

# SÉNAT

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

COMPTE RENDU INTÉGRAL

Séance du mercredi 13 janvier 2010

(57<sup>e</sup> jour de séance de la session)



[www.senat.fr](http://www.senat.fr)



# SOMMAIRE

## PRÉSIDENTE DE MME MONIQUE PAPON

### Secrétaires :

MM. François Fortassin, Marc Massion.

1. **Procès-verbal** (p. 73)
2. **Audition au titre de l'article 13 de la Constitution** (p. 73)
3. **Dépôt de rapports** (p. 73)
4. **Démission d'un membre d'une délégation parlementaire et candidature** (p. 73)
5. **Communication relative à une commission mixte paritaire** (p. 73)
6. **Transmission à une commission d'une proposition de résolution européenne** (p. 74)
7. **Accompagnement d'une personne en fin de vie.** – Discussion d'une proposition de loi (Texte de la commission) (p. 74)

Discussion générale : Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé et des sports ; M. Gilbert Barbier, rapporteur de la commission des affaires sociales.

MM. François Autain, Nicolas About, Jean-Pierre Godefroy, Jean Louis Masson, Gérard Dériot, Jean Milhau, Claude Jeannerot, Alain Fouché.

Clôture de la discussion générale.

Mme la ministre.

Article 1<sup>er</sup> (p. 85)

M. Jean-Pierre Godefroy.

Amendement n° 15 du Gouvernement. – Mme la ministre, MM. le rapporteur, Jean-Pierre Godefroy. – Adoption.

Amendement n° 6 de M. Jean-Pierre Godefroy. – MM. Jean-Pierre Godefroy, le rapporteur, Mme la ministre. – Adoption.

Amendements n°s 13 rectifié du Gouvernement et 8 de M. Jean-Pierre Godefroy. – Mme la ministre, MM. Jean-Pierre Godefroy, le rapporteur.

Mme la présidente, Muguette Dini, présidente de la commission des affaires sociales.

Renvoi de la suite de la discussion.

8. **Nomination d'un membre d'une délégation parlementaire** (p. 89)

*Suspension et reprise de la séance* (p. 89)

## PRÉSIDENTE DE M. ROGER ROMANI

9. **Conférence des présidents** (p. 89)
10. **Évaluation de la loi sur le service minimum dans les transports.** – **Débat d'initiative sénatoriale** (p. 96)

Mme Catherine Procaccia, pour le groupe UMP auteur de la demande d'inscription à l'ordre du jour.

Mme Raymonde Le Texier, MM. Yvon Collin, Hugues Portelli, Mme Mireille Schurch, M. Michel Teston, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Louis Nègre, Jacques Gautier, Philippe Dominati, Serge Dassault, Jean Bizet.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports.

11. **Ordre du jour** (p. 116)

# COMPTE RENDU INTÉGRAL

## PRÉSIDENTE DE MME MONIQUE PAPON

**vice-présidente**

**Secrétaires :**

**M. François Fortassin,  
M. Marc Massion.**

**Mme la présidente.** La séance est ouverte.

*(La séance est ouverte à quatorze heures trente-cinq.)*

1

## PROCÈS-VERBAL

**Mme la présidente.** Le compte rendu analytique de la précédente séance a été distribué.

Il n'y a pas d'observation?...

Le procès-verbal est adopté sous les réserves d'usage.

2

## AUDITION AU TITRE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONSTITUTION

**Mme la présidente.** J'informe le Sénat que M. le Premier ministre, par lettre en date du 12 janvier 2010, a estimé souhaitable, sans attendre l'adoption des règles organiques qui permettront la mise en œuvre de l'article 13 de la Constitution, de mettre la commission intéressée en mesure d'auditionner, si elle le souhaite, M. Alain Fuchs, qui pourrait être prochainement nommé président du Centre national de la recherche scientifique, en remplacement de Mme Catherine Bréchnignac, dont le mandat est arrivé à échéance.

Acte est donné de cette communication; ce courrier est transmis à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

3

## DÉPÔT DE RAPPORTS

**Mme la présidente.** M. le président du Sénat a reçu de M. le Premier ministre le rapport sur l'état des lieux de l'évolution du dialogue social dans les transports publics de voyageurs autres que les transports terrestres réguliers et de l'impact de celle-ci sur l'amélioration de la continuité du service public, prévu par l'article 13 de la loi n° 2007-1224 du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

M. le président du Sénat a également reçu de M. François Bourguignon, président du comité d'évaluation du revenu de solidarité active, le rapport d'évaluation intermédiaire pour l'année 2009, établi en application de l'article 32 de la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

Acte est donné du dépôt de ces rapports.

Le premier a été transmis à la commission des affaires sociales et à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire; le second, à la commission des affaires sociales et à la commission des finances.

Ces deux documents seront disponibles au bureau de la distribution.

4

## DÉMISSION D'UN MEMBRE D'UNE DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE ET CANDIDATURE

**Mme la présidente.** Mes chers collègues, je vous informe que Mme Esther Sittler a démissionné de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Le groupe Union pour un mouvement populaire a présenté la candidature de Mme Sylvie Goy-Chavent pour la remplacer.

Cette candidature a été affichée. Elle sera ratifiée si la présidence ne reçoit pas d'opposition dans le délai d'une heure.

5

## COMMUNICATION RELATIVE À UNE COMMISSION MIXTE PARITAIRE

**Mme la présidente.** J'informe le Sénat que la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation est parvenue à l'adoption d'un texte commun.

6

### TRANSMISSION À UNE COMMISSION D'UNE PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

**Mme la présidente.** En application de l'article 73 *quinquies*, alinéa 3, du règlement, a été transmise le 12 janvier 2010 à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, la proposition de résolution européenne examinée par la commission des affaires européennes, contenue dans le rapport (n° 197, 2009-2010) de M. Hubert Haenel sur la proposition de résolution européenne présentée par MM. Louis Mermaz, Richard Yung, Mme Bariza Khiari, M. Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. Robert Badinter, Michel Boutant, Mmes Alima Boumediene-Thiery, Monique Cerisier-ben Guiga, Christiane Demontès, Virginie Klès, Claudine Lepage, MM. Jean-Noël Guérini, Bernard Piras, Marcel Rainaud, Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, portant sur la protection temporaire (n° 159, 2009-2010).

7

### ACCOMPAGNEMENT D'UNE PERSONNE EN FIN DE VIE

#### DISCUSSION D'UNE PROPOSITION DE LOI

*(Texte de la commission)*

**Mme la présidente.** L'ordre du jour appelle la discussion de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie (proposition de loi n° 223 rectifié, 2008-2009, texte de la commission n° 173, rapport n° 172).

Je vous rappelle, mes chers collègues, que M. le Président de la République présentera ses vœux aux membres du Parlement à dix-sept heures trente. Si l'examen de cette proposition de loi ne pouvait être achevé avant le départ collectif prévu vers seize heures trente pour le Palais de l'Élysée, il ne serait repris, en raison de l'emploi du temps de Mme la ministre, que le jeudi 14 janvier, le soir.

Afin d'éviter ce report en séance de nuit, des moyens particuliers de transport seront mis à la disposition des sénateurs présents, s'il paraissait possible de terminer ce débat avant la cérémonie des vœux.

Dans la discussion générale, la parole est à Mme la ministre.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre de la santé et des sports.** Madame la présidente, chère Monique Papon, madame la présidente de la commission des affaires sociales, chère Muguette Dini, monsieur le rapporteur, cher Gilbert Barbier, mesdames, messieurs les sénateurs, qu'il me soit permis, en ce début d'année, de vous présenter tous mes vœux pour une fructueuse année de travail parlementaire.

Ce n'est pas sans émotion que je m'adresse à la Haute Assemblée pour évoquer de nouveau la question de la fin de vie, cette fois sous l'angle de la situation des accompagnants. Nous avons souvent évoqué ensemble ce sujet, à l'occasion de débats à la fois émouvants et pertinents.

Issue des travaux conduits par le député Jean Leonetti au titre de l'évaluation de la loi du 22 avril 2005, la proposition de loi visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie est en parfaite adéquation avec mes propres objectifs et ceux du Gouvernement. J'y souscris donc entièrement.

Comme j'ai pu l'indiquer lors des débats qui se sont tenus à l'Assemblée nationale en février dernier, je veux en effet améliorer significativement la prise en charge des accompagnants des personnes en fin de vie. Il s'agit de leur permettre de mieux vivre ce moment si singulier de leur relation à cet autre qui achève son existence.

Quoi de plus naturel, pour les proches concernés, que de vouloir accompagner la personne aimée jusqu'au terme de sa vie ?

Quoi de plus compréhensible que de se consacrer pleinement à celle ou celui que l'on chérit, alors qu'il vit ses dernières heures ?

Quoi de plus légitime que de souhaiter être aux côtés de celle ou de celui qui souffre pour le reconforter et l'entourer de son affection ?

Si cette idée semble théoriquement aller de soi, elle n'est pourtant pas aisée à mettre en œuvre à l'heure actuelle.

Outre le bouleversement émotionnel lié à l'approche d'une disparition, les accompagnants doivent aujourd'hui assumer toutes sortes de contraintes pratiques, à commencer par les conséquences financières d'un arrêt de travail momentané.

Porteuse des valeurs humanistes qui fondent notre pacte républicain, notre société doit évoluer. Pourquoi ajouter au chagrin l'inquiétude liée à la situation matérielle ? Pourquoi entraver le cheminement vers l'acceptation de la perte par des considérations d'un autre ordre ?

Pourquoi ne pas faciliter la disponibilité d'un entourage qui, dans ces instants exceptionnels, n'aspire qu'à se recentrer sur l'essentiel ?

À ces questions, nous devons apporter des réponses précises et adaptées. À cet égard, la proposition de loi permet d'aller plus loin dans la nécessité d'exprimer notre empathie, en accompagnant, à leur domicile, nos proches en fin de vie, en leur prodiguant nos soins et en les entourant de notre présence dans les derniers jours de leur vie.

C'est là le souhait même de la majorité des Français, qui préféreraient mourir chez eux plutôt qu'à l'hôpital. Nous devons l'entendre.

L'instauration de cette allocation, certes, ne lèvera pas tous les obstacles. Mais cette prise en compte financière, même si elle est limitée, constituera une valorisation de l'interruption d'activité, laquelle est déjà possible grâce au congé de solidarité familiale.

Elle favorisera également une meilleure reconnaissance du rôle de l'accompagnement par les proches d'une personne qui va mourir.

Cette démarche non seulement participe de la culture des soins palliatifs, qui doit encore se développer dans notre pays, mais aussi, plus largement, est liée à la question de l'avenir que nous voulons construire, dans lequel la mort ne serait plus occultée, comme c'est encore souvent le cas.

Loin des traditionnels clivages politiques, nous nous sommes retrouvés autour de la nécessité de faire évoluer la législation pour améliorer la qualité de la fin de vie, par une meilleure prise en compte de la situation des accompagnants.

En ce sens, je tiens à saluer la remarquable qualité des travaux menés, avec Gilbert Barbier, par la commission des affaires sociales du Sénat, en parfaite cohérence avec l'esprit de consensus qui avait prévalu à l'Assemblée nationale.

Au-delà des seules améliorations rédactionnelles, le dispositif que vous avez dessiné, mesdames, messieurs les sénateurs, me semble à la fois plus cohérent et plus ouvert.

Vous avez en effet poussé la logique de rapprochement des régimes applicables aux salariés de droit privé et aux fonctionnaires.

Vous avez aussi eu à cœur de préciser la situation des bénéficiaires du congé de solidarité familiale, en sécurisant en particulier leur couverture sociale.

J'approuve également, bien entendu, l'extension du bénéfice de l'allocation à la personne de confiance. Cette possibilité relève de la volonté de ne laisser personne seul durant ses derniers instants, et surtout pas les malades sans famille.

Enfin, j'approuve l'élément de souplesse important que constituera la possibilité d'ouvrir le bénéfice de l'allocation à plusieurs accompagnants, tout en indiquant que les conditions de mise en œuvre devront ne pas favoriser un alourdissement excessif en termes de gestion par les caisses.

Vous l'aurez compris, le point d'aboutissement de vos travaux est, à mes yeux, conforme aux objectifs du Gouvernement, qui ont été évoqués par le Premier ministre. Je m'en réjouis.

Pour autant, mesdames, messieurs les sénateurs, vous avez appelé de vos vœux plusieurs clarifications, et je souhaite vous les fournir.

Dans cet esprit, j'ai déposé des amendements permettant de préciser la durée de versement de l'allocation, la précédente formulation en « semaines » ayant été, à juste titre, jugée incomplète.

Les règles applicables en matière de cumul avec d'autres revenus ou prestations doivent être énoncées, ce qui n'était pas le cas auparavant. Là encore, c'est un progrès significatif.

Les modalités de gestion de la prestation par la caisse de l'accompagnant, pour étudier, le cas échéant, des demandes multiples, voire concurrentes, doivent être mieux définies.

Ce sont là autant de réelles avancées qui ont permis d'aboutir à un texte qui me semble tout à fait satisfaisant.

Vous l'aurez compris, l'adoption de cette allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie constituera une véritable avancée, non seulement pour les personnes directement concernées, mais aussi pour nous tous.

Avancée pour les malades, bien sûr : rassurés et chez eux, ils pourront partir plus sereinement.

Avancée également pour l'entourage : plus disponible et partiellement libéré du fardeau des contingences matérielles, chacun pourra accompagner un proche dans de meilleures conditions et, ainsi, engager un travail de deuil plus apaisé.

Avancée, enfin, pour une société qui, en accompagnant mieux la fin de vie, sera plus harmonieuse, plus ouverte et plus attentive aux autres.

Une société qui, peut-être, apprendra à envisager différemment le deuil et l'absence. Une société qui saura donner à ces étapes de la vie et de la condition humaine toute la place qui doit leur revenir. (*Applaudissements.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Gilbert Barbier, rapporteur de la commission des affaires sociales.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, dans nos sociétés occidentales, le moment de la mort est trop souvent devenu synonyme de grande solitude. Or l'accompagnement d'un proche en fin de vie constitue l'ultime moyen de lui manifester ce supplément d'humanité qui lui permettra d'affronter ses derniers instants, et parfois ses souffrances, lorsqu'il est malade. C'est aussi, souvent, la moins mauvaise manière, pour celui qui reste, de se préparer à son deuil.

Pour la société elle-même, l'organisation convenable de l'accompagnement des mourants est une exigence éthique ; elle est également bénéfique si elle permet d'éviter des hospitalisations rendues nécessaires par la situation d'isolement du patient et, accessoirement, si elle diminue le nombre des arrêts maladie auxquels recourent aujourd'hui les accompagnants pour se rendre disponibles.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui aborde cette question de manière précise et limitée ; elle vise principalement à créer une allocation journalière pour les personnes qui s'arrêtent temporairement de travailler afin d'accompagner un proche en fin de vie. Elle a été déposée par quatre députés issus de tous les groupes politiques de l'Assemblée nationale, où elle a été votée à l'unanimité le 17 février 2009.

Il s'agit de compléter un dispositif déjà ancien. En effet, depuis 1999, les salariés et les fonctionnaires ont le droit de prendre un congé pour accompagner un proche en fin de vie, mais ce droit est très peu exercé. L'une des explications principales en est que ce congé est non rémunéré, ce qui est naturellement rédhibitoire pour nombre de nos concitoyens. C'est cette difficulté que ce texte tend à résoudre, selon des modalités que nous allons examiner.

Mais avant de pallier cette insuffisance réelle, il est nécessaire d'améliorer le dispositif du congé en lui-même. Notre commission s'y est attachée, et ce dans deux directions.

Elle a tout d'abord gommé les différences qui existent, sans motif légitime, entre les secteurs privé et public. Elle a ainsi harmonisé la définition de l'état de santé de la personne accompagnée, qui sera dorénavant identique dans la loi de 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie, dans le code du travail et dans les statuts de la fonction publique. Cette personne doit « souffrir d'une pathologie mettant en jeu le pronostic vital ou être en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable, quelle qu'en soit la cause ».

Bien sûr, cette définition peut être discutée, mais au moins sera-t-elle homogène entre les différents textes législatifs.

Dans le même souci de cohérence, notre commission a repris, au profit des fonctionnaires, deux dispositions du code du travail : la faculté de renouveler le congé de solidarité pour atteindre un maximum de six mois et celle de le fractionner, dans des conditions qui seront fixées par décret.

Le second objectif de notre commission a été de sécuriser la couverture sociale des personnes qui s'arrêtent un temps de travailler pour accompagner un proche en fin de vie. Aujourd'hui, leur protection est très incertaine, notamment au moment de leur retour dans l'emploi, ce qui contredit la volonté du législateur, partagée, me semble-t-il, par le Gouvernement, d'améliorer les conditions de l'accompagnement.

La formulation juridique que nous proposons est peut-être perfectible, mais elle a, je crois, le mérite d'éviter de fragiliser encore davantage la situation des accompagnants au moment où ils se consacrent à un proche en fin de vie.

À cet égard, je me félicite, madame la ministre, que le Gouvernement ait déposé un amendement qui conforte notre dispositif.

Dès lors que nous avons sécurisé et clarifié les modalités du congé de solidarité familiale, nous pouvons effectivement nous consacrer à la création de cette allocation apportant un revenu de substitution aux accompagnants.

Notre commission s'est tout d'abord félicitée que le Gouvernement ait, en définitive, accepté le principe de cette allocation : en 1999, le gouvernement d'alors avait opposé l'article 40 de la Constitution à une proposition du même ordre, qui émanait à l'époque de notre assemblée.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** On progresse !

**M. Gilbert Barbier, rapporteur.** Pour autant, je considère que cette allocation, en l'état, ne constitue aujourd'hui qu'un premier pas : d'abord parce que sa durée est limitée à trois semaines, ce qui ne correspond à aucune réalité pour les allocataires, sachant que le congé de solidarité familiale dure trois mois, renouvelable éventuellement une fois ; ensuite parce que la date de fin de versement est fixée, de façon plutôt brutale, au jour suivant le décès ; enfin et surtout, parce que cette allocation ne concerne que l'accompagnement à domicile. Or, d'après les estimations du Gouvernement, environ 75 % des malades en phase avancée ou terminale d'une pathologie grave sont hospitalisés.

Ainsi, même si l'un des objectifs de cette proposition de loi et, plus largement, de la politique menée depuis de nombreuses années en France est de favoriser le maintien à domicile, cette allocation ne pourra en définitive bénéficier qu'à un nombre restreint de personnes.

Par ailleurs, certaines dispositions du texte restent particulièrement floues, notamment en ce qui concerne la possibilité de cumul de l'allocation avec d'autres ressources, le nombre d'allocations journalières qui peuvent être versées pendant la période de trois semaines et le caractère imposable ou non de cette nouvelle allocation.

Les deux premiers points font l'objet d'amendements, que nous examinerons plus tard. Mais pourriez-vous, madame la ministre, nous indiquer les intentions du Gouvernement en ce qui concerne le dernier point ?

En raison des règles de recevabilité financière des amendements, la commission n'a pas pu progresser autant qu'elle l'aurait souhaité et améliorer ce dispositif incontestablement utile ; elle lui a néanmoins apporté quelques modifications, à la fois pour en clarifier la rédaction et pour en faciliter l'attribution. À l'initiative du groupe socialiste, elle a par exemple permis qu'une personne de confiance puisse bénéficier de l'allocation et elle a ouvert la possibilité de l'attribuer à

plusieurs bénéficiaires, dans la limite totale des trois semaines, afin de tenir compte de chaque situation individuelle et familiale.

Je ne doute pas que nous puissions faire mieux encore au cours de nos débats, notamment en confirmant explicitement que les demandeurs d'emploi seront bien éligibles à l'allocation, ou en élargissant le bénéfice du congé aux personnes de confiance éventuellement désignées par le patient.

Enfin, je me suis interrogé, madame la ministre, sur les modalités de financement de ce nouveau dispositif par le régime d'assurance maladie de l'accompagnant. J'ai lu les arguments que vous avez avancés à l'Assemblée nationale : selon vous, cette allocation permettra de diminuer le recours aux arrêts maladie, et ne sera donc qu'un redéploiement de dépenses pour les régimes sociaux.

Cette argumentation est contestable à bien des égards : si les accompagnants sont aujourd'hui contraints d'utiliser les arrêts maladie, c'est bien parce que le congé n'est pas rémunéré. Il ne faut pas inverser les données du problème ! Ne serait-il pas plus pertinent que l'État prenne à sa charge cette dépense de solidarité nationale, comme c'est le cas pour la plupart des autres allocations prévues, dans des situations analogues, par le code de la sécurité sociale ?

Qui plus est, on peut, en prolongeant le raisonnement, s'interroger sur le choix du régime d'assurance maladie : ce risque relève-t-il de la branche maladie ou de la branche famille ? L'allocation doit-elle être à la charge du régime de l'accompagnant ou de celui du patient en fin de vie ? Je ne suis pas certain que ces questions aient été suffisamment approfondies lors de la préparation du texte, et je souhaiterais qu'elles puissent l'être à l'avenir.

En conclusion, l'aménagement des modalités du congé de solidarité familiale, notamment son élargissement aux frères et sœurs, tout comme la création d'une allocation sont des avancées dont nous ne sous-estimons pas l'intérêt. Elles permettront déjà de faire évoluer les pratiques. Nous sommes toutefois convaincus que le Gouvernement, et lui seul, en vertu de l'article 40, devra envisager de les perfectionner.

