque motif que ce soit.

Bien que le droit de grève n'ait jamais été explicitement reconnu par aucun texte, les syndicats ont bénéficié jusqu'en 1980 d'une immunité totale en cas de poursuites civiles engagées à la suite de grève. Cette immunité était garantie par le *Trade Disputes Act* de 1906.

#### **1) La limitation de la grève depuis le début des années 80**

Plusieurs lois, votées dans les années 80, ont modifié ce cadre législatif pour **limiter le recours à la grève**. Ainsi, le déclenchement d'une grève est désormais subordonné au vote, à bulletin secret et exclusivement par correspondance, de la majorité des salariés concernés, sous peine pour les syndicats de perdre leur immunité légale. Par ailleurs, l'exemption de responsabilité civile que conférait auparavant cette immunité aux syndicats a été limitée aux seuls conflits considérés comme légaux, c'est-à-dire aux conflits nés de différends entre les salariés et l'employeur et portant sur les sujets suivants : les conditions d'emploi, l'embauche, le licenciement, la répartition du travail, l'affiliation syndicale, les règles de discipline ou les procédures de négociation ou de consultation des salariés.

Parallèlement, depuis le début des années 80, les syndicats ont signé de **nombreuses clauses de non-grève**, par lesquelles ils s'engagent à ne pas recourir à la grève pendant la durée de l'accord.

Cette limitation du droit de grève s'est révélée efficace : le nombre de journées de travail pour cause de grève a été divisé par plus de dix entre les années 70 et le milieu des années 90.

## 2) La réquisition

La **réquisition** peut permettre d'assurer la continuité du service public dans certaines circonstances.

L'*Emergency Powers Act* de 1920 autorise le gouvernement, en proclamant **l'état d'urgence**, à prendre des mesures pour garantir les « *besoins essentiels de la communauté* », lorsque l'approvisionnement et la distribution de nourriture, d'eau, de combustible et d'électricité ou les moyens de transport sont menacés.

Au-delà de sept jours, la proclamation de l'état d'urgence doit être approuvée par le Parlement. L'état d'urgence a été proclamé en douze occasions, et la dernière fois pendant les grèves de 1973 et 1974.

L'*Emergency Powers Act* de 1964 confère au gouvernement le pouvoir de déployer des troupes afin d'exécuter « *un travail urgent d'importance nationale* », sans déclarer l'état d'urgence. Ce moyen n'est pas soumis à l'assentiment du Parlement.

## 3) Les propositions émises avant les élections législatives de 1997

En août 1996, le regain de grèves dans le secteur public avait conduit le gouvernement conservateur à envisager une nouvelle modification de la législation pour restreindre les grèves dans les services essentiels ou fonctionnant en quasi-monopoles. L'objectif aurait été atteint par la **suppression de l'immunité syndicale** en cas de grèves dont les effets auraient été « *disproportionnés ou excessifs* », permettant ainsi aux employeurs et au public d'engager des poursuites <sup>(1)</sup> contre les syndicats, par exemple en cas de troubles significatifs apportés à la vie quotidienne. Le gouvernement conservateur estimait en effet que les tribunaux auraient pris leur décision en tenant compte du fait que la grève se serait nécessairement traduite par des risques pour la santé et la sécurité des individus, des menaces pour la sécurité du pays, des troubles à la propriété et à l'économie et des perturbations dans la vie de tous les jours et dans les activités d'une région.

---

(1) Cette possibilité, qui existe depuis l'entrée en vigueur du *Trade Union Reform and Employment Rights Act* de 1993, est actuellement limitée aux seules grèves illégales.

A la même époque, le parti travailliste avait suggéré de rendre obligatoire l'arbitrage préalable à la grève dans les services essentiels.

## L'ORGANISATION D'UN SERVICE MINIMUM DANS LES SERVICES PUBLICS EN CAS DE GREVE

### QUEBEC

Après plusieurs années marquées par de nombreux conflits dans les secteurs public et parapublic et par plusieurs propositions de réforme, le gouvernement prépara en 1982 un projet de loi dont l'objet était « *consacrer la primauté du droit des citoyens de continuer à bénéficier de services jugés essentiels, lorsque des travailleurs exercent leur droit de grève dans les services de santé, dans les services sociaux et dans certains services publics* ».

Ce projet fut adopté en 1982 : il a modifié le code du travail, le code de procédure civile et d'autres dispositions législatives, afin d'instituer le maintien des services publics essentiels lors d'une grève (document n° 9).

La loi de 1982 a donc instauré un service minimum dans les services publics en cas de grève. Elle a de plus créé le **Conseil des services essentiels**, structure permanente chargée d'évaluer les services essentiels. Depuis son adoption, la loi a été amendée plusieurs fois, notamment pour élargir les pouvoirs du Conseil des services essentiels.

Par ailleurs, les policiers et les pompiers ne disposent pas du droit de grève.