Plus largement, l'examen de la proposition de loi fait apparaître la grande diversité des dispositifs d'accompagnement des personnes gravement malades ou handicapées, et je crois qu'il serait utile d'appréhender désormais cette question de manière globale, afin de rendre l'exercice des différents droits plus effectif et plus simple.

Sous ces réserves, notre commission a adopté le texte dont nous engageons l'examen. (*Applaudissements.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. François Autain.

**M. François Autain.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, la proposition de loi qui nous est soumise aujourd'hui est la traduction législative d'une des recommandations faites par le groupe de travail constitué sous la présidence de notre collègue député Jean Leonetti, à la suite de l'affaire Chantal Sébire, qui avait ému l'opinion au début de l'année 2008. Tout le monde ici se souvient certainement de cette femme encore jeune atteinte d'une tumeur lui déformant le visage et qui réclamait avec insistance une aide active à mourir.

Observons au passage que ce texte, quel qu'en soit par ailleurs le bien-fondé, ne règle pas le problème posé par ce genre de cas, qui ne sont malheureusement pas exceptionnels.

Mais c'est un autre débat, sur lequel nous reviendrons bientôt – du moins, je l'espère –, car la prise en charge de la fin de vie ne se résume pas à l'accompagnement par les proches, même si elle en constitue un élément primordial et indispensable. Elle appelle de la part des parlementaires que nous sommes une poursuite de la réflexion que nous avons entamée au sein de la commission des affaires sociales, sous la présidence, à l'époque, de notre collègue Nicolas About.

C'est pourquoi je regrette que le groupe de travail qui avait été constitué dans ce but ne se soit pas réuni depuis le 31 mars 2009. Vous comprendrez donc que je profite de cette occasion pour vous demander, madame la présidente de la commission, de réactiver ce groupe de travail le plus rapidement possible. (*Mme Muguette Dini, présidente de la commission des affaires sociales, acquiesce.*)

Venons-en maintenant à la proposition de loi proprement dite qui, il n'est pas inutile de le répéter, présente la particularité d'être cosignée par des députés membres des quatre groupes parlementaires. Il faut malheureusement reconnaître que, malgré cet unanimité, cette proposition de loi est largement insuffisante, comme l'a d'ailleurs souligné M. le rapporteur lui-même.

Sa principale insuffisance réside dans le dispositif qu'elle met en œuvre. L'allocation journalière d'accompagnement des personnes en fin de vie ne concerne en effet que les seules personnes décédant à leur domicile. Or, en raison des progrès médicaux qu'a connus le siècle passé, 75 % des personnes décèdent actuellement à l'hôpital. D'après l'estimation de notre collègue Leonetti, l'allocation que vise à instaurer cette proposition de loi ne concernerait au mieux que 20 000 décès par an, soit à peine 4 % d'entre eux.

Cette exclusion des personnes finissant leur vie à l'hôpital nous interroge d'ailleurs sur la capacité des familles et des proches au sens large à accueillir chez eux ou à leur domicile les personnes en fin de vie. Cet accueil exige que les accompagnants disposent des ressources financières et matérielles suffisantes, ce qui exclura de fait les familles les plus démunies, qui sont mal logées ou qui ne disposent pas d'une pièce supplémentaire pour accueillir l'un de leurs proches.

Cela nous laisse, mon groupe et moi-même, dubitatifs. Nous redoutons en effet que cette disposition ne soit discriminatoire et n'aboutisse, à terme, à créer deux catégories de personnes en fin de vie : d'une part, celles qui ont, ou dont leurs proches ont, les moyens nécessaires à un accompagnement de la fin de vie dans des conditions matérielles décentes ; d'autre part, toutes les autres, qui seraient de fait exclues du bénéfice de cette allocation.

Nous nous interrogeons également sur la portée réelle de ce dispositif, et plus largement sur l'information à destination des accompagnants. En effet, les seuls à pouvoir bénéficier de cette allocation sont des proches d'hommes et de femmes mourant à domicile, et la proposition de loi devrait prévoir expressément les conditions de sa publicité auprès de ces éventuels bénéficiaires. La navette parlementaire, nous l'espérons, permettra de combler cette lacune.

De même, le délai de versement de cette allocation ne correspond, selon nous, à aucune réalité. Parler de la fin de vie, c'est d'abord et avant tout parler de l'humain, de l'imprévisible. Dès lors, ce délai, fixé à trois semaines, paraît répondre plus à une réalité économique qu'aux besoins réels des familles.

Au-delà de ces carences déjà importantes, force est de le constater, la proposition de loi est également insatisfaisante au regard du contexte général en matière de soins palliatifs. Elle ne remédie ni au manque d'information rencontré par les personnes en fin de vie et leurs proches, ni aux difficultés d'accès aux soins palliatifs eux-mêmes.

Ainsi, selon une estimation de la Cour des comptes, deux tiers des demandes d'admission au sein d'une unité de soins palliatifs font l'objet d'un refus. Ce constat témoigne de l'insuffisance des moyens consacrés à ces traitements, et ce alors même que neuf Français sur dix s'y déclarent favorables. Aujourd'hui, pour nos concitoyens, les soins palliatifs ne sont « plus associés à la mort comme il y a quelques années mais à un refus de la souffrance ».

Dès lors, nous considérons de notre responsabilité de tout faire pour développer ce type de soins. Je le sais, il s'agit également d'une priorité de ce gouvernement.

À ce jour, si l'ensemble des régions sont théoriquement dotées d'une unité de soins palliatifs, ces unités ne sont pas encore toutes ouvertes. L'ensemble des agences régionales de l'hospitalisation - demain, les agences régionales de santé - demandent la création d'une unité au sein de chaque département. Quant aux équipes mobiles de soins palliatifs, normalement rendues incontournables par l'adoption de cette proposition de loi, leur nombre est notoirement insuffisant. Marie de Hennezel propose d'ailleurs, dans son rapport intitulé *La France palliative*, de mettre en place au moins une unité par hôpital de plus de quatre cents lits.

Enfin, je souhaiterais saluer le travail accompli par notre rapporteur, sous la bienveillante autorité de la présidente de la commission, et me féliciter des quelques améliorations apportées au texte issu des travaux de l'Assemblée nationale.

C'est pourquoi, malgré ses importantes réserves quant à la portée réelle de cette proposition de loi, mais conscient de la nécessité de soutenir toutes les mesures permettant un meilleur accompagnement des personnes en fin de vie par leurs proches, le groupe CRC-SPG votera en faveur de cette proposition de loi. (*Applaudissements.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Nicolas About.

**M. Nicolas About.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, la manière dont une société organise l'accompagnement de la fin de vie de ses membres en dit long sur la nature de son lien social et, bien entendu, sur son rapport à la mort. Telles sont les questions philosophiques et sociétales sous-jacentes à cette proposition de loi tendant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie.

Nous sommes en présence d'un texte de consensus, la position à l'instant exprimée par François Autain l'illustre, auquel nous ne saurions que souscrire. Premier pas vers la mise en place d'un droit global de l'accompagnement de fin de vie, elle ne saurait avoir l'ambition de régler définitivement le débat à ce sujet. Notre commission, François Autain l'a rappelé, doit poursuivre sa réflexion sur cette question au sein d'un groupe de travail dont j'ai la charge. J'en suis convaincu, Mme la présidente de la commission veillera à ce que le responsable de ce groupe se mette à l'ouvrage! (*Sourires.*)

**Mme Muguette Dini, présidente de la commission des affaires sociales.** Oui! (*Nouveaux sourires.*)

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** Bien dit!

**M. Nicolas About.** C'est vrai, la présente proposition de loi fait consensus. Cela a été rappelé, elle a été adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale après avoir été déposée par quatre députés représentant chacun des groupes politiques la composant. Un tel écumenisme parlementaire est assez rare et nous ne saurions le remettre en question. Notre commission l'a également adoptée à la quasi-unanimité de ses membres.

Les deux objets du texte justifient cet assentiment. Contrairement à l'impression donnée de prime abord par son intitulé, le texte vise non seulement à créer une allocation journalière d'accompagnement - c'est bien l'objet principal -, mais également à améliorer le cadre juridique du congé d'accompagnement. Créé par la loi du 9 juin 1999, ce dispositif constituait déjà, en théorie, un progrès notable vers la mise en place d'un droit de l'accompagnement digne de ce nom. Encore fallait-il qu'il fût utilisé, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas. Comment l'expliquer ?

Deux raisons ont pu être invoquées. D'une part, le régime juridique du congé d'accompagnement était très perfectible. D'autre part, il n'était pas rémunéré. Or, la proposition de loi intervient opportunément à ces deux niveaux. Mais si elle améliore de manière très satisfaisante le régime du congé d'accompagnement, elle ne crée l'allocation correspondante qu'*a minima*.

Effectivement, ce texte apporte des améliorations notables au congé d'accompagnement, en en élargissant le bénéfice aux frères et sœurs, en unifiant sa dénomination et en permettant son fractionnement.

À partir de ces améliorations, déjà importantes, notre commission des affaires sociales, sous la houlette de son rapporteur, Gilbert Barbier, a effectué un excellent travail pour aller encore bien plus loin. En effet, l'une des principales incohérences du dispositif mis en place était qu'il maintenait des différences de traitement injustifiées entre les salariés et les fonctionnaires, au détriment de ces derniers. Notre commission a donc considérablement perfectionné ce texte en harmonisant les deux régimes, plus précisément en étendant aux fonctionnaires le bénéfice du régime, plus protecteur, des salariés.

D'abord, la commission a adopté une définition identique du fait générateur du congé, l'état de santé du proche à accompagner, élargissant ainsi celle qui était prise en compte dans la fonction publique jusque-là. Ensuite, elle a également octroyé aux fonctionnaires le droit de renouveler une fois ce congé. Enfin, elle leur a conféré la possibilité de le fractionner.

Le second apport de la commission n'est pas moins remarquable. À ses yeux, l'une des raisons de la méconnaissance du congé d'accompagnement résidait dans le flou de la couverture sociale de ses bénéficiaires. La commission l'a sécurisée pour remédier à cette difficulté.

Une fois résolue la question du toilettage du cadre juridique du congé d'accompagnement, l'objet principal du présent texte est évidemment la création de l'allocation correspondante. Celle-ci répond à la principale critique émise à l'encontre du dispositif jusqu'ici en vigueur. L'absence de rémunération du congé d'accompagnement explique, on le comprend aisément, que nombre de ses bénéficiaires potentiels ne pouvaient se permettre d'en invoquer le bénéfice, ou étaient contraints de recourir à un contournement regrettable. Ce n'est un secret pour personne, il arrive très souvent que,

pour accompagner une personne en fin de vie, ses proches demandent à leur médecin un arrêt maladie. Ce dernier peut difficilement être refusé à ces personnes, non seulement pour des raisons morales, mais aussi parce que la peine engendrée par ces situations peut parfaitement le justifier.

Dans ces conditions, l'instauration d'une allocation d'accompagnement s'imposait. Sa création est donc incontestablement un immense progrès, d'autant plus qu'elle sera, dans une certaine mesure, découplée du congé d'accompagnement. En effet, au-delà de ses seuls bénéficiaires, elle pourra également être versée aux personnes, ni salariés ni fonctionnaires, justifiant avoir suspendu toute activité professionnelle.

En revanche, il s'agit là de la seule largesse dans la définition du champ des bénéficiaires de l'allocation prévu.

En effet, et c'est là que le bât blesse, ce champ est très étroitement circonscrit. Évidemment, en raison de l'article 40 de la Constitution, notre commission n'a pas eu la même latitude d'intervention que pour le volet « congé » : elle n'a tout simplement rien pu faire ! Au final, le champ des bénéficiaires de la nouvelle allocation est très strictement borné. Seules des raisons comptables justifient ces limitations.

Ainsi, cette allocation sera seulement accordée pour des accompagnements à domicile. L'Assemblée nationale a heureusement atténué cette restriction majeure en permettant le maintien du versement de l'allocation durant les jours éventuels d'hospitalisation d'une personne accompagnée à domicile.

Mais, sur le plan des principes, en quoi les personnes hospitalisées auraient-elles moins besoin d'un accompagnement que les autres ? Quelle absurdité ce serait de le croire ! Une nouvelle fois, seul le coût de la mesure peut justifier le refus de versement de l'allocation dans cette hypothèse.

Il existe une autre limitation de taille, temporelle cette fois, puisque le versement de l'allocation ne pourra pas dépasser trois semaines. Or, quiconque a été confronté à ces situations le sait bien, le temps d'accompagnement peut être largement supérieur. Une fois encore, seules des raisons comptables expliquent cette limite.

Compte tenu de ces paramètres, le coût prévisionnel de la mesure apparaît évidemment raisonnable. *In fine*, il s'agit d'une bonne réforme, mais encore *a minima*.

Elle représente toutefois un important progrès, et nous ne pouvons que la soutenir tout en la considérant, je le répète, comme un jalon.

Permettez-moi une dernière question, madame la ministre. Disposez-vous d'une simulation du coût d'une allocation universelle d'accompagnement ? Une telle information sera naturellement primordiale pour achever le travail aujourd'hui amorcé.

En conclusion, il me reste à féliciter notre commission des affaires sociales, en particulier son rapporteur, Gilbert Barbier, et notre présidente, Muguette Dini, pour l'excellence de leur travail. (*Applaudissements.*)

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** Une excellence habituelle !

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Godefroy.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, comme cela a déjà été indiqué, la proposition de loi soumise aujourd'hui à notre examen a été cosignée à l'Assemblée nationale par les quatre groupes politiques représentés, et adoptée à l'unanimité le 17 février 2009, il y a déjà presque un an ! S'agit-il pour autant d'un sujet parfaitement consensuel ? Pas tout à fait.

Cette proposition de loi, visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie, a en effet été présentée par MM. Jean Leonetti, Gaëtan Gorce, Olivier Jardé et Michel Vaxès à la suite du rapport de la mission d'évaluation de la loi du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie.

Il est apparu au cours des travaux de la mission que, jusqu'à présent, l'accompagnant pouvait certes bénéficier d'un congé spécifique - congé de solidarité familiale pour les salariés, congé d'accompagnement d'une personne en fin de vie pour les fonctionnaires et militaires -, mais ne pouvait pas être rémunéré, si bien que ce droit à congé est resté, dans la pratique, inutilisé, les personnes confrontées à la maladie d'un être proche se trouvant alors contraintes de prendre une partie de leurs congés payés ou de demander, comme l'a rappelé plus tôt M. Nicolas About, un arrêt maladie à leur médecin, qui ne saurait le leur refuser.

Il existe donc un réel consensus sur la nécessité de créer un congé d'accompagnement rémunéré permettant à chacun de moduler son temps de travail lors de la fin de vie d'un proche. Pour autant, ce texte n'est pas complètement satisfaisant et laisse même un goût d'inachevé.

Premièrement, la proposition de loi ne règle pas, en soi, le problème de la fin de vie. Elle ne solde pas non plus le débat sur l'aide active à mourir. Dans son livre intitulé *Je ne suis pas un assassin*, paru en 2004, le docteur Chaussoy écrit : « Il faut une sage-femme pour mettre l'homme au monde, il faut aussi des passeurs, des hommes et des femmes sages, pour l'accompagner dans ce monde et l'aider à bien le quitter ». Cette citation illustre bien ce dont il est question dans tout débat sur l'accompagnement de la fin de vie.

La question du passage est, à mon sens, essentielle.

Or ce passage peut se faire de multiples façons. Certains meurent paisiblement, si je puis dire, dans leur lit. D'autres sont surpris en pleine activité. D'autres encore doivent affronter de grandes souffrances, parfois pendant très longtemps. Certains meurent à l'hôpital, d'autres à domicile. Certains meurent seuls, d'autres entourés de leurs proches. Finalement, peu meurent comme ils auraient pu se l'imaginer.

Comme j'ai déjà eu l'occasion de le souligner en 2005 et à plusieurs reprises depuis, je suis, personnellement, intimement convaincu qu'au lieu de se demander ce qui est permis ou défendu aux tierces personnes - médecins, soignants, famille, proches - en matière de lutte contre la douleur, d'acceptation ou de refus de traitement, voire d'aide active à mourir, il faut placer la personne concernée au centre de gravité de tout le système.

Il faut se demander quels sont les droits des êtres humains sur la fin de leur vie. Selon moi, ces droits devraient être absolus. La vie n'appartient ni aux médecins, ni aux philosophes, ni aux procureurs, ni aux juges, ni aux hommes de religion, ni aux techniciens chargés des machines destinées à

maintenir artificiellement en vie des hommes et de femmes. Seule la volonté du patient, de l'individu et de lui seul, doit être prise en compte.

Bien entendu, j'en suis conscient, ce n'est pas aujourd'hui que nous pourrions rouvrir ce débat et, surtout, que nous le trancherons. Sur ces questions douloureuses, émotionnelles et controversées, il ne s'agit pas de savoir qui a définitivement raison. Les avis sont divergents et le resteront.

Toutefois, s'il faut évidemment se féliciter de la création d'une allocation destinée à l'accompagnement d'un proche en fin de vie, on ne saurait prétendre qu'elle constitue l'aboutissement de notre dispositif législatif en matière de fin de vie.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** Oh ! C'est vraiment un comble !

**M. Jean-Pierre Godefroy.** Deuxièmement, la création de cette allocation ne règle pas non plus la question des soins palliatifs. Au contraire, elle rappelle les faiblesses de notre dispositif en la matière. Trop peu de personnes ont aujourd'hui accès aux soins palliatifs. Or la proposition de loi ne corrige pas cette inégalité, pourtant le cœur du problème.

J'en parle d'autant plus sérieusement que le département de la Manche n'est pas très bien loti : aucune unité de soins palliatifs, quatre équipes mobiles et seulement vingt-sept lits identifiés pour près de 500 000 habitants !

Je ne le nie pas, des progrès ont été faits ces dernières années, grâce aux plans successifs, pour la mise en place d'un dispositif national de soins palliatifs. Mais celui-ci reste encore à développer et à optimiser pour que l'accès aux soins palliatifs devienne une réalité pour tous. Un problème, notamment, reste à régler, celui du financement, lequel se heurte aux effets pervers des nouveaux systèmes de tarification hospitalière, qui, toujours, privilégient la réduction des durées d'hospitalisation et la réalisation d'actes lourds - tout le contraire des soins palliatifs !

Permettez-moi de rappeler au passage que, si je partage votre souhait de développer les soins palliatifs, je ne crois pas que cela suffira à exclure la question de l'aide active à mourir. Le débat ne doit pas se résumer à cette alternative, car la question des soins palliatifs et celle de l'aide active à mourir ne sont pas exclusives l'une de l'autre et ne doivent surtout pas l'être ; au contraire elles sont complémentaires. Il appartient au patient de choisir.

Troisièmement, le texte souffre de manques et présente des incohérences.

On peut d'abord s'interroger sur son objectif réel. Officiellement, la proposition de loi vise à favoriser l'accompagnement du malade en réglant certaines difficultés matérielles rencontrées par les proches. Cependant, la création de l'allocation a également pour objectif, selon le rapport de l'Assemblée nationale, d'éviter « des hospitalisations non désirées et coûteuses pour l'assurance maladie ». Il s'agit donc aussi de « soulager » les hôpitaux et de faire des économies.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** Oh !

**M. Jean-Pierre Godefroy.** Il est question, ensuite, d'une allocation d'accompagnement pour fin de vie, et non quand le pronostic vital est engagé. De ce point de vue, les conditions d'attribution de cette allocation sont donc plus restrictives que celles qui déterminent l'obtention d'un congé de solidarité familiale.

En outre, il est prévu que cette allocation ne sera versée que pendant trois semaines, c'est-à-dire, *a priori*, pendant quinze jours effectifs – je rappelle que le congé de solidarité a une durée de trois mois, renouvelable une fois –, et que son montant sera égal à celui de l'allocation journalière parentale, c'est-à-dire 49 euros, ce qui n'apparaît pas très incitatif.

Enfin, et surtout, l'allocation n'est versée qu'à la condition que l'accompagnement s'effectue à domicile. Ainsi, la proposition de loi exclut de fait les personnes qui accompagnent des malades dans des hôpitaux ou des établissements spécialisés. Cela signifie que les personnes accompagnant un proche à l'hôpital ne pourront pas bénéficier de l'allocation, et ce même si leur présence est considérée comme indispensable pour un digne accompagnement de l'être proche.

Il en va de même s'il paraît impossible de sortir le patient de l'hôpital, soit parce que le proche ne peut déceint l'accompagner à domicile – appartement exigü ou inadapüé, présence de jeunes enfants, notamment –, soit pour des raisons objectives d'ordre technique ou de qualité de fin de vie rendant l'accompagnement à domicile impraticable.

Les conséquences de cette exigence d'accompagnement à domicile sont alors multiples.

D'abord, le risque est tout simplement que cette allocation reste à l'état de bonne intention et qu'elle ne soit jamais demandée compte tenu des difficultés évidentes – pas seulement d'ordre technique – d'organiser l'accompagnement à domicile.

Ensuite, les proches et les potentiels accompagnants risquent de subir une « double peine » : la culpabilité de ne pouvoir assurer l'accompagnement à domicile, alors même qu'une facilité leur serait offerte, et la difficulté matérielle d'organiser une présence auprès de leur proche à l'hôpital, faute de compensation de ce temps d'accompagnement hors du domicile.

Enfin, les accompagnants à domicile risquent de se retrouver isolés, non seulement parce qu'ils devront surmonter des difficultés d'organisation de toutes sortes, mais encore parce qu'ils seront, dans la grande majorité des cas, livrés à eux-mêmes, tant les carences en soins palliatifs hors établissement sont patentes et les dispositifs pour soulager les aidants insuffisants.

La commission des affaires sociales a déjà réalisé un travail important de clarification du texte et accepté d'intégrer plusieurs amendements présentés par le groupe socialiste concernant notamment la personne de confiance ou le partage de l'allocation entre plusieurs bénéficiaires. Cependant, comme vous le voyez, plusieurs points importants font encore l'objet de débats, sur lesquels nous avons déposé des amendements, à tout le moins ceux qui ont « survécu » à l'article 40.

Dans ces conditions, même s'il regrette que ce texte ne concerne pas la fin de vie à l'hôpital – l'amendement que nous avons déposé a été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 ; il faudra y revenir –, le groupe socialiste, en remerciant Mme la présidente de la commission et M. le rapporteur de l'attention qu'ils ont portée à ses amendements, votera cette proposition de loi. (*Applaudissements.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean Louis Masson.

**M. Jean Louis Masson.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, cette proposition de loi très consensuelle est un excellent texte, tout au moins dans sa

philosophie. On peut d'autant plus s'en réjouir que certains textes qui nous ont été récemment soumis étaient, quant à eux, très discutables.

On ne pouvait plus continuer à évoquer le maintien à domicile des personnes âgées et des personnes malades, la responsabilité des familles à leur égard, tout en se gardant bien de n'engager strictement aucune action concrète pour soutenir ceux qui, dans notre société, perpétuent l'esprit de famille au sens large du terme en prenant soin de s'occuper de leurs anciens et de leurs malades.

Si l'on veut vraiment rétablir ces liens sociaux qui existaient dans le passé et qui, depuis, se sont distendus, il fallait absolument prendre un certain nombre de mesures pour aider ceux qui continuent à se dévouer et à agir.

Cette allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie ouvre une porte, ce qui est une très bonne chose. Jusqu'à présent, pour permettre aux proches d'une personne en fin de vie de s'occuper de cette dernière, on les incitait notamment à prendre des congés. Mais toute la charge reposait sur la famille, qui devait non seulement faire preuve d'abnégation, mais encore gérer les problèmes matériels, financiers et autres.

Par conséquent, je voterai ce texte, qui n'est donc qu'une porte ouverte et qui ne règle pas l'ensemble des problèmes posés.

Tout d'abord, le dispositif qu'il vise à mettre en place est très limité dans le temps, alors que la notion de fin de vie peut recouvrir une période de plusieurs semaines. C'est pourquoi il conviendra, ultérieurement, d'assouplir les conditions d'attribution de cette allocation journalière.

Ensuite, cette allocation est plafonnée à environ 50 euros par jour, ce qui est relativement faible. (*Mme la ministre s'exclame.*) Bien évidemment, c'est un progrès par rapport à la situation antérieure, où rien n'existait, mais nous ne pouvons pour autant nous en satisfaire.

Enfin, et surtout, dans la mesure où la plupart des personnes en fin de vie passent bien souvent leurs derniers jours à l'hôpital – contrairement à une personne décédant subitement, par exemple d'une crise cardiaque –, je regrette vivement que cette proposition de loi ne s'applique pas à celles-ci. Concrètement, cela signifie que 90 % des personnes en fin de vie, c'est-à-dire celles qui sont hospitalisées, ne bénéficieront pas de cette mesure, qui, de fait, sera d'application très limitée et même régressive.

Aussi, je forme le vœu que, à l'avenir, les personnes accompagnant un proche en fin de vie et hospitalisé puissent elles aussi percevoir une allocation journalière, quitte à ce qu'elle soit un peu moins élevée, et que la durée de versement de l'allocation dont nous discutons aujourd'hui soit allongée.

Je le répète, nous avons ouvert une porte et, bien entendu, je voterai cette proposition de loi.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Gérard Dériot.

**M. Gérard Dériot.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, au moment d'évoquer l'accompagnement d'une personne en fin de vie résonne dans nos mémoires ce poignant refrain d'Aznavor sur la perte de l'être cher :

« Ils sont venus ; ils sont tous là.

« Dès qu'ils ont entendu ce cri :

« Elle va mourir, la mamma. »

Mais, reconnaissons-le, cette description des derniers instants au cours desquels la famille et les proches se rassemblent autour de celui ou de celle qui va mourir ne correspond que bien rarement à la réalité vécue aujourd'hui.

Le mourant des siècles passés, entouré de ses proches, dans le silence du recueillement, semble céder la place au défunt anonyme, abandonné dans l'indifférence de l'hôpital en raison de l'impossibilité pour les siens de l'entourer.

C'est désormais à l'hôpital que l'on meurt le plus souvent : deux décès sur trois y surviennent. Si l'hôpital offre, en principe, le meilleur accompagnement en termes de prise en charge de la douleur, il symbolise surtout cette mort solitaire, anonyme et surmédicalisée que redoutent l'immense majorité d'entre nous.

C'est pourquoi un cadre législatif a été mis en place pour organiser la prise en charge médicale de la fin de vie, grâce à la loi du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie, dont j'ai eu l'honneur d'être le rapporteur dans cette assemblée.

La proposition de loi que nous examinons aujourd'hui complète utilement les dispositifs existants en créant cette allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie.

Cette initiative est la bienvenue, car elle correspond à notre volonté de tout faire pour conserver à chacune et à chacun sa dignité jusqu'au dernier instant, tout faire pour apaiser les douleurs, aussi bien morales que physiques, en accompagnant le mourant.

La mort n'est pas qu'un phénomène physique : c'est une expérience humaine inéluctable, mystérieuse, angoissante et qui, d'une certaine façon, se prépare. La grande souffrance des personnes en fin de vie vient peut-être de ce que l'on ne sait plus penser la mort, la préparer, l'accompagner.

L'individu souffrant est trop souvent dans un isolement qui accentue l'absurdité de sa situation, et son entourage reste impuissant, voire réticent à y assister. La souffrance et la mort semblent faire peur, comme si elles mettaient mal à l'aise.

Ainsi, aux souffrances physiques de la maladie s'ajoutent, pour beaucoup, les souffrances morales des personnes qui doivent quitter le domicile dans lequel elles ont, parfois, toujours vécu. Au fait de quitter son environnement quotidien s'ajoute la difficulté de se retrouver seul à l'hôpital, même si, bien évidemment, les équipes soignantes font de leur mieux pour accompagner, rassurer, écouter les malades.

Il s'agit non de remettre ce dévouement en question, mais, simplement, de constater que l'absence ou, du moins, le manque de présence quotidienne des proches se fait sentir.

La proposition de création d'une allocation d'accompagnement pour les personnes en fin de vie vise donc à permettre à ces personnes d'être moins seules et, ainsi, de vivre leurs derniers moments chez elles, entourées de leurs proches.

Il s'agit d'une allocation journalière de 49 euros, versée pour une durée maximale de 21 jours. Elle est destinée aux ascendants, descendants, frères, sœurs ou encore aux personnes qui ont partagé le domicile d'un proche et qui accompagnent à domicile la personne qui se trouve en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable, quelle qu'en soit la cause.

Grâce à cette nouvelle allocation, nous allons améliorer le système qui avait été mis en place précédemment et qui n'était pas satisfaisant sur plusieurs points.

Tout d'abord, ce dispositif ne pouvait concerner ni les frères ni les sœurs de la personne en fin de vie, ce qui semblait peu pertinent, car cela ne prenait pas en compte la totalité des situations vécues.

De plus, le dispositif précédent était inégalitaire. En effet, ce que l'on appelle aujourd'hui « congé de solidarité familiale » a été créé par la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites. Or ce congé n'est pas rémunéré à l'heure actuelle. Nous en sommes bien conscients, même si la possibilité de prendre un tel congé constituait un progrès, le fait qu'il ne soit pas rémunéré était un obstacle pour la majorité de nos concitoyens.

Enfin, le troisième élément d'amélioration réside dans l'élargissement du nombre de professions bénéficiant de ce dispositif.

En effet, jusqu'à présent, certaines catégories de professions n'y avaient pas accès. C'était notamment le cas des travailleurs indépendants ou des exploitants agricoles. Il convenait donc de remédier à cette situation profondément injuste.

Il faut observer que cette allocation ne concerne que l'accompagnement de la fin de vie des personnes à domicile et non celui des personnes à l'hôpital qui, je le répète, sont les plus nombreuses. L'Assemblée nationale a certes assoupli la règle en prévoyant que l'hospitalisation d'une personne accompagnée à domicile n'entraînera pas l'interruption du versement de l'allocation, mais sans aller pourtant jusqu'à généraliser cette allocation.

Or, les situations de ces malades sont proches et, à terme, il conviendra certainement d'envisager une telle généralisation. Ce pourrait être l'une des pistes de réflexion du groupe de travail sur la fin de vie qui a été constitué au sein de la commission des affaires sociales.

En tout état de cause, cette allocation ne saurait suffire à elle seule à développer les soins palliatifs à domicile. Elle s'inscrit toutefois dans cette perspective et me semble finalement tout à fait complémentaire.

Nous appelons tous de nos vœux le développement des soins palliatifs. D'ici à 2012, 229 millions d'euros devraient être affectés à la mise en œuvre d'un large programme voulu par le Président de la République : il vous revient de le mettre en application, madame la ministre. Ces crédits s'ajouteront aux 800 millions d'euros que l'assurance maladie consacre chaque année à cette action.

On le voit, l'allocation d'accompagnement de fin de vie complétera ces améliorations techniques, médicales, en introduisant davantage d'humanité dans le quotidien de ces personnes qui sont en grande souffrance.

Cette proposition de loi, et je m'en félicite, rassemble au-delà des clivages politiques habituels. Elle est le fruit d'une initiative de parlementaires d'horizons politiques différents. Car, si nous n'avons pas tous la même conception de la fin de vie, je crois que nous sommes animés d'une volonté commune et consensuelle de prendre en compte la dignité humaine et de lutter contre la solitude des personnes en fin de vie.

Ce texte est l'expression d'une démarche de progrès qui doit permettre, à défaut d'empêcher la mort, de soulager chacune et chacun de « la crainte de la mort » dont nous savons, depuis Épicète, qu'il s'agit bien de la source de toutes les misères de l'homme.

Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, pour toutes ces raisons, notre groupe votera cette proposition de loi, tout en se félicitant des progrès introduits dans le dispositif par la commission des affaires sociales, sous la présidence de Mme Muguet Dini, notamment grâce aux contributions de notre rapporteur, M. Gilbert Barbier. (*Applaudissements.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean Milhau.

**M. Jean Milhau.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, le texte de la proposition de loi qui est soumis à l'examen de notre assemblée, consistant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie, tel qu'il émane de la commission des affaires sociales, dont il convient de saluer le travail, recueille l'assentiment du groupe du RDSE que je représente. En conséquence, nous le voterons.

L'accompagnement de la fin de vie est en effet une tâche humaine qui nous concerne tous. C'est un devoir de solidarité, un devoir d'humanité.

Selon plusieurs enquêtes, les Français désirent mourir chez eux. Il est donc important de permettre à chacun de ne pas finir ses jours dans la solitude et l'angoisse, de vivre ses derniers moments de la manière la plus digne et la plus humaine.

Lorsqu'il est possible, le retour au domicile pour y mourir favorise une fin paisible. Le plaisir de rentrer chez soi, de retrouver ses objets et ses meubles, la satisfaction d'être parmi les siens, de recouvrer son identité et sa liberté, permet d'appréhender la mort avec moins d'angoisse. C'est une aventure humaine intense et enrichissante pour le malade, mais aussi pour ceux qui l'accompagnent. Les proches se sentent utiles, ce qui permet souvent d'alléger le sentiment de culpabilité, si fréquent dans l'entourage d'une personne qui va mourir.

Cette mesure met enfin un terme à une véritable inégalité entre les personnes qui peuvent interrompre leur activité professionnelle et assumer une perte de revenus, et celles qui, le plus souvent, sont obligées de réclamer un arrêt de travail pour pouvoir accompagner un proche.

Certes, nous regrettons, comme beaucoup de nos collègues, qu'il ne soit pas possible de rendre ce dispositif plus généreux, d'en allonger la durée ou à tout le moins d'en prévoir le renouvellement, comme c'est le cas du congé de solidarité familiale.

Par ailleurs, ce texte ne concerne que l'accompagnement à domicile. Pourtant, si 80 % des Français déclarent vouloir mourir chez eux, dans les faits, malheureusement, les trois quarts des patients en fin de vie décèdent seuls, dans des établissements hospitaliers.

Nous considérons cependant que cette proposition de loi constitue un nouveau pas, même s'il est trop petit, sur la voie difficile et douloureuse de l'accompagnement de la fin de vie, cette fin de vie dont notre société se détourne et qu'elle occulte, bien que nous la sachions inéluctable, en dépit des efforts que nous faisons pour la repousser.

Un petit pas, disais-je, utile et bienvenu, mais qui laisse encore de nombreux problèmes sans réponse. La majorité des sénateurs du groupe souhaite une grande loi qui aborderait le délicat et difficile problème de l'aide active à mourir.

L'actualité de ces dernières années a relancé le débat sur l'opportunité de légiférer sur le droit d'une personne à demander que l'on mette fin à ses jours. Ce débat, si médiatique et émotionnel soit-il, a le mérite de nous interpeller. Il nous oblige à réfléchir à de véritables enjeux.

Malgré les différentes avancées, notre législation n'est pas adaptée aux personnes qui sollicitent une assistance pour mourir, qui réclament le droit de mourir dans la dignité. Le moment est venu de mettre un terme à l'hypocrisie qui consiste à ne pas vouloir ouvrir un vrai débat sur l'euthanasie. (*Mme la ministre s'exclame.*)

Il est temps de préciser le champ des droits de chacun sur sa fin de vie, d'affirmer le droit pour tout individu à disposer de son corps dans le respect de la liberté de conscience de chacun.

Même accompagnées, certaines personnes vivent leurs derniers jours dans des conditions indignes, attentatoires au respect de l'individu. Nous devons, dans un souci d'humanité, essayer d'apporter une réponse au désespoir lucide de certaines personnes en fin de vie. Comment ne pas reprendre en cet instant ce passage du très beau texte de la préface, signé par François Mitterrand, de l'ouvrage de Marie de Hennezel, *La Mort intime* : « Au moment de plus grande solitude, le corps rompu au bord de l'infini, un autre temps s'établit hors des mesures communes. En quelques jours parfois, à travers le secours d'une présence qui permet au désespoir et à la douleur de se dire, les malades saisissent leur vie, se l'approprient, en délivrent la vérité. Ils découvrent la liberté d'adhérer à soi. Comme si, alors que tout s'achève, tout se dénouait enfin du fatras des peines et des illusions qui empêchent de s'appartenir. Le mystère d'exister et de mourir n'est point élucidé, mais il est vécu pleinement. »

Même si nous mesurons la faible portée du dispositif et le peu d'usage qui risque d'en être fait, je forme le vœu, en votant cette proposition de loi, qu'elle permette à chacun désormais de vivre mieux et pleinement ce « mystère d'exister et de mourir ». (*Applaudissements.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Claude Jeannerot.

**M. Claude Jeannerot.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, Patricia Schillinger s'est beaucoup investie dans la préparation de l'examen de cette proposition de loi. Hélas ! retenue à l'aéroport de Mulhouse, elle n'a pu rejoindre l'hémicycle.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** Mais que fait le Gouvernement ? (*Sourires.*)

**M. Claude Jeannerot.** Elle m'a donc demandé de la suppléer, ce que je fais bien volontiers même si, depuis le début de notre discussion, nombre de choses ont déjà été dites.

Comme l'a rappelé M. le rapporteur, la loi du 9 juin 1999, dont l'objet était de garantir le droit à l'accès aux soins palliatifs, avait instauré un congé d'accompagnement de la fin de vie, mais n'avait pas prévu qu'il soit rémunéré. Cette situation empêchait un certain nombre d'accompagnants exerçant une activité professionnelle de se consacrer à leur proche en fin de vie.

Comme l'ont rappelé de nombreux intervenants, ces personnes devaient avoir recours à des arrêts de travail pour pouvoir assister un proche. Ainsi, dans la pratique, ce droit a été peu utilisé, car il était inadapté face à la diversité des situations.

Aujourd'hui, chacun le reconnaît, des inégalités demeurent entre ceux qui peuvent se permettre d'arrêter de travailler et ceux qui ne le peuvent pas. Certaines personnes peuvent suspendre leur activité professionnelle pour accompagner un proche en fin de vie, tandis que d'autres, faute de moyens matériels suffisants, se trouvent contraintes « d'organiser » un arrêt de maladie. Nous ne pouvons donc que nous féliciter de la création d'une allocation journalière d'accompagnement de la fin de vie, allocation qui permettra la présence permanente auprès du malade d'un membre de sa famille ou d'un proche.

Cependant, comme l'ont souligné les orateurs qui m'ont précédé, ce texte comporte des lacunes et sa portée reste limitée. En effet, sont exclues les personnes qui accompagnent des malades dans des hôpitaux ou des établissements spécialisés. Il est évidemment regrettable que les personnes accompagnant un proche à l'hôpital ne puissent pas bénéficier de cette allocation journalière, et ce même si leur présence est considérée comme indispensable.

Or, nous le savons, 75 % des personnes meurent à l'hôpital, le plus souvent hors de la présence de leurs proches, et 85 % décèdent en dehors de tout parcours de soins palliatifs.

Madame la ministre, pourquoi limiter l'allocation journalière au seul accompagnement à domicile d'un patient en fin de vie ? L'immense majorité de nos concitoyens qui meurent à l'hôpital seront ainsi privés de cet accompagnement de proximité.

Cette proposition de loi, dans sa rédaction actuelle, ne s'adressera donc qu'à un nombre très faible de bénéficiaires, environ 20 000 selon les estimations de Jean Leonetti. Ce chiffre est à rapprocher des 200 000 personnes qui, selon les estimations, pourraient chaque année entrer dans un protocole de soins palliatifs.

Limiter l'allocation aux seuls aidants des patients à domicile constitue dès lors, me semble-t-il, une réelle discrimination. Bien souvent, il se révèle impossible de sortir « le patient » de l'hôpital pour des raisons matérielles ou médicales liées aux contraintes techniques exigées par la nécessité des soins.

En outre, l'aidant qui accompagne un malade à domicile doit surmonter des difficultés d'organisation de tous ordres, ce qui est une lourde tâche, et, bien souvent, il se sent seul et livré à lui-même.

En effet, en dépit des progrès qui ont pu être réalisés, les moyens déployés à domicile restent nécessairement moins importants que ceux qui sont proposés à l'hôpital, notamment en ce qui concerne la lutte contre la douleur.

Et puis, il y a dans l'accompagnement à domicile cette dimension psychologique souvent ambivalente, volonté inébranlable d'être là jusqu'au bout mais, en même temps, pétrie de culpabilité ou, pour le moins, de doute sur la pertinence médicale et morale de cette prise en charge à domicile. Dans ces domaines, il n'y a pas d'évidence.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** C'est tout à fait vrai !

**M. Claude Jeannerot.** Si, en effet, les conditions et les modalités d'accompagnement d'un proche en fin de vie sont différentes en milieu hospitalier et à domicile, pour

autant, vous en conviendrez, le besoin d'un tel accompagnement ne varie pas selon le lieu où se vit cette fin d'existence : il est constitutif de la dimension humaine.

Vous l'avez souligné, madame la ministre, en des termes pleins d'humanité que nous partageons pleinement.

En d'autres termes, accompagner un proche en fin de vie nous semble être à la fois un droit et un devoir universels qui transcendent toutes les modalités et toutes les contingences du lieu de prise en charge. Nous avons déposé des amendements allant dans ce sens : malheureusement, nous l'avons vu, ils ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution.

Une autre critique a déjà été opposée au dispositif : le fait que la durée de versement de l'allocation soit limitée à trois semaines, ramenées en réalité à quinze jours ouvrables pour les personnes, notamment, ne travaillant pas le samedi. Nous présenterons donc un amendement pour tenter d'apporter à la fois une plus grande cohérence mais surtout une plus grande souplesse dans la prise en compte du nombre de jours de versement de l'allocation.

En la matière, la notion de semaine nous paraît d'autant moins adaptée que les décomptes de la sécurité sociale s'opèrent en jours.

Il est légitime, dans ces conditions, de s'interroger sur les critères retenus pour fixer cette durée à trois semaines, car chacun peut comprendre que, dans ce domaine, par définition, souplesse et adaptabilité sont nécessaires.

Par ailleurs, l'interruption du versement de l'allocation, fixée au plus tard au jour suivant le décès de la personne accompagnée, nous semble véritablement très brutale. Pourquoi ne peut-elle pas, comme le congé de solidarité, intervenir trois jours après le décès ?

Mes collègues l'ont souligné, la proposition de loi comporte des avancées, et c'est pourquoi nous la soutiendrons. Il nous semble cependant qu'il reste beaucoup à faire quant à l'amélioration des soins palliatifs et à l'aide active à mourir – car cela relève du même sujet.

Aujourd'hui, trop peu de personnes ont accès aux soins palliatifs. Il nous faut entendre le Parlement européen : dans sa résolution de janvier 2009, il a émis le souhait que les soins palliatifs puissent offrir la perspective d'une mort digne pour les patients qui ont abandonné tout espoir. Malheureusement, comme ce n'est pas l'objet de la proposition de loi, cette inégalité ne pourra pas être aujourd'hui corrigée.