### I. LES SERVICES CONCERNES

La loi n'énumère pas les services publics essentiels c'est-à-dire ceux dont le maintien est nécessaire en cas de grève. En revanche, elle indique qu'un **service public doit être considéré comme essentiel lorsque son absence représente un danger pour la santé ou pour la sécurité de la population.**

### 1) Les établissements de santé et les services sociaux

Le critère de santé et de sécurité justifie que **tous les établissements de santé et tous les services sociaux soient astreints au maintien d'un service minimum en cas de grève.**

### 2) Les autres services publics

Le critère du maintien de la santé et de la sécurité de la population est le seul pris en compte pour définir les services publics astreints au service minimum. Les inconvénients causés aux usagers par une grève dans un service public ou l'impact économique d'un tel conflit ne constituent pas des critères pertinents.

Ainsi, le transport par autobus ne constitue un service essentiel que lorsque son absence risque de provoquer un engorgement de la circulation tel que les véhicules d'urgence ne peuvent pas circuler librement.

En revanche, certains services sont toujours jugés essentiels : c'est par exemple le cas du traitement des eaux usées, de l'entretien des voies publiques ou de l'enlèvement des ordures ménagères.

Seuls les services publics qui ont fait l'objet d'un **décret d'assujettissement au maintien des services essentiels** doivent fournir un service minimum pendant une grève. L'article 111-0-17 du code du travail énonce en effet : « *Sur recommandation du ministre, le gouvernement peut, par décret, s'il est d'avis que dans un service public une grève pourra avoir pour effet de mettre en danger la santé ou la sécurité publique, ordonner à un employeur et à une association accréditée <sup>(1)</sup> de ce service public de maintenir des services essentiels en cas de grève* ».

Par ailleurs, la loi donne la liste des services publics susceptibles d'être assujettis par décret au maintien du service minimum lors d'une grève :

- une municipalité et une régie intercommunale ;
- une entreprise de transport par autobus, par bateau, par chemin de fer ou métro ;
- une entreprise d'incinération de déchets ou d'enlèvement, de transport, d'entreposage, de traitement, de transformation ou d'élimination d'ordures ménagères, de déchets biomédicaux, d'animaux morts impropres à la consommation humaine ou de résidus animaux destinés à l'équarrissage ;
- une entreprise de téléphone ;

---

(1) C'est-à-dire un syndicat reconnu.

- une entreprise de transport par ambulance ;
- une entreprise de production, de transport, de distribution ou de vente de gaz ou d'électricité ;
- une entreprise qui exploite ou entretient un système d'aqueduc, d'égout, d'assainissement ou de traitement des eaux ;
- une entreprise de collecte, de transport ou de distribution du sang ou de ses dérivés ou d'organes humains destinés à la transplantation ;
- un centre d'accueil privé ;
- un organisme de protection de la forêt contre les incendies ;
- une régie régionale et un conseil régional de la santé et des services sociaux ;
- un organisme mandataire du gouvernement.

## II. L'ORGANISATION DU SERVICE MINIMUM

La loi laisse aux **partenaires sociaux** le soin d'organiser le service minimum. Pour cela, elle décrit la procédure qu'ils doivent suivre avant de déclencher une grève.

### 1) Les services publics

Avant le déclenchement d'une grève dans un service public qui est assujéti au maintien des services essentiels, tout syndicat doit :

- respecter un préavis de sept jours ;
- négocier les services essentiels avec l'employeur.

Cette négociation peut être menée avec l'aide d'un **médiateur** désigné par le Conseil des services essentiels. Elle doit permettre de définir les services essentiels, la nature des prestations offertes, ainsi que les effectifs nécessaires à leur maintien pendant la grève. La loi prévoit deux hypothèses : les parties concluent un accord, dénommé « entente ». Si ce n'est pas le cas, le syndicat transmet à l'employeur une liste des services essentiels à maintenir en cas de grève.

Le Conseil évalue si les services proposés sont suffisants et rend sa décision dans un délai de sept jours.

S'il juge les services insuffisants, le Conseil peut :

- recommander des modifications à la liste des services essentiels ;
- recommander de surseoir à la grève afin de reprendre la négociation sur les services essentiels ;
- faire un rapport au ministre du Travail pour lui indiquer dans quelle mesure l'insuffisance des services proposés constitue une menace pour la santé ou la sécurité de la population. Le ministre peut alors recommander au gouvernement de suspendre l'exercice du droit de grève du syndicat jusqu'à « *ce qu'il soit démontré, à la satisfaction du gouvernement, qu'en cas d'exercice du droit de grève les services essentiels seront maintenus de façon suffisante dans ce service public* ».

Cette dernière possibilité est rarement utilisée.

## **2) Les établissements de santé et les services sociaux**

Ils doivent maintenir non pas des services, mais, pour chaque équipe, **un pourcentage d'effectifs** pendant la grève. Ce pourcentage varie de 55 % à 90 % selon le type d'établissements.