Peut-être est-il temps, madame la ministre, de se doter d'un nouvel ensemble législatif revisité qui aille au-delà de l'accompagnement en fin de vie et reprenne globalement la question de l'aide à mourir ? Car tout se tient ! C'est un grand et difficile sujet de société, mais nous sommes prêts à nous y engager à vos côtés. (*Applaudissements.*)

**Mme la présidente.** La parole est à M. Alain Fouché.

**M. Alain Fouché.** Madame la présidente, madame la ministre, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui une proposition de loi visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie.

Ce texte est né de l'émotion suscitée par le cas de Chantal Sébire, cette femme atteinte d'une tumeur au cerveau qui la défigurait, souhaitait finir dignement sa vie entourée de sa famille : la loi française le lui interdisait.

À l'issue de ce drame, le Gouvernement a mis en place une mission d'évaluation de la loi du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie, mission qui s'est interrogée sur les conditions d'accompagnement des personnes. Elle a conclu ses travaux par une proposition d'allocation de congé d'accompagnement.

Le congé d'accompagnement, on l'a rappelé, a été créé par la loi du 9 juin 1999, mais il s'agissait alors d'un congé sans solde. Ce qui est aujourd'hui proposé, c'est de donner à une personne salariée qui accompagnerait l'un de ses proches en fin de vie à domicile, et à la condition qu'il fasse l'objet de soins palliatifs, la possibilité de recevoir une allocation d'environ 50 euros par jour pendant trois semaines.

C'est un progrès, et, naturellement, je voterai ce texte.

Néanmoins, j'observe que cette mesure créera environ 20 000 allocations, alors que l'on compte en France 530 000 décès par an – même si tous, bien sûr, n'entrent pas dans le champ visé. De plus, elle demandait à être complétée puisque se trouvaient exclus de son champ d'application les accompagnants non salariés, c'est-à-dire les artisans et les professions libérales, et toutes les personnes accompagnées ne bénéficiant pas de soins palliatifs et n'étant pas à leur domicile.

Je rappelle qu'en France moins de 15 % des personnes qui peuvent y prétendre bénéficient de soins palliatifs, en raison du manque de crédits, mais aussi parce que tous les accompagnants n'ont pas la possibilité d'accueillir des lits médicalisés chez eux. Il faut donc faire plus dans ce domaine.

Ainsi que de nombreux parlementaires, je pense aussi qu'il faut aller plus loin dans la réflexion sur la fin de vie. Notre République ne pourra faire plus longtemps l'impasse sur une vraie législation, une législation qui permettra à chacun de nos concitoyens, comme c'est déjà le cas dans certains pays tels les Pays-Bas, la Belgique, le Luxembourg et plusieurs États américains, de choisir en conscience, pour lui-même et pour lui seul, les conditions de sa propre fin de vie, qu'il opte pour un accompagnement en soins palliatifs ou pour une aide active à mourir.

Je rappelle, madame la ministre, qu'en octobre 2008 j'ai déposé une proposition de loi relative à l'aide active à mourir dans le respect des consciences et des volontés. Ce texte, cosigné par plusieurs sénateurs, apportait une réponse à la question majeure de la fin de vie en garantissant un certain nombre de conditions sécuritaires.

Pour ma part, j'ai accueilli favorablement l'initiative parlementaire prise à l'Assemblée nationale voici quelques semaines et votée par 203 députés de différents horizons.

De nombreux Français – tous les sondages le prouvent – demandent une telle évolution. Nous nous trouvons dans la même configuration que pour l'interruption volontaire de grossesse ou le pacte civil de solidarité : de nombreux responsables politiques qui, jadis, n'avaient pas voté les textes dépenalisant l'un ou l'autre déclarent qu'aujourd'hui ils les voteraient.

Madame la ministre, qu'on le veuille ou non, l'issue du combat que mènent les familles, soutenues parfois par des associations comme l'Association pour le droit de mourir dans la dignité, l'ADMD, des familles qui ont vécu la souffrance physique et morale de l'un des leurs, est inéluctable. Chaque frein, chaque refus d'écouter la demande de réformes ne fait qu'engendrer des souffrances intolérables pour celles et ceux qui les subissent.

Madame la ministre, mes chers collègues, ce n'est pas un combat de boutique politique, c'est un débat de société.

Il faudra donc – c'est ce que, pour ma part, comme de nombreux Français, je souhaite –, dans des conditions bien définies, légiférer sur l'ultime choix, celui qui, dans la conscience, permet à une personne de fixer la date de sa disparition. C'est bien là la vraie liberté! (*Applaudissements.*)

**Mme la présidente.** Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale?...

La discussion générale est close.

La parole est à Mme la ministre.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** Mesdames, messieurs les sénateurs, je tiens à vous remercier de la très haute tenue de ce débat. J'ai beaucoup apprécié les propos qui ont été prononcés dans cette enceinte. Et vous avez raison, monsieur Fouché : sur des sujets comme celui-ci, il n'y a pas de « boutique politique ».

Si le débat sur la fin de vie, ou sur l'euthanasie, ou sur l'aide active à mourir, est parfaitement légitime, ce n'était cependant pas le sujet de notre discussion. Il n'en reste pas moins un débat « clivant », honorable, dont on ne peut pas prétendre qu'il n'ait pas été engagé. Il a été ouvert, en particulier ici, dans votre assemblée, au cours d'un remarquable après-midi d'échanges ; il s'est poursuivi à travers la discussion d'une proposition de loi.

Reste que ce débat sur la fin de vie et sur l'euthanasie est clivant, alors que celui qui nous réunit aujourd'hui a justement pour qualité de susciter l'unanimité.

Diverses questions techniques m'ont été posées.

Ainsi, le rapporteur, Gilbert Barbier, m'a interpellée sur le caractère imposable ou non de l'allocation. Cela ne peut être décidé que dans le cadre de la loi de finances et ce n'est donc pas un sujet à aborder ici. La question sera éventuellement tranchée plus tard, à l'occasion d'autres arbitrages.

L'idée d'un financement par l'assurance maladie est tout à fait recevable : l'allocation devrait entraîner une diminution du nombre d'hospitalisations, les patients pouvant mourir à leur domicile, et du nombre d'arrêts de maladie de complaisance ; je me suis déjà exprimée sur ce sujet. L'élargissement aux proches et à la personne de confiance, souhaité par tous à la suite d'une proposition du groupe socialiste, exclut en revanche le financement par la branche famille, car il faut être cohérent dans ce domaine.

Je ne peux pas répondre positivement, et j'en suis vraiment désolée, à la question de Nicolas About, qui désirait savoir s'il existait une simulation du coût d'une allocation universelle.

Il faudrait évidemment étudier ce coût, mais pour plusieurs scénarios. Je ne doute pas, madame la présidente de la commission, que vous saurez éventuellement vous saisir de ce dossier pour aider le Gouvernement à rassembler les éléments d'un calcul tout à fait intéressant !

**Mme Muguet Dini, présidente de la commission des affaires sociales.** Bien sûr !

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** M. Jean Louis Masson a parlé de « restaurer les liens familiaux ». Je ne sais pas si, dans notre société, les liens familiaux sont détruits !

**M. François Autain.** Ils sont recomposés...

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** Certes, ils ont changé. Mais quand on interroge les Français, on constate au contraire que c'est bien dans la famille qu'ils trouvent leur meilleur refuge!

Les liens familiaux résultent d'une culture sociétale que je crois, hélas! hors de portée d'un simple texte de loi. Sans vouloir répondre ici, bien évidemment, à la fameuse interrogation de Montesquieu se demandant si c'est la loi qui fait les mœurs ou les mœurs qui font la loi, je ne pense pas qu'une loi puisse restaurer des liens familiaux; elle peut en revanche permettre à des personnes qui veulent, dans le cadre de liens familiaux forts, accompagner leurs proches de ne pas s'en voir empêchées pour des considérations d'ordre financier.

Gérard Dériot et Claude Jeannerot m'ont interrogée sur l'avancement du programme de développement des soins palliatifs, programme qui, vous le savez, est l'une des trois priorités du Président de la République, à côté du plan cancer et du plan Alzheimer. Je tiens bien sûr à la disposition de la commission des affaires sociales le point sur le développement du programme de soins palliatifs 2008-2012. Ce n'est pas l'objet précis du débat, même s'il est complémentaire, et je n'entrerai donc pas dans le détail de ce programme, mais je puis vous indiquer qu'il progresse selon un bon rythme, certaines mesures étant déjà très avancées, d'autres méritant un affinement.

Enfin, monsieur Jeannerot, si nous n'avons pas souhaité que bénéficient également de cette allocation les personnes qui accompagnent un malade hospitalisé, c'est précisément parce que l'une des ambitions de ce texte est de réduire le nombre de personnes qui, au moment de mourir, restent à l'hôpital non pas en raison de la nécessité de soins très spécifiques mais par manque de possibilité d'accompagnement à leur domicile.

**M. François Autain.** Ce n'est pas cela qui va changer les choses!

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** Nous manquons une partie de la cible si nous allions dans votre sens, monsieur le sénateur, même si votre demande est empreinte d'une générosité que par ailleurs je comprends totalement.

Je tiens en conclusion, mesdames, messieurs les sénateurs, à vous renouveler mes remerciements pour la qualité de ce débat. Nous commençons bien l'année! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**Mme la présidente.** Nous passons à la discussion des articles.

Mes chers collègues, je vous invite à la concision, car, comme vous le savez, nous devons interrompre nos travaux avant seize heures trente.

#### Article 1<sup>er</sup>

- ① Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° À l'intitulé du livre VIII, après les mots : « Allocation aux adultes handicapés – », sont insérés les mots : « Allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie – » ;
- ③ 2° Après le titre II du livre VIII, il est inséré un titre II bis ainsi rédigé :
- ④ « TITRE II BIS
- ⑤ « ALLOCATION JOURNALIÈRE D'ACCOMPAGNEMENT D'UNE PERSONNE EN FIN DE VIE

⑥ « Art. L. 822-1. – Une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie est versée aux personnes qui accompagnent à domicile une personne en phase avancée ou terminale d'une affection grave et incurable, quelle qu'en soit la cause, et qui remplissent les conditions suivantes :

⑦ « 1° soit être bénéficiaire du congé de solidarité familiale ou l'avoir transformé en période d'activité à temps partiel comme prévu aux articles L. 3142-16 à L. 3142-21 du code du travail ou du congé prévu au 9° de l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, au 10° de l'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, au 9° de l'article 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ou à l'article L. 4138-6 du code de la défense ;

⑧ « 2° soit avoir suspendu ou réduit son activité professionnelle et être un ascendant, un descendant, un frère, une sœur, une personne de confiance au sens de l'article L. 1111-6 du code de la santé publique ou partager le même domicile que la personne accompagnée.

⑨ « Art. L. 822-2. – (*Supprimé*)

⑩ « Art. L. 822-3. – (*Supprimé*)

⑪ « Art. L. 822-3-1 (*nouveau*). – L'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie est également versée dans les départements mentionnés à l'article L. 751-1.

⑫ « Art. L. 822-4. – L'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie est versée dans la limite d'une durée maximale de trois semaines dans des conditions prévues par décret. Si la personne accompagnée à domicile doit être hospitalisée, la période de versement de l'allocation inclut, le cas échéant, les journées d'hospitalisation, sans dépasser la durée maximale de trois semaines.

⑬ « Le montant de cette allocation est fixé par décret.

⑭ « L'allocation cesse d'être due à compter du jour suivant le décès de la personne accompagnée.

⑮ « L'allocation peut être versée à plusieurs bénéficiaires, au titre d'un même patient, dans la limite totale maximale fixée au premier alinéa.

⑯ « Art. L. 822-5. – Les documents et les attestations requis pour prétendre au bénéfice de l'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie, ainsi que les procédures de versement de cette allocation, sont définis par décret.

⑰ « Art. L. 822-6. – L'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie est financée et gérée par le régime d'assurance maladie dont relève l'accompagnant.

[ ]

⑱ « Lorsque l'intervention du régime d'assurance maladie se limite aux prestations en nature, l'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie est financée et servie par l'organisme compétent, en cas de maladie, pour le service des prestations en espèces ou le maintien de tout ou partie de la rémunération. »

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Godefroy, sur l'article.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** Avant d'en venir à l'examen de l'article 1<sup>er</sup> proprement dit, je voudrais revenir sur l'article 40 de la Constitution, dont l'application nous pose une nouvelle fois problème.

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007, le Sénat a mis en place un nouveau système de vérification de la recevabilité financière des amendements au regard de l'article 40 de la Constitution, tirant ainsi les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 14 décembre 2006.

Cela ne s'est pas fait sans mal tant nos collègues avaient parfois des difficultés à comprendre les décisions de la commission des finances. Et même s'il existe aujourd'hui une « jurisprudence » en la matière, on est parfois surpris par l'application de l'article 40 qui, de fait, restreint considérablement le droit d'amendement des sénateurs.

En l'espèce, le groupe socialiste du Sénat avait déposé neuf amendements « extérieurs » sur ce texte, dont cinq ont été déclarés irrecevables par la commission des finances au motif qu'ils aggravaient la charge publique. Pour au moins deux d'entre eux, les amendements n<sup>os</sup> 4 et 5, cela me semble vraiment contestable. Comme vous n'avez pu en avoir connaissance avant la séance, pas plus que la commission des affaires sociales, permettez-moi de vous les présenter brièvement et de vous dire pourquoi ils auraient pu, me semble-t-il, passer l'obstacle de l'article 40 de la Constitution.

Pour que l'accompagnant bénéficie de l'allocation, le texte prévoit que le proche en fin de vie doit être accueilli à domicile. Il nous semblait nécessaire de prévoir la possibilité de deux dérogations : dans le cas où le transfert d'une personne en fin de vie hors d'un environnement sanitaire est techniquement impossible et lorsqu'il y a une carence de places en matière de soins palliatifs et d'hospitalisation à domicile. En l'occurrence, ni le malade en fin de vie ni ses proches n'ont le choix et l'accompagnement doit alors se faire à l'hôpital.

Comme cela a été dit à l'Assemblée nationale pour justifier la recevabilité financière de cette proposition de loi, il s'agit non pas de la création ou de l'aggravation d'une charge mais d'un simple report de charges, puisque les personnes qui se trouvent aujourd'hui dans cette situation prennent des congés maladie financés par l'assurance maladie. Si, après le vote de ce texte, on les autorise à percevoir l'allocation dans les deux cas que je mentionnais à l'instant, les accompagnants n'auront plus à prendre de congés maladie et le coût sera neutre. C'est pourquoi nous ne comprenons pas la position de la commission des finances.

Je ne mets en cause personne, mais nous avons parfois du mal à comprendre quand cet article s'applique et quand il ne s'applique pas, quand les amendements passent l'obstacle et quand ils ne le passent pas.

Nous devons donc nous pencher sérieusement sur l'application générale de l'article 40 - à mon sens, devenu incompréhensible pour beaucoup d'entre nous - selon qu'il s'applique en commission ou en séance, sur une proposition de loi ou un projet de loi, avant ou après le passage à l'Assemblée nationale.

Nous devons revoir tout cela, mais, pour revenir plus précisément à nos deux amendements, nous estimons qu'ils n'augmentaient en rien la charge publique. (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste.*)

**Mme la présidente.** L'amendement n° 15, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

I. - Alinéa 2

Supprimer cet alinéa

II. - Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

Après le chapitre VII du titre VI du livre Ier est inséré un chapitre VIII ainsi rédigé :

III. - Alinéa 4

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Chapitre VIII

IV. - Alinéa 6

Remplacer la référence :

L. 822-1

par la référence :

L. 168-1

V. - Alinéa 11

Remplacer la référence :

L. 822-3-1

par la référence :

L. 168-2

VI. - Alinéa 12

Remplacer la référence :

L. 822-4

par la référence :

L. 168-3

VII. - Alinéa 16

Remplacer la référence :

L. 822-5

par la référence :

L. 168-4

VIII. - Alinéa 17

Remplacer la référence :

L. 822-6

par la référence :

L. 168-5

La parole est à Mme la ministre.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** La nouvelle allocation ayant vocation à être financée par l'assurance maladie, il convient de la codifier au bon endroit au sein du code de la sécurité sociale, et donc de changer un certain nombre de références.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Gilbert Barbier, rapporteur.** Aux termes de la proposition de loi, la nouvelle allocation est insérée dans le livre VIII du code de la sécurité sociale. J'ai mis en avant dans mon rapport que ce livre inclut en fait des allocations qui relèvent plus de la solidarité nationale que des régimes d'assurance maladie.

Cet amendement, apparemment technique, prend acte du fait que l'allocation d'accompagnement sera financée par ces régimes et tend donc à déplacer à un autre endroit du code les nouveaux articles créés. Il n'a pas d'incidence juridique et il apporte peut-être un peu plus de cohérence au code de la sécurité sociale.

La commission a décidé de s'en remettre à la sagesse du Sénat.

**Mme la présidente.** La parole est à M. Jean-Pierre Godefroy, pour explication de vote.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** Comme vient de l'expliquer M. le rapporteur, cela concerne effectivement l'assurance maladie. On peut donc s'étonner que l'État n'assure pas une part du financement.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** C'est toujours la même poche !

**M. Jean-Pierre Godefroy.** Mais, étant donné les explications qui nous ont été données, nous voterons l'amendement du Gouvernement.

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 15.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** L'amendement n° 6, présenté par M. Godefroy, Mme Schillinger, M. Jeannerot, Mme Printz et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Alinéa 10

Rétablir cet alinéa dans la rédaction suivante :

« Art. L. 822-3. - Les personnes mentionnées aux articles L. 5421-1 à L. 5422-8 du code du travail peuvent bénéficier de l'allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie dans des conditions fixées par décret.

La parole est à M. Jean-Pierre Godefroy.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** Cet amendement vise à prévoir expressément que les bénéficiaires de l'assurance chômage peuvent accéder à l'allocation créée par le présent article. Pour les conditions, il est renvoyé à un décret afin que puissent notamment être précisées les règles de cumul des deux allocations.

Lorsque la commission a travaillé sur ce texte, il a été proposé une réécriture plus simple et cohérente de l'article 1<sup>er</sup>, ce qui a mené notamment à supprimer l'article L. 822-3.

Or les bénéficiaires de l'assurance chômage, à la différence des autres personnes mentionnées dans la précédente rédaction de l'alinéa 10 – employés de maison, VRP, professions artisanales... – s'ils peuvent être assimilés à une catégorie « non salariés, non fonctionnaires », ne peuvent *a priori* pas remplir la condition de suspension ou de réduction d'activité dès l'instant où un allocataire de l'assurance chômage n'a pas, par définition, d'activité professionnelle.

Pour ces raisons, nous vous invitons à adopter un amendement permettant d'intégrer clairement dans ce dispositif les bénéficiaires de l'assurance chômage mais aussi de les protéger dans leurs droits.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Gilbert Barbier, rapporteur.** Cette précision lui semblant tout à fait utile, la commission émet un avis favorable

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement ?

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** Favorable !

**Mme la présidente.** Je mets aux voix l'amendement n° 6.

*(L'amendement est adopté.)*

**Mme la présidente.** Je suis saisie de deux amendements faisant l'objet d'une discussion commune.

L'amendement n° 13, présenté par le Gouvernement, est ainsi libellé :

Alinéa 12

Après les mots :

personne en fin de vie est

rédiger comme suit la fin de l'alinéa :

servie dans la limite d'une durée maximum fixée par décret. Elle est due pour chaque jour ouvrable ou non. Le nombre maximum d'allocations journalières versées est égal à 21. Si la personne accompagnée à domicile doit être hospitalisée durant le congé, l'allocation est servie, le cas échéant, les jours d'hospitalisation. Les conditions du service de l'allocation sont définies par décret.

La parole est à Mme la ministre.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** Cet amendement est de nature à apaiser, me semble-t-il, les inquiétudes exprimées par le groupe socialiste à l'occasion du dépôt de l'amendement n° 8.

Il vise à fixer un nombre maximal d'allocations plutôt qu'une durée de versement de la prestation exprimée en semaines ou même en jours.

**Mme la présidente.** L'amendement n° 8, présenté par M. Godefroy, Mme Schillinger, M. Jeannerot, Mme Printz et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, est ainsi libellé :

Alinéa 12, première phrase

Remplacer les mots :

trois semaines

par les mots :

vingt et un jours

La parole est à M. Jean-Pierre Godefroy.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** Il s'agit par cet amendement d'apporter précision et cohérence concernant le nombre de jours de versement de l'allocation, et ce d'autant plus que les décomptes en matière de sécurité sociale s'opèrent en jours.

La notion de semaine, pour ce qui concerne une allocation, s'avère non seulement floue, mais peut être en outre source d'interprétations.

En effet, que signifient trois semaines ?

S'agit-il de vingt et un jours calendaires, de dix-huit jours ouvrables ou de quinze jours ouvrés ?

Il serait extrêmement choquant que ces trois semaines puissent en réalité se comptabiliser en jours ouvrables ou ouvrés. Cela aurait alors pour conséquence de la limiter, dans la configuration la plus défavorable, à quinze jours

pour les personnes ne travaillant pas le samedi. Il est évident que l'accompagnement d'un proche s'effectue sept jours sur sept et vingt-quatre heures sur vingt-quatre et que la période de trois semaines doit donc au minimum s'entendre comme vingt et un jours pleins.

J'ai pris connaissance de l'amendement n°15 et je suis donc rassuré sur les intentions du Gouvernement. Encore faut-il apporter cette précision dans la loi. C'est l'objet de notre amendement, qui vise tout simplement à remplacer « trois semaines » par « vingt et un jours ».

Cette explication donnée, je veux tout de même réitérer mon regret : même dans le meilleur des cas, c'est-à-dire vingt et un jours effectifs, la limite maximale de durée apparaît relativement arbitraire et terriblement insuffisante ; elle se révélera dans bien des cas trop rigide.

Qu'en sera-t-il lorsque le temps de la fin se prolongera ? L'accompagnement devra-t-il s'arrêter en chemin ?

Parce que nul ne peut prévoir le moment ultime à moins de le « programmer », nous avons également déposé des amendements par lesquels nous permettions au Gouvernement de prendre en compte différentes situations et d'adapter en conséquence la durée maximale de versement de l'allocation.

Or, nous le déplorons une fois de plus, ces amendements ont été déclarés irrecevables au motif « qu'ils pourraient potentiellement être source d'aggravation de charges » – c'est le fameux article 40 de la Constitution –, alors même que ces possibles assouplissements étaient renvoyés à un décret.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 8 ?

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** Nous poursuivons, me semble-t-il, les mêmes buts : *Ad augusta per angusta*, monsieur Godefroy ! Mais je pense que mon amendement est meilleur parce que le calcul se fait en nombre d'allocations et non pas en nombre de jours.

Je vous suggère de retirer votre amendement, car il est pleinement satisfait. (*M. Jean-Pierre Godefroy fait un signe dubitatif*). Si, monsieur le sénateur, réfléchissez bien et vous verrez qu'il est préférable de raisonner en nombre d'allocations plutôt qu'en nombre de jours. En remplaçant le nombre de semaines par le nombre de jours, vous restez sur le concept de durée et vous ne répondez pas aux questions que vous avez vous-même soulevées en défendant votre amendement.

**Mme la présidente.** Quel est l'avis de la commission ?

**M. Gilbert Barbier, rapporteur.** La situation est un peu complexe parce que ces deux amendements ne sont pas aussi simples qu'il y paraît et posent en fait des problèmes assez différents.

L'amendement du groupe socialiste a l'avantage de la simplicité, puisqu'il remplace « trois semaines » par « vingt et un jours ».

En revanche, l'amendement du Gouvernement me semble d'une complexité inutile : il renvoie d'abord à une durée maximale de versement fixée par décret, puis précise que tous les jours sont dus, qu'ils soient ouvrables ou non. Enfin, il fixe le nombre maximum d'allocations journalières à vingt et un. En outre, il renvoie à un décret deux fois dans le même alinéa, ce qui est un peu superflu.

Cependant, il présente à notre sens un autre inconvénient, et majeur, celui-là. En effet, l'Assemblée nationale a introduit un ajout intéressant en prévoyant que l'allocation continue d'être versée si la personne accompagnée à domicile est hospitalisée. Or l'amendement du Gouvernement restreint en fait cette mesure en la limitant aux accompagnants qui bénéficient d'un congé de solidarité familiale, c'est-à-dire uniquement aux fonctionnaires et aux salariés, à l'exclusion des membres des professions indépendantes et libérales.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** Non !

**M. Gilbert Barbier, rapporteur.** Madame la ministre, je ne fais que lire votre propre rédaction : « Si la personne accompagnée à domicile doit être hospitalisée durant le congé, l'allocation est servie, le cas échéant, les jours d'hospitalisation ».

Or il s'agit du congé de solidarité familiale, qui ne concerne que les fonctionnaires et les salariés, les professions indépendantes et libérales ne bénéficiant pas de « congé » au sens propre du terme. Donc, cette allocation est bien versée y compris pendant le congé, sous réserve qu'il y en ait un, ce qui n'est pas toujours le cas.

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la ministre.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** La remarque de M. Barbier est parfaitement pertinente et cette restriction n'est absolument pas volontaire : il s'agit d'une erreur dans la rédaction de l'amendement du Gouvernement.

En conséquence, madame la présidente, je souhaite rectifier mon amendement en supprimant les mots « durant le congé », ce qui devrait lever la difficulté fort judicieusement décelée par M. le rapporteur.

**Mme la présidente.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Gilbert Barbier, rapporteur.** Est-il possible de supprimer également la seconde référence à un décret ? Deux décrets, cela fait un dispositif assez compliqué, madame la ministre...

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** D'accord !

**M. Gilbert Barbier, rapporteur.** Pour le reste, il est en effet préférable de raisonner en nombre d'allocations journalières plutôt qu'en nombre de jours.

**Mme la présidente.** Je suis donc saisie d'un amendement n° 13 rectifié, présenté par le Gouvernement, et ainsi libellé :

Alinéa 12

Après les mots :

personne en fin de vie est

rédigé comme suit la fin de l'alinéa :

servie dans la limite d'une durée maximum fixée par décret. Elle est due pour chaque jour ouvrable ou non. Le nombre maximum d'allocations journalières versées est égal à 21. Si la personne accompagnée à domicile doit être hospitalisée, l'allocation est servie, le cas échéant, les jours d'hospitalisation.

La parole est à M. Jean-Pierre Godefroy.

**M. Jean-Pierre Godefroy.** Madame la présidente, je sollicite une suspension de séance pour pouvoir examiner la proposition du Gouvernement parce que, ce qui nous pose problème, c'est plutôt le début de l'amendement, c'est-à-dire les mots : « servie dans la limite d'une durée maximum fixée par décret ». Nous aimerions avoir des explications.

Par ailleurs, en l'état actuel des choses, je maintiens mon amendement.

**Mme la présidente.** Mon cher collègue, de toute manière, compte tenu de l'heure et afin que nous puissions nous rendre à la réception du Président de la République, je vais suspendre la séance. Nous reprendrons la suite de la discussion de cette proposition de loi demain soir. Vous aurez ainsi tout le temps de réfléchir à la nouvelle rédaction de l'amendement.

**Mme Roselyne Bachelot-Narquin, ministre.** Très bien !

**Mme la présidente.** La parole est à Mme la présidente de la commission des affaires sociales.

**Mme Muguet Dini, présidente de la commission des affaires sociales.** J'indique à nos collègues de la commission des affaires sociales que nous nous réunirons demain soir un quart d'heure avant la reprise de la discussion de la proposition de loi pour réexaminer l'ensemble des questions soulevées par cet amendement.

**Mme la présidente.** La suite de la discussion de cette proposition de loi est renvoyée à la séance de demain soir.

8

### NOMINATION D'UN MEMBRE D'UNE DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE

**Mme la présidente.** Je rappelle que le groupe Union pour un mouvement populaire a présenté la candidature de Mme Sylvie Goy-Chavent pour remplacer Mme Esther Sittler, démissionnaire, au sein de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

La présidence n'a reçu aucune opposition. En conséquence, cette candidature est ratifiée et je proclame Mme Sylvie Goy-Chavent membre de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Mes chers collègues, nous allons maintenant interrompre nos travaux ; nous les reprendrons à vingt et une heures pour le débat sur l'évaluation de la loi sur le service minimum dans les transports.

La séance est suspendue.

*(La séance, suspendue à seize heures quinze, est reprise à vingt et une heures dix, sous la présidence de M. Roger Romani.)*

### PRÉSIDENTE DE M. ROGER ROMANI vice-président

**M. le président.** La séance est reprise.

9

### CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS

**M. le président.** Mes chers collègues, la conférence des présidents, qui s'est réunie ce soir, a établi comme suit l'ordre du jour des prochaines séances du Sénat :

*Espaces réservés aux groupes politiques*

**Jeudi 14 janvier 2010**

*À 9 heures :*

### *Ordre du jour réservé au groupe socialiste :*

1°) Proposition de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution, présentée par MM. François Patriat et Robert Badinter et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés (n° 69, 2009-2010) ;

*(La conférence des présidents a fixé à une heure trente la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.)*

*Les délais limite pour le dépôt des amendements et pour les inscriptions de parole sont expirés ;*

2°) Question orale avec débat n° 53 de M. Jean-Louis Carrère à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, sur l'application de la loi n° 2009 971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale ;

*(La conférence des présidents a fixé à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.)*

*Le délai limite pour les inscriptions de parole est expiré.*

*Conformément à l'article 82, alinéa 1, du règlement, l'auteur de la question et chaque orateur peuvent utiliser une partie du temps de parole pour répondre au Gouvernement) ;*

*À 15 heures :*

3°) Questions d'actualité au Gouvernement ;

*(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant onze heures) ;*

*À 16 heures 15 et le soir :*

*Ordre du jour réservé au groupe Union centriste :*

4°) Proposition de loi relative à la création des maisons d'assistants maternels, présentée par M. Jean Arthuis et plusieurs de ses collègues (n° 133, 2009-2010) ;

*(La conférence des présidents a fixé à une heure trente la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.)*

*Les délais limite pour le dépôt des amendements et pour les inscriptions de parole sont expirés ;*

*Suite de l'ordre du jour réservé au groupe UMP :*

5°) Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux délais de paiement des fournisseurs dans le secteur du livre (texte de la commission, n° 166, 2009-2010) ;

*(La conférence des présidents a fixé à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe.)*

*Les délais limite pour le dépôt des amendements et pour les inscriptions de parole sont expirés ;*

6°) Suite de la proposition de loi visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie.

*Semaines réservées par priorité au Gouvernement*

**Mardi 19 janvier 2010**

*À 9 heures 30 :*

1°) Dix-huit questions orales :

L'ordre d'appel des questions sera fixé ultérieurement.

- n° 639 de M. Yannick Bodin à M. le ministre de l'éducation nationale, porte-parole du Gouvernement ;

*(Enseignement de la langue arabe) ;*

- n° 662 de Mme Anne-Marie Payet transmise à M. le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville ;

*(Rôle nocif des solvants dans l'environnement professionnel de la femme enceinte) ;*

- n° 672 de M. Thierry Repentin à M. le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État ;

*(Conséquences pour de nombreux propriétaires-bailleurs de la loi relative au développement des territoires ruraux, dite loi « Demessine ») ;*

- n° 674 de M. Didier Guillaume à Mme la secrétaire d'État chargée de la politique de la ville ;

*(Prise en compte de la situation de la commune de Romans-sur-Isère dans le cadre de la réforme de la politique de la ville) ;*

- n° 688 de M. Roland Ries à M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat ;

*(Mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds en Alsace) ;*

- n° 690 de M. Richard Yung à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;

*(Législation sur l'action de groupe) ;*

- n° 691 de M. Roland Courteau à M. le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche ;

*(Situation alarmante de la viticulture méridionale) ;*

- n° 695 de M. Jean-Claude Carle à M. le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche ;

*(Redistribution au plan local de la contribution volontaire obligatoire (CVO) filière bois) ;*

- n° 700 de Mme Anne-Marie Escoffier à M. le ministre de l'éducation nationale ;

*(Sensibilisation des jeunes aux risques résultant de l'usage des nouvelles technologies) ;*

- n° 703 de M. Bernard Vera à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;

*(Situation financière de la ville de Grigny dans l'Essonne) ;*

- n° 706 de M. Robert Navarro à M. le secrétaire d'État chargé de l'emploi ;

*(Situation des personnels de Pôle emploi) ;*

- n° 708 de M. Simon Sutour transmise à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;

*(Mode de calcul du financement du service d'élimination des déchets et ordures ménagères) ;*

- n° 709 de M. Michel Boutant transmise à Mme la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

*(Décision d'Eutelsat de confier à une fusée chinoise le lancement de son satellite de télécommunications) ;*

- n° 711 de Mme Marie-Thérèse Hermange à Mme la ministre de la santé et des sports ;

*(Postes d'internes non pourvus en médecine générale) ;*

- n° 712 de M. Adrien Gouteyron à M. le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche ;

*(Plan en faveur de la filière bois) ;*

- n° 717 de M. Pierre Bernard Reymond à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;

*(Réalisation du futur hôtel de police de Gap) ;*

- n° 742 de M. Daniel Laurent à M. le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État ;

*(Fiscalité du Pineau des Charentes) ;*

- n° 760 de M. Alain Fouché à M. le haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut-commissaire à la jeunesse ;

*(Le RSA généralisé) ;*

*À 14 heures 30 :*

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

2°) Projet de loi de réforme des collectivités territoriales (texte de la commission, n° 170, 2009-2010) ;

*(La conférence des présidents :*

*- a attribué un temps d'intervention de quinze minutes au président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation ;*

*- a fixé à quatre heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe (les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le lundi 18 janvier 2010).*

*Le délai limite pour le dépôt des amendements de séance est expiré.*

*La commission des lois se réunira pour examiner les amendements de séance le mardi 19 janvier 2010 et le mercredi 20 janvier 2010, le matin) ;*

*De 17 heures à 17 heures 45 :*

3°) Questions cribles thématiques sur le plan de relance et l'emploi ;

*(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant douze heures trente) ;*

*À 18 heures et le soir :*

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

4°) Suite du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

**Mercredi 20 janvier 2010**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

*À 14 heures 30 et le soir :*

- Suite du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

**Jeudi 21 janvier 2010**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

*À 9 heures 30, à 14 heures 30 et le soir :*

1°) Deuxième lecture, sous réserve de sa transmission, du projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés (A.N., n° 2167);

*(La commission des lois se réunira pour le rapport le mercredi 20 janvier 2010, le matin.*

*La conférence des présidents a fixé :*

- à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe (les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mercredi 20 janvier 2010);

- au jeudi 21 janvier 2010, à l'ouverture de la discussion générale, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.

*La commission des lois se réunira pour examiner les amendements de séance le jeudi 21 janvier 2010, à neuf heures.)*

2°) Suite du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

### **Mardi 26 janvier 2010**

À 9 heures 30 :

1°) Dix-huit questions orales :

L'ordre d'appel des questions sera fixé ultérieurement.

- n° 686 de M. Alain Fauconnier à Mme la ministre de la santé et des sports ;

*(Augmentation des prix des médicaments);*

- n° 689 de M. Bernard Piras à Mme la secrétaire d'État chargée de l'écologie ;

*(Nécessaire modulation de la taxe générale sur les activités polluantes);*

- n° 716 de Mme Gélita Hoarau à M. le ministre de la culture et de la communication ;

*(Mise en place d'un service régional d'archéologie à La Réunion);*

- n° 718 de M. Jean-Jacques Lozach à M. le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche ;

*(Mise en application dans la Creuse du plan de soutien aux agriculteurs);*

- n° 720 de Mme Catherine Tasca à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;

*(Construction d'un commissariat dans la ville des Mureaux);*

- n° 721 de M. Christian Cambon à M. le secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme ;

*(Difficultés des petites communes à respecter les obligations fixées par la loi SRU en termes de logements sociaux);*

- n° 722 de M. Rachel Mazuir à M. le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État ;

*(Dématérialisation des documents administratifs d'accompagnement douaniers);*

- n° 723 de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx à M. le secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme ;

*(Mode de décompte des logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi SRU);*

- n° 724 de Mme Claudine Lepage à M. le ministre des affaires étrangères et européennes ;

*(Augmentation de l'ISVL pour parer aux difficultés de recrutement des lycées français à l'étranger);*

- n° 726 de Mme Catherine Procaccia à Mme la secrétaire d'État chargée de la prospective et du développement de l'économie numérique ;

*(Légalité de la constitution de bases de données d'adresses électroniques des parlementaires);*

- n° 727 de M. François Marc à M. le secrétaire d'État chargé des transports ;

*(Desserte ferroviaire grande vitesse intra-bretonne);*

- n° 728 de Mme Alima Boumediene-Thiery à M. le secrétaire d'État à la justice ;

*(Création de la mission interministérielle de coordination nationale sur la traite des êtres humains);*

- n° 730 de M. Jacques Mézard à Mme la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

*(Formation et recrutement des enseignants et avenir des IUFM);*

- n° 731 de M. Raymond Vall à M. le ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire ;

*(Nouveau classement des communes en zone de revitalisation rurale suite à l'arrêté du 9 avril 2009);*

- n° 732 de M. Hervé Maurey à M. le secrétaire d'État chargé des transports ;

*(Installation d'un diffuseur sur la RN 154 à la sortie Prey Grosoeuvre);*

- n° 734 de M. René Beaumont à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;

*(Information des pouvoirs adjudicateurs en matière de certification des produits utilisés pour le transport de l'eau et l'assainissement);*

- n° 736 de M. Michel Billout à M. le Premier ministre ;

*(Recommandations de la HALDE contre les discriminations visant les Roms en France);*

- n° 758 de M. Jean Boyer à Mme la ministre de la santé et des sports ;

*(Revitalisation rurale et démographie médicale);*

À 14 heures 30 :

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

2°) Suite du projet de loi de réforme des collectivités territoriales ;

*De 17 heures à 17 heures 45 :*

3°) Questions cibles thématiques sur « Copenhague et après? » ;

*(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant douze heures trente);*

À 18 heures et le soir :

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

4°) Suite du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

**Mercredi 27 janvier 2010**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

*À 14 heures 30 et le soir :*

- Suite du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

**Jeudi 28 janvier 2010**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

*À 9 heures 30, à 14 heures 30 et le soir :*

- Suite du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

**Mardi 2 février 2010**

*À 9 heures 30 :*

1°) Dix-huit questions orales :

L'ordre d'appel des questions sera fixé ultérieurement.

- n° 554 de Mme Anne-Marie Payet à Mme la ministre de la santé et des sports ;

*(Extension à La Réunion d'un numéro spécifique gratuit pour le traitement des PDS) ;*

- n° 705 de M. Daniel Laurent à Mme la ministre de la santé et des sports ;

*(Difficultés de transport interhospitalier dans le secteur Charente-Maritime Sud et Est) ;*

- n° 707 de M. Richard Yung à M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat ;

*(Abattage des troupeaux de bovins, de moutons et de mouflons sur les îles australes de Kerguelen et de Saint-Paul-et-Amsterdam dans le territoire des Terres australes et antarctiques françaises) ;*

- n° 729 de M. Michel Boutant à M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat ;

*(Application de la directive "quotas CO2" pour l'industrie des tuiles et briques) ;*

- n° 733 de M. René-Pierre Signé à M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat ;

*(Bénéficiaires de l'éco-redevance poids lourds nationale) ;*

- n° 737 de M. Jean-Marc Todeschini à Mme la ministre de la santé et des sports ;

*(Maintien de la radiothérapie sur le site Bel Air du CHR Metz-Thionville) ;*

- n° 738 de M. Martial Bourquin à M. le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville ;

*(Difficultés des structures de service à la personne et aide à domicile) ;*

- n° 739 de M. Jean-Patrick Courtois à Mme la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;

*(Avenir d'AREVA T et D Mâcon) ;*

- n° 740 de M. Jean Milhau à M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat ;

*(Rôle des espaces ruraux dans le stockage du carbone) ;*

- n° 743 de M. Thierry Foucaud à Mme la ministre de la santé et des sports ;

*(Accueil des malades d'Alzheimer en Seine-Maritime) ;*

- n° 744 de Mme Maryvonne Blondin à M. le ministre de la culture et de la communication ;

*(Inscription d'un projet de loi relatif aux langues régionales) ;*

- n° 745 de Mme Anne-Marie Escoffier à Mme la ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés ;

*(Réprimer le « sexting ») ;*

- n° 746 de Mme Brigitte Gonthier-Maurin à Mme la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

*(Avenir de l'UFR d'Antony dans les Hauts-de-Seine) ;*

- n° 749 de M. Bernard Cazeau à M. le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche ;

*(Situation préoccupante de la filière tabacole) ;*

- n° 750 de Mme Dominique Voynet à M. le Premier ministre ;

*(Accueil des populations errantes en Seine-Saint-Denis) ;*

- n° 751 de M. Daniel Reiner à M. le ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat ;

*(Retards pris dans la mise en place de la commission nationale de concertation sur les risques miniers) ;*

- n° 752 de M. Jean-Jacques Mirassou à M. le ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État ;

*(Impact pour les collectivités territoriales de la disparition de la taxe professionnelle sur les entreprises du secteur de l'énergie éolienne) ;*

- n° 753 de Mme Patricia Schillinger à M. le secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services et de la consommation ;

*(Transparence des pratiques tarifaires des syndicats professionnels) ;*

*Ordre du jour fixé par le Sénat :*

*À 14 heures 30 et le soir :*

2°) Suite du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

**Mercredi 3 février 2010**

*Ordre du jour fixé par le Sénat :*

*À 14 heures 30 et le soir :*

- Suite du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

**Jeudi 4 février 2010**

*À 9 heures 30 :*

*Ordre du jour fixé par le Sénat :*

1°) Suite du projet de loi de réforme des collectivités territoriales ;

*À 15 heures et le soir :*

2°) Questions d'actualité au Gouvernement ;

*(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant onze heures) ;*

*Ordre du jour fixé par le Sénat :*

3°) Suite du projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

*SEMAINE SENATORIALE*

*de contrôle de l'action du Gouvernement  
et d'évaluation des politiques publiques*

**Mardi 9 février 2010***Ordre du jour fixé par le Sénat :*

*À 14 heures 30 :*

1°) Question orale avec débat n° 50 de M. Jacques Mézard à Mme la ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés sur le renforcement des droits des personnes placées en garde à vue (demande du groupe du RDSE) ;

*(La conférence des présidents a fixé à une heure trente la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le lundi 8 février 2010.*

*Conformément à l'article 82, alinéa 1, du règlement, l'auteur de la question et chaque orateur peuvent utiliser une partie du temps de parole pour répondre au Gouvernement) ;*

2°) Question orale avec débat n° 54 de Mme Michèle André à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, sur la situation des personnes prostituées (demande de la délégation aux droits des femmes) ;

*(La conférence des présidents a fixé à une heure trente la durée globale du temps dont disposeront, dans le débat, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe ; les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le lundi 8 février 2010.*

*Conformément à l'article 82, alinéa 1, du règlement, l'auteur de la question et chaque orateur peuvent utiliser une partie du temps de parole pour répondre au Gouvernement) ;*

*De 17 heures à 17 heures 45 :*

3°) Questions cibles thématiques ;

*(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant douze heures trente) ;*

*Ordre du jour fixé par le Sénat :*

*À 18 heures :*

4°) Suite de l'ordre du jour de l'après-midi.