Par ailleurs, la liste ou l'entente doit prévoir :

- le fonctionnement normal des unités de soins intensifs et d'urgence ;
- le libre accès des bénéficiaires à l'établissement ;
- la période à laquelle elle s'applique (fins de semaine, vacances...) ;
- l'effectif de chaque unité.

La liste ou l'entente doit avoir été approuvée par le Conseil des services essentiels au moins quatre-vingt-dix jours avant qu'une grève ne puisse être déclarée.

## **III. LES GARANTIES DE L'APPLICATION DU SERVICE MINIMUM**

La loi de 1982 a créé le Conseil des services essentiels, qui est chargé de s'assurer que les citoyens continuent de bénéficier de services jugés essentiels lorsque les travailleurs de certains services publics, des établissements de santé et des services sociaux exercent leur droit de grève.

## 1) Le statut du conseil

Il est formé de huit membres nommés par le gouvernement. Le président et le vice-président sont nommés pour au plus cinq ans et les six autres membres pour au plus trois ans. Ces six membres sont choisis après consultation des milieux patronal, syndical et associatif.

Les fonctions de membre du conseil sont exclusives de toute autre.

Le conseil est un organe rattaché au ministère du Travail. Il dispose d'une administration permanente d'une trentaine de personnes (médiateurs, enquêteurs, conseillers juridiques...). Le budget annuel du conseil s'élève à environ 2,5 millions de dollars canadiens, soit environ 10 millions de francs.

## 2) Le rôle du conseil

Pour assumer sa mission, il :

- sensibilise les employeurs et les syndicats au maintien des services essentiels lors d'une grève ;
- informe le public sur toute question relative au maintien des services essentiels ;
- vérifie, par le biais de ses enquêteurs et de ses médiateurs, que les services essentiels proposés sont suffisants ;
- veille à ce que les services soient assurés pendant la grève, conformément à ceux qu'il a jugés suffisants ;
- exerce des « **pouvoirs de redressement** » lorsque les services essentiels prévus par une liste ou par une entente ne sont pas rendus <sup>(1)</sup>.

Cette dernière compétence lui a été donnée en 1985. Le conseil intervient de sa propre initiative ou sur demande d'une personne intéressée. Aux termes de l'article 111-17 du code du travail, s'il estime « *que les services essentiels prévus à une liste ou à une entente ne sont pas rendus lors d'une grève, le Conseil peut, après avoir fourni aux parties l'occasion de présenter leurs observations, rendre une ordonnance (...) exiger le respect (...) d'une entente ou d'une liste sur les services essentiels* ».

---

(1) Les pouvoirs de redressement du Conseil des services essentiels s'appliquent à l'ensemble des services publics, qu'ils soient assujettis ou non au maintien des services essentiels, et à l'ensemble des secteurs public et parapublic, c'est-à-dire à tous les établissements de santé, les services sociaux, à la fonction publique, aux collèges... Ils s'appliquent également dans d'autres circonstances que le non-respect des services essentiels en cas de grève.

Le conseil peut déposer ces ordonnances au greffe de la Cour supérieure du Québec. Il leur donne ainsi la même force qu'à un jugement de cette cour, de sorte qu'un contrevenant à une telle ordonnance peut faire l'objet de poursuites pour outrage au tribunal.

## **L'ORGANISATION D'UN SERVICE MINIMUM DANS LES SERVICES PUBLICS EN CAS DE GREVE**

### *LISTE DES TEXTES ANALYSES*

- Document n° 1** Espagne - Texte de l'accord conclu en novembre 1992 entre le gouvernement et les syndicats sur le projet de loi organique relatif à la grève déposé au Congrès des députés en juin 1992 (langue originale)
- Document n° 2** Espagne - Décret-loi royal du 4 mars 1977 sur les relations de travail, tel qu'il résulte des modifications apportées par le Tribunal constitutionnel (langue originale)
- Document n° 3** Espagne - Sentence du 8 avril 1981 du Tribunal constitutionnel relative au décret-loi susmentionné (langue originale)
- Document n° 4** Italie - Loi n° 146 du 12 juin 1990 portant dispositions relatives à l'exercice du droit de grève dans les secteurs publics essentiels et à la sauvegarde des droits de la personne protégés par la constitution, modifiée ultérieurement (langue originale)
- Document n° 5** Italie - Pacte conclu le 23 décembre 1998 entre le ministre des Transports et les partenaires sociaux, comprenant notamment l'accord sur de nouvelles règles pour la grève dans les transports publics (langue originale)
- Document n° 6** Portugal - Loi 65/77 du 26 août 1977 sur le droit de grève
- Document n° 7** Portugal - Loi 30/92 du 26 août 1992 modifiant la loi précédente (langue originale)
- Document n° 8** Portugal - Décision 868/96 du Tribunal constitutionnel déclarant l'inconstitutionnalité d'une partie de la loi 30/92 (langue originale)
- Document n° 9** Québec - Articles 111-0-1 à 111-20 du code du travail, comportant les dispositions particulières applicables aux services publics et aux secteurs public et parapublic