**Mercredi 10 février 2010***Ordre du jour réservé au groupe socialiste :*

*À 14 heures 30 :*

1°) Proposition de loi relative aux violences au sein des couples et aux incidences de ces dernières sur les enfants, présentée par M. Roland Courteau, Yannick Bodin, Jean Pierre Bel, Mmes Michèle André, Gisèle Printz, M. Bernard Frimat, Mmes Patricia Schillinger, Odette Herviaux, Maryvonne Blondin, Claudine Lepage, MM. Yves Chastan, Marcel Rainaud, Mme Françoise Cartron, MM. Paul Raoult, Marc Daunis, Michel Teston, Mme Renée Nicoux, M. Jean Jacques Mirassou, Mmes Nicole Bonnefoy, Jacqueline Alquier, Bariza Khiari, M. Robert Navarro, Mme Nicole Bricq, M. Daniel Raoul, Mme Michèle San Vicente-Baudrin, MM. Philippe Madrelle, Jean Besson, Richard Yung, Mme Bernadette Bourzai, MM. Martial Bourquin, François Patriat, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Serge Lagache, Simon Sutour, Bernard Piras, Mme Josette Durrieu, M. Jean-Pierre Sueur et les membres du groupe socialiste (n° 118, 2009-2010) ;

*(La commission des lois se réunira pour le rapport le mercredi 27 janvier 2010, le matin (délai limite pour le dépôt des amendements en commission : lundi 25 janvier 2010, à douze heures).*

*La conférence des présidents a fixé :*

*- à une heure et quart la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe (les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mardi 9 février 2010) ;*

*- au lundi 8 février 2010, à onze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.*

*La commission des lois se réunira pour examiner les amendements de séance le mercredi 10 février 2010, le matin) ;*

2°) Proposition de résolution européenne portant sur la protection temporaire, présentée, en application de l'article 73 quinquies du Règlement, par M. Louis Mermaz et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés (n° 159, 2009-2010) ;

*(La commission des lois se réunira pour le rapport le mercredi 27 janvier 2010, le matin (délai limite pour le dépôt des amendements en commission : lundi 25 janvier 2010, à douze heures).*

*La conférence des présidents a fixé :*

*- à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe (les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mardi 9 février 2010) ;*

*- au lundi 8 février 2010, à onze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.*

*La commission des lois se réunira pour examiner les amendements de séance le mercredi 10 février 2010, le matin).*

**Jeudi 11 février 2010**

*À 9 heures :*

*Ordre du jour réservé au groupe CRC-SPG :*

1°) Proposition de loi visant à supprimer la fiscalisation des indemnités journalières versées aux victimes d'accident du travail, à instaurer la réparation intégrale des préjudices subis par les accidentés du travail et à intégrer le montant des cotisations accidents du travail et maladies professionnelles versé par les entreprises dans leur chiffre d'affaire soumis à l'impôt sur les sociétés, présentée par Mme Annie David et les membres du groupe communiste, républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche (n° 194, 2009-2010) ;

*(La commission des affaires sociales se réunira pour le rapport le mercredi 3 février 2010, le matin (délai limite pour le dépôt des amendements en commission : mardi 2 février 2010, à quinze heures).*

*La conférence des présidents a fixé :*

- à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe (les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mercredi 10 février 2010) ;

- au mardi 9 février 2010, à quinze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.

*La commission des affaires sociales se réunira pour examiner les amendements de séance le mercredi 10 février 2010, le matin) ;*

À 15 heures :

*Ordre du jour réservé au groupe UMP :*

2°) Deuxième lecture, sous réserve de sa transmission, de la proposition de loi renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public (A.N., n° 2093) ;

*(La commission des lois se réunira pour le rapport le mercredi 3 février 2010, le matin (délai limite pour le dépôt des amendements en commission : lundi 1er février 2010, à douze heures).*

*La conférence des présidents a fixé :*

- à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe (les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mercredi 10 février 2010) ;

- au lundi 8 février 2010, à seize heures, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.

*La commission des lois se réunira pour examiner les amendements de séance le mercredi 10 février 2010, le matin) ;*

3°) Proposition de loi relative à la solidarité des communes dans le domaine de l'alimentation en eau et de l'assainissement des particuliers, présentée par M. Christian Cambon et plusieurs de ses collègues du groupe UMP (n° 228, 2008-2009) ;

*(La commission de l'économie se réunira pour le rapport le mardi 2 février 2010 (délai limite pour le dépôt des amendements en commission : jeudi 28 janvier 2010, à dix-sept heures).*

*La conférence des présidents a fixé :*

- à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe (les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mercredi 10 février 2010) ;

- au mardi 9 février 2010, à quinze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.

*La commission de l'économie se réunira pour examiner les amendements de séance le mercredi 10 février 2010, le matin).*

*Semaines réservées par priorité au Gouvernement***Lundi 15 février 2010**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 14 heures 30 et le soir :

- Sous réserve de sa transmission, projet de loi de finances rectificative pour 2010 ;

*(La commission des finances se réunira pour le rapport le mardi 9 février 2010, à dix-huit heures.*

*La conférence des présidents a fixé :*

- à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe (les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le vendredi 12 février 2010) ;

- au vendredi 12 février 2010, à onze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.

*La commission des finances se réunira pour examiner les amendements de séance le lundi 15 février 2010, le matin).*

**Mardi 16 février 2010**

À 9 heures 30 :

1°) Dix-huit questions orales ;

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 14 heures 30 et le soir :

2°) Suite du projet de loi de finances rectificative pour 2010.

**Mercredi 17 février 2010**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 14 heures 30 et le soir :

- Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale (n° 111, 2009-2010) ;

*(La commission des lois se réunira pour le rapport le mercredi 3 février 2010, le matin (délai limite pour le dépôt des amendements en commission : lundi 1er février 2010, à douze heures).*

*La conférence des présidents a fixé :*

- à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe (les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mardi 16 février 2010) ;

- au jeudi 11 février 2010, à onze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.

*La commission des lois se réunira pour examiner les amendements de séance le mercredi 17 février 2010, le matin).*

#### **Jeudi 18 février 2010**

À 9 heures 30 :

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

1°) Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, tendant à amoindrir le risque de récidive criminelle et portant diverses dispositions de procédure pénale ;

À 15 heures et le soir :

2°) Questions d'actualité au Gouvernement ;

*(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant onze heures) ;*

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

3°) Suite de l'ordre du jour du matin.

#### **Lundi 22 février 2010**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 14 heures 30 et le soir :

- Projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État (Procédure accélérée) (n° 582 rectifié, 2008-2009) ;

*(La commission des affaires étrangères se réunira pour le rapport le mercredi 3 février 2010, le matin (délai limite pour le dépôt des amendements en commission : lundi 1er février 2010, à douze heures).*

*La conférence des présidents a fixé :*

- à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe (les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le vendredi 19 février 2010) ;

- au mercredi 17 février 2010, à onze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.

*La commission des affaires étrangères se réunira pour examiner les amendements de séance le lundi 22 février 2010, le matin).*

#### **Mardi 23 février 2010**

À 14 heures 30 et le soir :

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

1°) Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (n° 29, 2009-2010) ;

*(La commission des finances se réunira pour le rapport le mardi 19 janvier 2010, à dix-sept heures quarante-cinq (délai limite pour le dépôt des amendements en commission : vendredi 15 janvier 2010, à dix-sept heures).*

*La conférence des présidents a fixé :*

- à deux heures la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe (les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le lundi 22 février 2010) ;

- au jeudi 18 février 2010, à onze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance.

*La commission des finances se réunira pour examiner les amendements de séance le lundi 22 février 2010, l'après-midi) ;*

De 17 heures à 17 heures 45 :

2°) Questions cibles thématiques ;

*(L'inscription des auteurs de questions devra être effectuée au service de la séance avant douze heures trente) ;*

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 18 heures et le soir :

3°) Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

#### **Mercredi 24 février 2010**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 14 heures 30 et le soir :

- Suite du projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

#### **Jeudi 25 février 2010**

*Ordre du jour fixé par le Gouvernement :*

À 9 heures 30, à 14 heures 30 et, éventuellement, le soir :

1°) Deuxième lecture, sous réserve de leur transmission, du projet de loi organique, modifié par le Sénat, relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (A.N., n° 2195) et du projet de loi, modifié par le Sénat, relatif à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (A.N., n° 2196) ;

*(La commission des lois se réunira pour le rapport le mercredi 10 février 2010, le matin (délai limite pour le dépôt des amendements en commission : lundi 8 février 2010, à douze heures).*

*La conférence des présidents a fixé :*

- à une heure la durée globale du temps dont disposeront, dans la discussion générale commune, les orateurs des groupes ou ne figurant sur la liste d'aucun groupe (les inscriptions de parole devront être faites au service de la séance, avant dix-sept heures, le mercredi 24 février 2010) ;

- au jeudi 18 février 2010, à onze heures, le délai limite pour le dépôt des amendements de séance à ces deux textes.

*La commission des lois se réunira pour examiner les amendements de séance le mercredi 24 février, le matin).*

2°) Navettes diverses.

Mes chers collègues, je vous rappelle que le Sénat suspendra ses travaux en séance plénière du dimanche 28 février 2010 au dimanche 21 mars 2010.

Par ailleurs, la conférence des présidents a procédé à la répartition des espaces réservés aux groupes politiques jusqu'au mois de juin. Ces dates vont vous être adressées.

Y a-t-il des observations sur les propositions de la conférence des présidents relatives à la tenue des séances et à l'ordre du jour autre que celui résultant des inscriptions prioritaires du Gouvernement?...

Ces propositions sont adoptées.

10

## ÉVALUATION DE LA LOI SUR LE SERVICE MINIMUM DANS LES TRANSPORTS

### DÉBAT D'INITIATIVE SÉNATORIALE

**M. le président.** L'ordre du jour appelle le débat d'initiative sénatoriale sur l'évaluation de la loi sur le service minimum dans les transports.

Mes chers collègues, je vous rappelle que, conformément aux conclusions de la conférence des présidents dont je viens de vous donner lecture, la séance devra être ouverte demain matin à neuf heures, un espace de quatre heures étant réservé au groupe socialiste. Nous devons donc impérativement achever nos travaux de ce soir avant minuit, afin d'observer la règle traditionnelle selon laquelle neuf heures doivent séparer la levée d'une séance de l'ouverture de la suivante. Par conséquent, j'invite les orateurs à respecter strictement le temps de parole qui leur est imparti.

La parole est tout d'abord à Mme Catherine Procaccia, pour le groupe UMP auteur de la demande d'inscription à l'ordre du jour.

**Mme Catherine Procaccia.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, en 2007, la loi sur le service minimum dans les transports était, selon les sondages, attendue par 70 % ou 80 % de nos concitoyens, qui voulaient pouvoir se rendre à leur travail, en revenir, aller chez le médecin ou récupérer à temps leurs enfants à l'école. Pas moins de quinze propositions de loi consacrées à ce sujet ont été déposées sur le bureau de l'une ou l'autre des assemblées au cours des vingt dernières années. Dès l'été 2007, le Président de la République a voulu donner une traduction concrète à un engagement fort de sa campagne électorale.

Toutefois, c'est une loi « sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs » que nous avons votée, considérant que c'était le seul moyen d'apporter une réponse pragmatique à cette préoccupation majeure.

Il n'a jamais été question de remettre en cause le droit de grève, qui est un droit constitutionnel; il s'agissait de l'aménager, afin de trouver un point d'équilibre avec d'autres principes tout autant légitimes, mais souvent oubliés: la continuité d'accès aux services publics, la liberté d'aller et venir, la liberté du commerce et de l'industrie, la liberté du travail.

Avec un droit de grève largement ouvert, une continuité du service public très partiellement garantie, un dialogue social limité, la France faisait figure d'exception au sein de l'Union européenne, où la moitié des États membres ont déjà instauré un service minimum pour les services essentiels: c'est le cas de l'Italie, du Portugal, de l'Espagne ou de la Grèce. Dans les autres pays, soit les conflits sociaux importants sont rares,

comme en Suède, en Finlande ou en Allemagne, soit le droit de grève est strictement encadré, comme au Royaume-Uni.

Sans mettre en place une véritable obligation de service minimum, qui aurait pu être censurée par le Conseil constitutionnel, la loi du 21 août 2007 a institué des règles pour favoriser le dialogue social et permettre une meilleure organisation des services de transports publics, en garantissant aux usagers un service certes réduit, mais prévisible, en cas de grève ou de fortes perturbations. Cette loi a aussi eu le mérite d'être mise en œuvre très rapidement puisque, débattue pendant l'été 2007, elle est entrée en application six mois après.

Plus de trente mois après l'adoption de la loi, nous disposons maintenant de suffisamment de recul, me semble-t-il, pour dresser un bilan de sa mise en œuvre. À cet égard, ma demande, formulée bien avant les grèves de décembre, n'a donc rien de conjoncturel, et elle prouve bien l'actualité permanente de cette question.

La première priorité de la loi est de favoriser le dialogue social.

L'accord de branche prévoyant la mise en œuvre d'une procédure de prévention des conflits s'applique bien aux entreprises de transports publics urbains. Malheureusement, s'agissant des transports interurbains, notamment scolaires, il n'a pas été possible d'obtenir un accord. Un décret a donc dû être promulgué. Il s'agissait d'adopter des règles d'organisation et de déroulement des négociations, afin d'éviter qu'un différend n'aboutisse à un conflit social. Comme le soulignait en 2004 le rapport Mandelkern, « la bonne grève est celle qui n'a pas lieu parce que le dialogue l'a prévenue ».

La loi a-t-elle permis d'éviter des grèves? Il semble que ce soit le cas, si l'on analyse les chiffres figurant dans le rapport remis au Parlement en octobre 2008.

À la RATP, le recours au dispositif de prévention des conflits a ainsi amené une augmentation de 25 % du nombre d'alarmes sociales au cours du premier semestre de 2008 par rapport à la moyenne des cinq années précédentes; 91 % de ces alarmes n'ont pas été suivies du dépôt d'un préavis de grève. Le nombre de préavis a été quatre fois moins élevé qu'au cours des cinq années précédentes.

À la SNCF, tous les préavis doivent désormais être précédés d'une demande de concertation immédiate. Ces demandes ont été à peu près trois fois plus nombreuses en 2008 qu'en 2007. Le nombre de préavis de grève a, quant à lui, baissé de 30 %, et un sur deux n'a pas engendré de perturbations pour la clientèle.

La mise en œuvre du dispositif de la loi semble donc avoir un effet positif sur le nombre des conflits. Je m'en réjouis, car la négociation doit précéder l'action, et non l'inverse. Sans doute nous donnerez-vous, monsieur le secrétaire d'État, des chiffres plus récents concernant l'année 2009. Grâce à cette loi, la grève n'est donc plus une fatalité.

Toutefois, des grèves subsistent, et c'est d'elles que l'on parle, parce qu'elles nous touchent, nous les usagers, absolument étrangers à un conflit souvent interne dont nous sommes pris à témoin, et même en otages!

En cas d'échec de la procédure de prévention des conflits, la loi prévoit les modalités d'organisation de la continuité du service.

La déclaration préalable et individuelle, quarante-huit heures à l'avance, de l'intention de participer à une grève, qui concerne les personnels indispensables à l'exécution du service, est la pierre angulaire du dispositif. Cette mesure permet de connaître précisément l'effectif des grévistes et de réaffecter des non-grévistes sur les lignes prioritaires. C'est elle qui permet à l'entreprise d'informer par avance les usagers sur les horaires de passage des trains. À défaut de pouvoir compter sur tous les métros, trains ou autobus, les Français ne devraient plus attendre sur un quai ou un trottoir un hypothétique moyen de transport, d'autant que la loi prévoyait des plans de transport adaptés à l'importance de la grève.

À la SNCF, les plans de transport sont approuvés à l'échelon national par l'État, au plan régional par les régions et en Île-de-France par le Syndicat des transports d'Île-de-France, le STIF. Ainsi, dans cette région, le plan de transport adapté Transilien prend pour référence les périodes de pointe – 6 heures-9 heures, 17 heures-20 heures – et prévoit le même niveau d'offre dans toutes les gares. Trois niveaux de service sont prévus : 60 %, 50 % et 33 % de l'offre de référence. Il s'agit, *a minima*, d'assurer un aller-retour dans la journée.

Je regrette que, en octobre 2008, seulement sept régions aient intégré un tel plan dans leur convention. Dix autres n'ont pas validé les plans de transport adaptés, ce qui a conduit les préfets de région à se substituer à elles. Le désengagement des régions – souvent de gauche, puisqu'il en est très peu de droite – à l'égard d'un système qui doit faciliter le quotidien des habitants sans remettre en question le droit de grève est à mes yeux vraiment incompréhensible. J'espère que les nouvelles assemblées régionales issues des élections de mars 2010, quelle que soit leur couleur, se préoccuperont davantage des moyens de transport de nos concitoyens.

Dans son rapport sur l'application de la loi, le député Hervé Mariton constatait que lors des grandes grèves du 22 mai 2008 et du 29 janvier 2009, les niveaux de service annoncés ont été globalement respectés. Ainsi, le 22 mai 2008, journée de grève nationale pour la défense des retraites, la SNCF a assuré le service annoncé et 54 % des usagers ont estimé que le service avait été de meilleure qualité que lors d'autres grèves. Le numéro vert national que la SNCF met à disposition en ces occasions a reçu, en moyenne, plus de 26 000 appels par jour, et les numéros régionaux près de 10 000.

Lors de la grève interprofessionnelle du 29 janvier 2009, la SNCF a maintenu un niveau de service supérieur à celui qu'elle s'était engagée à garantir. L'information des usagers, à laquelle j'attache énormément d'importance, s'est mise en place avant le démarrage de la grève, par des moyens diversifiés : tracts et informations en gare, site internet, médias... Lorsque l'on connaît les difficultés de communication de la SNCF, on mesure mieux l'intérêt d'avoir rendu obligatoire l'information en cas de grève !

De plus, le mois dernier, pendant la grève affectant le RER A, qui fut la plus longue de celles ayant touché le secteur des transports depuis 1995, un train sur deux a été maintenu aux heures de pointe, selon le créneau horaire défini avec le STIF, alors que l'on comptait pourtant de 90 % à 95 % de grévistes. Affirmer que la loi a prouvé son efficacité à travers ces exemples choquera les usagers, qui ont attendu dans un froid quasiment polaire des rames de RER dans lesquelles ils ne pouvaient parfois pas monter. Cela montre

qu'après deux années d'application de la loi, il faut aller plus loin et tracer de nouvelles perspectives pour les transports, tant terrestres qu'aériens ou maritimes.

En ce qui concerne les transports terrestres de voyageurs, le dispositif que les journalistes appellent à tort « service minimum », mais qui est en fait un service garanti minimal adapté au nombre de grévistes, n'empêche pas les grèves dites pudiquement « émotionnelles », déclenchées de manière spontanée, généralement en réaction à l'agression d'un agent.

Ainsi, voilà un an jour pour jour, le 13 janvier 2009, la gare Saint-Lazare a été fermée à la suite de l'agression d'un conducteur, survenue la veille. Si l'on peut comprendre l'émotion légitime des salariés lorsque l'un de leurs collègues est victime de violences aussi inacceptables qu'incompréhensibles, la grève est tout aussi inacceptable et incompréhensible pour les voyageurs qui, surpris par celle-ci en cours de journée, ne peuvent rentrer chez eux. Ces mouvements de solidarité peuvent d'ailleurs être parfois poussés à l'extrême : l'agression d'un agent dans un bus au sud de Paris peut provoquer un arrêt de travail au nord ou à l'est... Mentionnons encore cette grève ayant affecté le RER B à la suite d'une fausse agression contre un agent et qui a bloqué les voyageurs plusieurs jours, faisant rater leur avion à des centaines de passagers.

Selon moi, monsieur le secrétaire d'État, pour cet « an III » de l'application de la loi, le Gouvernement devrait inciter les entreprises à élaborer avec les organisations syndicales une procédure applicable dans de telles circonstances, afin d'apporter une réponse appropriée et proportionnée à l'agression, sans entraîner la paralysie d'une partie importante du trafic. Le non-respect de cette procédure devrait pouvoir être sanctionné par l'application de pénalités financières aux salariés qui se mettraient en grève en dehors de tout cadre légal ou conventionnel. Il faudrait aussi que soit imposé un préavis de quarante-huit heures, hormis pour les personnes directement concernées par le droit de retrait.

Je suggère en outre que de nouvelles négociations soient entamées pour assurer la prise en compte de conditions climatiques extrêmes en période de grève. Lorsque la température est inférieure à zéro degré, est-il acceptable de mettre en jeu la santé des usagers ?

Dans le secteur ferroviaire, le problème auquel la loi n'a pas répondu est celui des arrêts de travail à répétition, intervenant le plus souvent au moment de la prise de service et dont la durée n'atteint jamais une heure. Je laisserai à mon collègue Hugues Portelli le soin d'évoquer la proposition de loi qu'il a déposée au début de l'année 2009. M. le secrétaire d'État nous fera sans doute savoir si la SNCF a réussi à élaborer une parade pour réduire les conséquences de ces arrêts de travail de courte durée, très perturbants.

Enfin, une autre limite de la loi tient à ce qu'elle ne permet pas de garantir qu'un service minimum sera assuré en cas de grève massive du personnel. Pour y parvenir, il faudrait prévoir un véritable droit de réquisition, comme à l'hôpital, solution qui aurait été difficile à mettre en œuvre.

Par conséquent, je suggère l'exploration d'autres pistes : par exemple, instaurer l'obligation, pour l'entreprise de transports, d'assurer un service minimal de substitution dans l'hypothèse où un conflit social se prolongerait plus de cinq jours et perturberait fortement le trafic. Ainsi, dans le cas des grèves récemment survenues en région parisienne, à Lyon ou à

Toulouse, les transporteurs auraient été contraints, au bout de cinq jours de grève, de louer des autocars pour amener les usagers jusqu'aux gares ou aux portes des villes.

Vous nous direz donc, monsieur le secrétaire d'État, si l'horizon des usagers des transports collectifs peut s'éclaircir grâce à la concertation ou si vous préférez laisser libre cours à l'imagination des parlementaires (*Sourires*) pour faire progresser le service minimum garanti. En effet, en un temps où nous nous préoccupons de développement durable, il faudrait peut-être aussi inventer des mesures dissuasives fondées sur la prise en compte de la pollution engendrée par les grèves dans les transports collectifs!

Un autre sujet me tient à cœur, celui de l'extension du dispositif de dialogue social, d'alerte et d'information aux transports maritimes et aériens.

Lors du débat de 2007, plusieurs de nos collègues avaient souligné que la desserte de certaines îles pouvait être interrompue en cas de conflit social. Ils avaient donc souhaité que le champ de la loi soit étendu aux liaisons maritimes. À l'époque, le Gouvernement avait répondu qu'il n'était pas possible de légiférer sur ce sujet avant d'avoir procédé à une concertation approfondie avec tous les acteurs concernés et vérifié l'efficacité du dispositif mis en place. C'était il y a plus de deux ans.

Le Parlement, sur mon insistance et contre l'avis du Gouvernement, avait exigé qu'un rapport sur l'opportunité d'étendre le service minimum aux autres modes de transport public de voyageurs lui soit remis avant le 1<sup>er</sup> mars 2008. Hier encore, près de deux ans après l'échéance prévue, ce rapport ne nous avait toujours pas été remis. Ce n'est pourtant pas faute de l'avoir réclamé, croyez-moi! Estimant que la loi a permis d'améliorer la situation, et faute de réponse gouvernementale, j'ai pris l'initiative, en juin 2009, de déposer une proposition de loi, désormais cosignée par plus de cinquante sénateurs, dont le président du groupe UMP, Gérard Longuet, visant à étendre aux transports maritimes et aériens le dispositif applicable dans les transports terrestres : dialogue social obligatoire, préavis de grève, déclaration quarante-huit heures à l'avance et, j'y tiens beaucoup, information des usagers.

Or, miracle du présent débat, nous avons enfin reçu hier ledit rapport! Cependant, vous comprendrez qu'il m'ait été un peu difficile d'analyser en détail, dans un si court délai, le contenu de ses trente pages, qui se fonde sur des arguments juridiques complexes. Alors que je réclamaï ce rapport depuis un an et demi, j'apprécie peu de le découvrir au dernier moment!

**M. Dominique Bussereau**, secrétaire d'État chargé des transports. Vous avez raison!

**Mme Catherine Procaccia**. En le parcourant rapidement, j'ai cru comprendre – n'étant pas juriste, je reste prudente – que le dispositif de la loi serait inutile dans le transport maritime « faute de conflits » et difficilement applicable dans le secteur aérien pour diverses raisons, telles que la multiplicité des personnels intervenants, et donc des conventions collectives et des partenaires sociaux, ainsi que l'existence d'une concurrence qui « ferait échec » à la notion de service public.

S'agissant du secteur maritime, le rapport indique que « la situation actuelle montre que les années 2008 et 2009 n'ont connu dans l'ensemble que des perturbations limitées du

service public de transport maritime de voyageurs. Seule la Corse a été affectée de mouvements sociaux conduisant à des arrêts prolongés de trafic. »

À mes yeux, ce n'est pas là une raison pour ne pas étendre le champ d'application de la loi à ce secteur. Je persiste à penser qu'il est préférable de prévenir les conflits par une procédure de dialogue organisée au préalable.

S'agissant du transport aérien, ce secteur ne relèverait pas des obligations de service public pour cause de libéralisation des liaisons intracommunautaires. Aux termes du rapport, la loi ne pourrait donc s'appliquer qu'aux « liaisons sous obligations de service public et [à] celles assurant la continuité territoriale avec l'outre-mer ». Eh bien, étendons déjà son champ à ces destinations! Je rappelle que cette idée d'extension figure dans la loi d'août 2007, et qu'elle a également été reprise par vous-même, monsieur le secrétaire d'État, à la fin de 2007, lorsque vous avez suggéré, à l'occasion d'une grève à Air France, de mettre en place un meilleur système d'alarme sociale, en indiquant que le Gouvernement étudierait la possibilité d'étendre l'obligation de se déclarer gréviste quarante-huit heures avant le déclenchement d'un conflit. J'ai toujours en ma possession les articles de presse faisant état de vos propos.

Quant aux dispositions communautaires qui feraient échec à l'application de la notion de service public, je formulerai les remarques suivantes.

Tout d'abord, rien n'empêche un État d'imposer des obligations de service public à des services aériens réguliers si les liaisons assurées sont vitales. Or il me semble que la desserte aérienne de plusieurs villes de France ne fait l'objet d'aucune concurrence, y compris par des trains rapides. Les obligations de service public pourraient donc concerner ces destinations.

Ensuite, le raisonnement suivi dans votre rapport concernant le transport aérien peut légitimement conduire à s'interroger sur l'incidence qu'aura l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire. La réglementation du droit de grève introduite par la loi sur le service minimum garanti a en effet été justifiée par la nécessité d'assurer la continuité du service public. Est-ce à dire que si l'exploitation de certaines lignes ferroviaires devait dorénavant être assurée selon une logique purement commerciale, la réglementation du droit de grève et l'instauration du service minimum perdraient leur légitimité?

En conclusion, il me semble que la loi de 2007 a marqué une réelle avancée. Les partisans du *statu quo*, qui nous avaient expliqué que son application créerait plus de difficultés qu'elle n'en résoudrait ou serait impossible, ont été démentis par les faits : la loi est correctement appliquée, les salariés en ont compris la justification et les usagers en apprécient les avantages, même s'ils les jugent encore limités. Des progrès sont non seulement possibles, mais également souhaitables si l'on a comme moi le souci d'améliorer la situation des usagers.

Comme les récents déboires de l'Eurostar l'ont montré, il arrive encore que des passagers restent bloqués dans un train pendant des heures, en étant peu informés et sans même recevoir un verre d'eau. Pourquoi le principe de précaution n'imposerait-il pas aux transporteurs de toujours tenir à disposition des passagers, parmi lesquels on compte des enfants et des personnes âgées, suffisamment d'eau en cas de retard important?

Si le dialogue social doit être l'outil privilégié pour obtenir ces nouvelles avancées, le Parlement ne peut pas écarter *a priori* l'élaboration d'éventuelles mesures législatives pour inciter les uns et les autres à l'action dans les autres secteurs du transport. Nos concitoyens ne comprendraient pas que l'on refuse d'étendre le service minimum garanti alors que celui-ci a fait ses preuves. Je ne nie pas qu'il y ait des difficultés juridiques, mais, après tout, nous sommes le législateur, et il nous revient d'élaborer la loi et de faire évoluer le droit.

Je souhaite donc que notre débat de ce soir nous permette à la fois d'effectuer un bilan et de dégager de nouvelles pistes pour l'avenir, afin que soit enfin préservée la liberté de chacun de circuler et de travailler, qui me semble pour l'heure quelque peu oubliée. J'aimerais que la solution retenue pour régler ces problèmes ne soit pas que technique, et ne se borne pas par exemple à multiplier les métros entièrement automatiques. (*Applaudissements sur les travées de l'UMP, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Raymonde Le Texier.

**Mme Raymonde Le Texier.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, élue du Val-d'Oise, je suis entourée de personnes qui empruntent quotidiennement le RER A pour venir travailler à Paris. S'il est vrai que la récente grève leur a posé bien des problèmes, leur exaspération avait cependant aussi d'autres sources.

En effet, ce n'est pas l'exigence d'un service minimum en cas de grève qui les préoccupait, mais la médiocre qualité du service au quotidien. Aujourd'hui, les désagréments et les retards les plus courants subis par les usagers sont dus non pas à des grèves, mais à des dysfonctionnements techniques, à des suppressions de trains, à des matériels à bout de souffle et à des infrastructures surchargées. C'est le sous-investissement dans l'entretien des réseaux et du matériel qui pose problème.

La question de fond n'a donc rien à voir avec l'instauration d'un service minimum, mais a trait aux moyens dégagés par l'État et les entreprises de transport pour faire fonctionner dans de bonnes conditions les transports publics terrestres de voyageurs. Ce sont une fois de plus les priorités budgétaires du Gouvernement qui sont au cœur du problème.

Faute d'investissements de l'État depuis des années, la région a hérité en 2006 d'un réseau arrivé à saturation et incapable de répondre à la demande croissante. Elle a donc lancé un programme de renouvellement des matériels et d'ouverture, de renforcement ou de prolongation de nouvelles lignes, qu'elle assume seule, sans aucun soutien de l'État. Le Gouvernement a ainsi refusé, en 2006, d'aider la région à renouveler le matériel roulant afin de lui transférer un outil sain, son objectif se réduisant à se débarrasser de charges lourdes et de problèmes de gestion à court terme.

Dans le même ordre d'idées, rappelons que l'État n'a pas tenu les engagements du contrat signé avec la région, bloquant ainsi plusieurs projets en matière de transports.

Rappelons également que l'État a refusé de s'associer à la réalisation du plan de modernisation des transports en Île-de-France, alors que lui était demandé non pas un financement supplémentaire, mais l'attribution de ressources nouvelles telles que l'augmentation du versement transport, taxe payée par les entreprises, le reversement du FARIF, le Fonds d'aménagement de la région Île-de-France, ou le produit de la taxation des plus-values foncières ou immobilières.

Rappelons encore que la décision du Gouvernement de transférer à la RATP l'intégralité du patrimoine du STIF laisse ce dernier sans aucun actif, donc sans patrimoine propre lui permettant d'emprunter: c'est là un vrai coup porté à la capacité d'investir pour l'avenir!

Pendant que la région lutte pour faire face aux besoins du présent et anticiper l'avenir, l'État se lance dans des projets pharaoniques: la réalisation de la ligne de métro prévue dans le cadre du Grand Paris coûtera 21 milliards d'euros au contribuable. Une telle somme permettrait de résoudre les problèmes actuels du transport ferroviaire en Île-de-France et de financer de nouveaux projets. Mais le Gouvernement exclut les collectivités locales et les usagers du choix du tracé, privilégie un aménagement qui ne répond en rien aux besoins quotidiens des usagers actuels et met en place un système de transport à deux vitesses: d'un côté, un réseau existant qui, faute de moyens, continue de se dégrader; de l'autre, un TGV urbain destiné à une clientèle de privilégiés.

Cerise sur le gâteau, ces 21 milliards d'euros ne sont bien sûr pas financés. Les collectivités locales devront donc prendre une grande part de cette somme à leur charge. L'État refuse de les associer à la prise des décisions, mais n'a aucun scrupule à siphonner leurs moyens...

On le voit bien, réduire la problématique des transports à la seule question de la mise en place d'un service minimum relève de l'imposture. Le débat sur le service minimum vise surtout à susciter la polémique sur l'exercice du droit de grève pour mieux éviter tout débat sur l'organisation du transport ferroviaire en Île-de-France.

En outre, la notion de service minimum, lequel se réduit dans les faits à un service restreint, permet surtout aux entreprises de transport, en l'occurrence la RATP et la SNCF, de s'exonérer de tout remboursement de titres de transport ou réduction de tarifs pour service non rendu. Voilà pourquoi, malgré la demande insistante de M. Jean-Paul Huchon, président de la région d'Île-de-France, aucune modification tarifaire prenant en compte la gêne considérable subie par les usagers n'est intervenue après la grève du RER A.

C'est là encourager l'entreprise à l'irresponsabilité. On peut même se demander si cette irresponsabilité organisée de l'entreprise ne sert pas des manœuvres politiciennes. À l'heure où les élections régionales se profilent, pouvoir critiquer la gestion de la crise par le président de la région représente une aubaine pour les ministres candidats, alors que, comme l'écrit dans son rapport de février 2009 le député UMP Hervé Mariton, « la vitalité du dialogue social est à l'évidence du ressort du *management* de la SNCF ». On ne saurait être plus clair! C'est également la précision qu'ont voulu apporter l'ensemble des présidents de région au moment de l'instauration du service dit minimum: « La gestion du service de transport relève des entreprises de transport, de même que ces entreprises sont seules responsables du dialogue social avec leurs salariés. »

Rendre les élus responsables des conséquences fâcheuses, pour les usagers, du mauvais climat social susceptible de régner dans des entreprises de transport sans leur donner le pouvoir d'intervenir dans leur *management* est une aberration. La contrepartie de la liberté d'action de l'entreprise doit être sa responsabilité. À ce titre, la grève de décembre du RER A constitue un parfait contre-exemple.

Les critiques des ministres candidats aux élections régionales sont donc injustes. Elles témoignent au mieux de leur ignorance des sujets sur lesquels ils s'expriment, au pire d'une criante malhonnêteté intellectuelle, à moins que les deux ne se conjuguent dans un électoralisme que je m'abstiendrai de qualifier.

Cette mise en cause est d'autant plus dérisoire que l'instauration d'un véritable service minimum vise à assurer un fonctionnement quasiment normal des transports aux heures de pointe dans les grandes agglomérations. Or, pour que cela soit possible, il est nécessaire que de 70 % à 75 % des agents soient présents, autrement dit que la grève soit un échec ! Dans ce cas, le problème ne se pose plus, puisque le service est de fait assuré...

Une fois de plus, la loi et le discours sur le « service minimum » ne sont qu'incantations inopérantes. Outre les difficultés rencontrées, les usagers ont le sentiment détestable d'avoir été manipulés par un gouvernement qui leur « vend » des engagements qu'il sait pertinemment ne pas pouvoir tenir.

Pour ne pas avoir à assumer les effets désastreux de lois inefficaces et impossibles à mettre en œuvre, la droite se met en quête de boucs émissaires : ce seront les collectivités territoriales, en tant qu'autorités organisatrices de transport, alors même qu'elles n'ont pas la maîtrise de la situation, l'issue finale dépendant du nombre de grévistes au sein de l'entreprise de transport. Sauf à donner aux collectivités locales l'autorité directe sur ces entreprises, les ministres candidats et leur *coach* présidentiel devraient donc, par respect pour les usagers, cesser d'instrumentaliser des situations douloureuses pour servir des causes douteuses.

Tel est également l'avis du Bureau international du travail, le BIT, qui a déclaré la loi non conforme à la convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Selon le BIT, « la fixation d'un service minimum négocié devrait être limitée aux opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population ou des exigences minima du service soit assurée, car elle limite l'un des moyens de pression essentiels dont disposent les travailleurs pour défendre leurs intérêts économiques et sociaux ».

Le BIT souligne en outre que les organisations de travailleurs devaient pouvoir, si elles le souhaitent, participer à la définition de ce service minimum, comme les employeurs et les pouvoirs publics. En conséquence, il a demandé au Gouvernement français d'amender la loi en ce sens.

Cependant, cette loi n'ayant vocation qu'à susciter un « buzz », et non à instaurer un véritable dialogue au sein de l'entreprise ou entre celle-ci et les usagers, gageons que les recommandations du BIT n'intégreront pas rapidement la liste des urgences gouvernementales...

Aujourd'hui, bien que la grève du RER A soit terminée, les désagréments continuent pour les usagers : temps de déplacement allongés, retards et suppressions de trains, pannes... Il est encore risqué, pour un usager soucieux d'arriver à l'heure à son travail, de ne pas prévoir une marge de trente à quarante-cinq minutes pour un trajet de trois heures aller-retour. Les problèmes de fond, tenant aux infrastructures, aux équipements, aux conditions de travail, de salaires ou de sécurité, à la qualité du *management* et surtout à l'ouverture à la concurrence dans un contexte libéral, subsistent.

Dans ces conditions, le service minimum n'est qu'un rideau de fumée. Il vise à faire croire que les difficultés rencontrées par les usagers sont le fait de salariés irresponsables et privilégiés. Il permet surtout au Gouvernement et à l'entreprise de s'exonérer de leurs responsabilités et de ne pas agir pour améliorer l'état du réseau, son entretien et sa sécurité.

Le groupe socialiste n'est pas dupe de telles manœuvres, mais il est probable qu'aucun de vous ne l'est, mes chers collègues... (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**M. le président.** La parole est à M. Yvon Collin.

**M. Yvon Collin.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, peu de temps après la dernière élection présidentielle, le Parlement a adopté la loi sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs. L'objectif était double : d'une part, prévenir le plus efficacement possible les conflits sociaux dans les transports terrestres et ferroviaires, par le dialogue social ; d'autre part, garantir, en cas de grève, un service réduit mais connu des usagers à l'avance et répondant à leurs besoins prioritaires.

Il s'agissait de trouver un équilibre entre plusieurs principes, dont ceux de la liberté d'aller et venir, de l'accès aux services publics et du respect du droit de grève. Ce texte a vocation à permettre que l'exercice du droit élémentaire de contester les conditions de travail ne porte pas atteinte au droit de nos concitoyens de pouvoir circuler librement, sans entrave majeure. Pour cela, il vise à assurer la continuité du service public, essentielle pour les déplacements quotidiens.

Aujourd'hui, l'heure du bilan est venue, monsieur le secrétaire d'État. Selon l'ensemble des entreprises concernées, notamment la SNCF et la RATP, la loi a eu un effet plutôt positif sur le dialogue social. Elle a en premier lieu renforcé les acquis des accords préalablement conclus entre les partenaires sociaux au sein des deux entreprises. En second lieu, elle a eu une incidence globalement positive sur le service rendu aux usagers. À cet égard, permettez-moi de souligner, monsieur le secrétaire d'État, que le service est paradoxalement parfois mieux assuré, pour certaines interconnexions de la région parisienne, en période de grève, les trains de réserve étant à l'heure, qu'en période normale, où les horaires indiqués sont de moins en moins souvent respectés !

Le nombre de journées perdues à la SNCF pour raison de grève est le plus bas depuis quatre ans. À la RATP, en 2008, sur 3 051 agents tenus de faire part de leur intention de faire grève, seuls 63 n'ont pas respecté la loi. Ces données sont encourageantes, mais il ne faudrait pas sous-estimer les différences entre collectivités et, plus largement, entre territoires en matière d'application de la loi.

Que le bilan soit globalement positif, selon la formule consacrée, ne signifie pas que tout aille bien : certaines limites de la loi sont inhérentes au droit de grève, droit garanti par notre Constitution et qu'il ne s'agit en aucun cas, bien entendu, de remettre en cause. Ainsi, en cas de grève massive d'une catégorie de personnel, aucun service ne peut être assuré, sauf à avoir recours au droit de réquisition, ce qui n'entre pas dans les prérogatives dévolues aux pouvoirs publics par la loi de 2007.

En outre, la loi ne prévoit aucun dispositif en cas de grève illégale. Elle n'a pas non plus pour objet de régler les problèmes liés à une insuffisance des investissements, dont on sait, monsieur le secrétaire d'État, qu'elle est la principale

cause de la vétusté des infrastructures et du matériel roulant. Du fait de cette insuffisance, des voyageurs se trouvent soumis aux caprices du temps : nos matériels ne résistent pas au froid en hiver, à la canicule en été... Chaque saison est marquée par des retards, voire des interruptions du trafic.

Ce débat met bien en évidence, au-delà des questions d'organisation et de fonctionnement, le problème récurrent de la capacité des entreprises publiques à financer l'investissement et l'innovation. Ce problème relève aussi en partie de la responsabilité de l'État. À cet égard, je tiens à souligner que si le service des TER, les trains express régionaux, ou du Transilien en Île-de-France est perturbé, ralenti, voire arrêté sur certaines lignes, c'est le plus souvent en raison de l'état du réseau. L'audit réalisé en 2005 avait ainsi révélé que 500 millions d'euros supplémentaires par an étaient nécessaires pour le régénérer.

Or les collectivités territoriales, qui financent, il faut le rappeler, le réseau à hauteur de 80 %, sont déjà très largement mises à contribution pour développer un service de transport de qualité. Aujourd'hui, les régions sont même amenées à se substituer à l'État pour l'entretien du réseau ferré national. À cet égard, je souligne que la région Midi-Pyrénées n'est pas en reste ; elle est même en pointe.

Enfin, se pose aussi la question des détournements de la loi, notamment par le biais des grèves de courte durée. Celles-ci ne cessent de se multiplier – nous l'avons vu à propos d'événements récemment survenus gare Saint-Lazare – et rendent difficile, voire impossible, toute prévision en matière de trafic lorsqu'elles alternent avec des grèves de vingt-quatre heures.

Élaborer une nouvelle loi pour améliorer les dispositions adoptées en 2007 ne me paraît pas être la meilleure solution. Le dialogue entre les parties, qui a déjà porté des fruits, doit être poursuivi.

Monsieur le secrétaire d'État, si vous êtes attaché comme moi à la continuité du service public de transport collectif, il est urgent que vous donniez aux entreprises publiques les moyens financiers de régénérer les réseaux ferrés et de mettre à la disposition des voyageurs des équipements en bon état de fonctionnement. Cela évitera bien des perturbations, la plupart d'entre elles étant, je le répète, liées à l'obsolescence des voies et des matériels.

Depuis vingt ans, la société française a beaucoup évolué. Dans une mesure de plus en plus large, les usagers des services publics de transport sont devenus des clients, qui attendent la même qualité de service que celle qu'ils exigent des entreprises privées. Finançant ces services par l'impôt, ils n'en sont que plus exigeants. Les sentiments de dépendance et d'incertitude que suscitent les incidents et une mauvaise information entraînent des critiques souvent vives à l'encontre des entreprises de transport publiques.

Enfin, compte tenu du rôle majeur confié aux autorités organisatrices de transport, c'est-à-dire aux collectivités locales, les décisions doivent être prises au plus près des citoyens et sous leur contrôle. Un dialogue plus franc doit être entamé avec les organisations syndicales, qui comprennent, me semble-t-il, la nécessité de participer aux transformations de la société. Dans le secteur des transports, je ne doute pas que cela renforcera leur représentativité, les salariés concernés étant également des citoyens et des usagers des services publics.

Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, tout débat sur le service minimum dans les transports qui opposerait les salariés aux usagers serait voué à l'échec. Il est aujourd'hui évident que la loi sur le service minimum dans ce secteur ne règle pas tous les problèmes, tant s'en faut. Aussi me paraît-il indispensable, avant même de reprendre ce chantier et de revoir le dispositif en vigueur, de faire preuve de sagesse et de mesure. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Hugues Portelli.

**M. Hugues Portelli.** Deux excellentes citations ouvriront mon propos.

La première est de vous, monsieur le secrétaire d'État : à l'occasion de l'une des grèves les plus suivies que nous ayons connues ces derniers temps dans le secteur des transports, vous avez déclaré qu'« il y a en effet un problème, c'est que la loi sur le service minimum ne fonctionne pas lorsque tout le monde est en grève ». Votre collègue Éric Woerth, ministre chargé du budget, mais aussi de la fonction publique, a quant à lui tenu les propos suivants : « Le service minimum a très bien fonctionné jusqu'à présent, notamment à la SNCF. Maintenant, quand il y a un conflit de cette nature et quand tous les conducteurs sont en grève, il est difficile de l'appliquer car il n'y a pas de réquisition. » Tout est dit !

Mme Procaccia a très bien expliqué l'objet de la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs. Il s'agit non pas d'un texte sur le service minimum, dont nous étions quatre-vingts sénateurs à demander l'instauration, malgré l'opposition du gouvernement de l'époque, clairement exprimée par M. Bertrand, mais d'une loi au champ restreint, portant sur le dialogue social dans les entreprises publiques de transport terrestre.

Cette loi impose la tenue d'une négociation avant tout dépôt d'un préavis de grève, d'une part, et la mise en œuvre d'un service garanti en cas de grève ou de perturbation prévisible des transports publics, d'autre part.

Cependant, le texte ne comporte pas une définition uniforme du service minimum, laissant aux autorités organisatrices de transport le soin de désigner les dessertes prioritaires en fonction des spécificités locales. Il prévoit par ailleurs l'obligation, pour les salariés, de déclarer, deux jours avant le début de la grève, s'ils entendent ou non y participer. En outre, la loi dispose que, après huit jours de grève, une consultation à bulletin secret des salariés sur la poursuite ou la cessation de celle-ci pourra être organisée, sur l'initiative de l'employeur ou à la demande d'une organisation syndicale représentative.

Quel bilan peut-on faire de l'application de ces dispositions ?

Le problème est, pour l'essentiel, celui du dialogue social. À l'instar de nombre de mes collègues, je m'interroge sur le sens que peut revêtir cette notion à la SNCF ou à la RATP : quel dialogue social peut-il y avoir lorsque la représentation syndicale est balkanisée entre de multiples organisations, divisées par des considérations idéologiques ou par des oppositions catégorielles ?

Quel dialogue social peut-il y avoir lorsque certains responsables syndicaux avouent benoîtement que la prolongation de la récente grève ayant affecté le RER A était en partie motivée

par une surenchère syndicale à la veille d'élections professionnelles? Quel dialogue social peut-il y avoir lorsque des trains sont retardés ou même supprimés, en dehors de tout mouvement social collectif déclaré, en raison, selon la formule que les usagers entendent de plus en plus souvent quand ils attendent sur le quai un hypothétique train, d'« équipages non complets », comme s'il s'agissait d'avions? Un tel message signifie tout simplement qu'une partie du personnel ne s'est pas présentée à son travail à l'heure prévue! Cela arrive régulièrement, et n'a rien à voir avec un quelconque fait de grève.

Enfin, quel dialogue social peut-il y avoir si la bonne foi n'est pas partagée? Les événements récemment survenus à la gare Saint-Lazare ont montré que le droit de grève pouvait être manipulé en observant des arrêts de travail de moins d'une heure. En l'occurrence, la bonne foi élémentaire a été bafouée. Comme vous le savez, monsieur le secrétaire d'État, plusieurs de mes collègues et moi-même avons déposé, voilà quelque temps déjà, une proposition de loi visant à mettre fin aux grèves de cinquante-neuf minutes en modifiant les modalités de calcul de l'arrêt de travail. Nous souhaiterions savoir si un tel texte est susceptible d'être un jour examiné avec bienveillance par le Gouvernement, dans le cadre de son dialogue social avec sa majorité parlementaire! (*Sourires.*)

Un troisième volet de la loi concerne l'information des usagers et le remboursement des titres de transport en cas de grève.

Je dois reconnaître que l'information est correctement assurée, bien que, dans la gare que je fréquente quotidiennement, les téléviseurs soient en panne depuis environ un mois et demi... Cependant, grâce à internet, il est possible de s'informer sur la circulation des trains et les horaires en consultant des sites tels que celui du Francilien ou [Abcdtrains.com](http://Abcdtrains.com).

En revanche, la loi n'est pas appliquée en matière de remboursements. De mémoire, ces dispositions n'ont été mises en œuvre qu'une seule fois dans la région parisienne, à la suite d'un mouvement social qui avait été long et massif. Mais *quid* des trains qui, chaque jour, sont supprimés ou arrivent en retard, ce qui oblige des usagers, dont je suis, à prévoir une marge de trois trains d'avance pour être sûrs d'être à l'heure au travail? Ce n'est pas normal! Certains de nos concitoyens ne disposent pas d'autre moyen de transport, d'autant que les autoroutes A 15 et A 115 sont saturées à partir de six heures et demie du matin! Ils sont dépendants de transports collectifs dégradés, au point que les employeurs répugnent aujourd'hui à recruter des personnes habitant le Val-d'Oise, de crainte qu'elles n'arrivent souvent en retard au travail. Un tel préjudice n'est pas indemnisable! Un certain nombre de mes concitoyens en viennent d'ailleurs à déménager afin de pouvoir trouver plus facilement un travail.

Je souhaiterais enfin aborder un point qui ne figure pas dans la loi, mais qui, comme le soulignait Catherine Procaccia tout à l'heure, prolonge notre débat.

Je partage en partie l'avis de Mme Le Texier sur l'insuffisance des investissements dans des modes de transport collectif concernant l'immense majorité de la population. Mieux vaudrait pourtant faire en sorte que les trains de banlieue fonctionnent correctement, plutôt que de réaliser des lignes de TGV supplémentaires destinées à une minorité.

Je reconnais donc, madame Le Texier, que pendant très longtemps l'État a insuffisamment investi, mais j'ajouterai que cette situation perdure aujourd'hui avec la région. En effet, si l'Île-de-France investit, elle le fait, me semble-t-il, à mauvais escient. Par exemple, on nous annonce l'arrivée de nouveaux trains Bombardier, mais ceux-ci n'ont qu'un seul étage et ne passeront que toutes les quatorze minutes aux heures de pointe, alors que la cadence actuelle est de sept minutes. En d'autres termes, nous aurons des trains plus petits et moins fréquents... Peut-être tomberont-ils moins souvent en panne, mais ce n'est pas ainsi que nous réglerons les problèmes.

À propos des dysfonctionnements que subissent au quotidien les usagers, j'observe que pour échapper aux sanctions du STIF en cas de retards, la SNCF autorise les conducteurs de train à ne pas s'arrêter à toutes les gares. De ce fait, l'horaire d'arrivée en gare du Nord ou en gare Saint-Lazare est certes respecté, mais le service public n'a pas été assuré puisque les usagers ont été laissés sur le quai! Si de surcroît on supprime les conducteurs, comme le proposent certains de mes collègues, le problème du service public des transports en Île-de-France sera réglé! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à Mme Mireille Schurch.

**Mme Mireille Schurch.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, le service minimum est un serpent de mer, invoqué régulièrement comme la solution aux dysfonctionnements des services publics, qu'il s'agisse des transports ou de l'éducation nationale. En effet, cela permet à leurs détracteurs de faire habilement l'impasse sur les maux véritables dont ils souffrent, c'est-à-dire un sous-financement chronique et le désengagement de l'État, tout en pointant du doigt les agents du secteur public, dont le statut est considéré comme une hérésie par le Gouvernement.

En guise de préalable, je souhaiterais mettre en garde contre les amalgames : gardons à l'esprit qu'une démocratie ne peut sans se dénaturer porter atteinte au droit de grève, moyen d'exercice fondamental de toute citoyenneté.

L'ordre du jour nous conduit, à la demande du groupe UMP, à faire le bilan de l'application de la loi sur le service minimum dans les services publics de transport. Il faut dire que l'actualité nous y invite, eu égard aux grèves ayant touché la ligne A du RER en Île-de-France, au mois de décembre dernier. Ces mouvements sociaux ont participé de la démonstration de l'inefficacité de cette loi, en dépit des déclarations de Nicolas Sarkozy, qui considère l'instauration du service minimum comme un succès personnel.

Sur la forme, et à l'heure où la campagne des élections régionales bat son plein, comment ne pas voir dans cette initiative du groupe UMP une démarche politicienne, dont procèdent également les déclarations de la tête de liste de ce parti en Île-de-France?

Ainsi, Mme Pécresse prend appui sur le conflit social ayant touché le RER A pour porter ses attaques contre la majorité régionale sortante, accusant notamment le président Huchon de « parasiter le dialogue social » et de « mettre de l'huile sur le feu de la grève en demandant la nomination d'un médiateur ». Mais c'est le comble de la démagogie! La nomination d'un médiateur résulterait simplement de l'application de l'article 6 de la loi du 21 août 2007, disposition considérée sur toutes les travées comme une avancée en matière de dialogue social!

Mme Péresse a également estimé, sans autre forme de procès, que M. Huchon « aurait pu apporter un plus au service minimum en finançant par exemple des bus de nuit ». Elle oublie un peu vite que la décentralisation de la compétence liée aux transports de l'État vers les régions s'est opérée sans transfert des moyens adéquats. Ainsi, on ne peut sans faire preuve de mauvaise foi discréditer les efforts des autorités organisatrices de transport que sont les régions, qui offrent au quotidien un service public de transport en commun de qualité. Les régions ont investi des millions d'euros pour pallier le désengagement de l'État et garantir un véritable droit à la mobilité. En matière de transport de voyageurs, si la fréquence des ralentissements sur les voies a été réduite, c'est presque exclusivement grâce aux investissements consentis par elles, notamment en Midi-Pyrénées.

De plus, il est étonnant que l'on puisse caractériser aujourd'hui la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs comme « relative au service minimum » ! Là encore, le choix des mots donne une indication claire sur l'objectif profond sous-tendant l'instauration d'un service minimum : il s'agit de limiter l'exercice du droit de grève, et non de promouvoir une modernisation du dialogue social.

Nous craignons que ce débat, dont l'objectif affiché est l'élaboration d'un bilan de l'application de la loi de 2007, ne serve au final de ballon d'essai pour tester la mise en œuvre de dispositions encore plus régressives.

Comme je viens de le souligner, les récentes grèves ont démontré l'inefficacité du dispositif adopté. À ce titre, je rappelle que les partenaires sociaux avaient unanimement rejeté ce dernier et qu'ils continuent de penser que le dialogue social n'a pas connu de véritable amélioration. J'attends, monsieur le secrétaire d'État, que vous me démontriez le contraire... Je pense que le bilan envisagé doit comporter un volet relatif au dialogue social, et non porter seulement sur le « service minimum » en tant que tel.

Pour notre part, nous avons regretté le caractère polémique et démagogique d'une telle loi, qui n'apporte aucune amélioration en matière de dialogue social ou de continuité du service public, pour différentes raisons.

Premièrement, l'impératif de continuité du service public ne peut se penser uniquement en temps de grève. Cela a été souligné à plusieurs reprises par les orateurs précédents : pour les usagers, c'est tous les jours la galère ! En effet, l'écrasante majorité des perturbations quotidiennes subies par les usagers sont imputables non pas aux grèves, mais aux défaillances du matériel roulant et à l'insuffisance des moyens humains et financiers, ainsi que des infrastructures, qui provoquent des incidents, des accidents, des suppressions de services ou de dessertes, des retards... Or la loi ne répond à aucune de ces préoccupations.

Deuxièmement, en matière de dialogue social, rien ne sert de traiter les conséquences des conflits au sein des entreprises de transports si rien n'est fait parallèlement pour remédier aux causes de ces conflits. L'instauration d'un service minimum s'apparente ainsi à un emplâtre sur une jambe de bois.

D'une part, malgré la décision rendue par le Conseil constitutionnel, nous continuons à penser que les atteintes portées au droit de grève par cette loi sont disproportionnées et modifient l'essence même de ce droit. En effet, le droit de grève est un droit individuel qui s'exerce collectivement, ce

que remet en cause l'article 5 de la loi d'août 2007, la déclaration individuelle de grève contribuant à désolidariser les salariés en les rappelant à un lien hiérarchique. Cela reste inacceptable et contraire à la jurisprudence de la Cour de cassation, selon laquelle « il ne peut être imposé à un salarié d'indiquer à son employeur, avant le déclenchement de la grève, qu'il participera au mouvement ».

D'autre part, nous considérons que le fait d'imposer une négociation préalable de huit jours s'ajoutant aux cinq jours du préavis revient à soumettre la légalité du droit de grève à une condition supplémentaire restreignant ses conditions d'exercice. À ce titre, comment ne pas voir que le « préavis du préavis » n'a été utilisé par la direction que comme un moyen d'enliser les débats et qu'il n'a pas permis une amélioration du dialogue social ?

La seule disposition favorable figure à l'article 12. Celui-ci, qui a été inséré grâce à l'adoption d'un amendement déposé par mon groupe, dispose que « les autorités organisatrices de transport incorporent dans les conventions qu'elles concluent avec les entreprises de transport des critères sociaux et environnementaux de qualité de service ». Nous estimons qu'il s'agit là d'une mesure de nature à limiter les conflits au sein des entreprises de transport. Nous regrettons de ne disposer d'aucun élément de bilan sur ce point, mais sans doute allez-vous nous en fournir, monsieur le secrétaire d'État.

Je ne reviendrai pas ici sur la provocation que constitue l'article 10, qui stigmatise encore un peu plus les agents des services publics de transport, en rappelant le principe du non-paiement des jours de grève. Cela donne à entendre en creux que les grèves seraient sans incidence financière pour les agents du service public. C'est totalement inacceptable ! Les premières victimes économiques des grèves, ce sont les grévistes ! Je crois qu'il est important de le rappeler ici.

Je regrette que nous ayons manqué d'éléments pour préparer ce débat sur le bilan de l'application de la loi. Faute d'un bilan dressé par le Gouvernement ou les entreprises publiques de transport, faute également d'auditions menées par la commission de l'économie du Sénat, nous n'avons pu nous appuyer que sur des rapports d'information, certes de qualité, réalisés à l'Assemblée nationale au début de l'année 2009 par M. Hervé Mariton, d'une part, MM. Maxime Bono et Jacques Kossowski, d'autre part.

Sur le fond, si ces deux rapports se rejoignent pour porter une appréciation positive s'agissant de l'information des usagers, leurs préconisations sont radicalement différentes : alors que le premier prône la restriction absolue du droit de grève, le second souligne à juste titre la nécessité de renforcer le dialogue social, notamment par la mise en œuvre d'un observatoire des relations sociales, par davantage de démocratie sociale au sein des entreprises ferroviaires et par une meilleure intégration dans ces instances des représentants des usagers ; nous approuvons ces propositions.

*A contrario*, nous estimons que le rapport du député Hervé Mariton, loin de faire le bilan de l'application des dispositions existantes, notamment en termes de dialogue social, lesquelles n'ont pas fait la preuve de leur utilité, vise uniquement à préconiser de nouvelles mesures particulièrement dangereuses.

Qu'il s'agisse de porter à soixante-douze heures le délai pour la déclaration individuelle de grève, d'interdire le dépôt d'un préavis pour des motifs de même objet avant l'expiration du

préavis précédent ou, pour lutter contre les grèves de cinquante-neuf minutes, de renforcer les sanctions financières à l'encontre des grévistes en portant la retenue sur salaire à un cinquième du traitement à compter du deuxième arrêt de service relatif à une même déclaration d'intention, toutes ces propositions ne concernent ni le dialogue social ni la continuité du service. Comme le reconnaît le rapporteur, les grèves de cinquante-neuf minutes ne sont pas insurmontables au regard de l'organisation du service par les entreprises.

Nous regrettons l'absence de bilan sur l'amélioration du dialogue social durant le préavis, voire le « préavis du préavis », ainsi que l'absence d'analyse du fait que les obligations instaurées par cette loi pèsent uniquement sur les salariés et non sur les directions des entreprises. Peut-être serait-il temps d'envisager des dispositions contraignantes pour ces dernières en matière de dialogue social.

Parallèlement, des parlementaires, sans attendre ces travaux d'analyse, ont déposé des propositions de loi ne visant qu'à une restriction abusive du droit de grève. Ces textes tendent tous à un élargissement du service minimum, qu'il s'agisse d'étendre son domaine d'application aux transports maritimes et aériens, comme le prône Mme Procaccia, ou de sanctionner financièrement de manière disproportionnée les grévistes, comme le préconise M. Portelli. Je souligne que cette proposition est jugée trop sévère, y compris par M. Mariton !

Enfin, le dernier texte, qui est aussi le plus dangereux, est celui du député Éric Ciotti, qui vise à permettre la réquisition de personnels. Je rappelle, puisque cette idée semble séduire un certain nombre de mes collègues, que la réquisition, sous réserve de quelques dérogations très limitativement énumérées, est contraire à un exercice normal du droit de grève. La jurisprudence tant administrative que judiciaire n'admet le recours à la réquisition que lorsqu'il est question de sécurité publique.

**Mme Raymonde Le Texier.** Très bien !

**Mme Mireille Schurch.** Cette proposition de loi prévoit également l'élaboration par les entreprises d'une liste d'agents volontaires pour suppléer leurs collègues en cas de grève. Il s'agit là d'une suggestion proprement hallucinante, dont la mise en œuvre conduirait des agents à se priver par avance d'un droit inaliénable reconnu par la Constitution, à savoir le droit de grève.

Sur le fond, alors qu'elle devait être au cœur de notre débat et du bilan de l'application de la loi, nous déplorons que la question du dialogue social soit à ce point marginalisée. Elle offre pourtant une marge de manœuvre importante pour limiter les conflits au sein des entreprises, objectif avoué de l'instauration du service minimum. En effet, les grèves sont la conséquence directe soit de la dégradation du dialogue social, soit des politiques de casse de l'emploi et de l'outil de production menées tant par le Gouvernement que par les directions d'entreprises.

Ainsi, ne nous leurrions pas : tant que la SNCF mettra en œuvre la politique illustrée par son plan de sauvegarde du fret et qu'elle cherchera à préparer sa future privatisation, les agents ne cesseront de faire grève. Cette orientation s'explique notamment par le fait que la SNCF se trouve enfermée dans une logique concurrentielle, qui la pousse à augmenter sa rentabilité économique au détriment d'autres considérations.

Nous ne pouvons pas non plus passer sous silence le fait que, en sept ans, 21 500 emplois ont été supprimés à la SNCF. Voilà qui pourrait expliquer certains conflits au

sein de l'entreprise, mais aussi certains défauts de continuité du service public, liés à un manque de moyens humains ! D'ailleurs, si, à l'heure actuelle, de simples aléas météorologiques suffisent à remettre en cause l'organisation du service public de transport, n'est-ce pas le signe que le fonctionnement à effectifs restreints est source de graves perturbations pour les usagers ?

Cela m'amène à aborder la seule question qui importe pour mon groupe, celle de la continuité du service public des transports au quotidien. Il faut bien reconnaître que celle-ci est mise à mal non par les grèves répétées, mais par le sous-investissement chronique dont souffre ce secteur d'activité, ainsi que par les tentatives de libéralisation conduites sur les injonctions de Bruxelles.

Ainsi, selon le rapport du député Hervé Mariton, le nombre de jours de grève par agent de la SNCF était de 0,18 en 2008. Par conséquent, faire des grèves l'unique mal dont souffrirait aujourd'hui la continuité du service public est une contrevérité. Je rappelle que les grèves ne représentent que 3 % de l'ensemble des incidents qui perturbent les transports. En réalité, le problème réside essentiellement dans la tension extrême des moyens affectés aux réseaux, qui pâtissent d'une insuffisance des investissements depuis les années soixante-dix. La diminution continue des crédits alloués aux transports ne peut conduire qu'à une rupture de la continuité du service public.

Les conflits sont également nourris par la dégradation des conditions sociales, sous l'effet de la déréglementation du secteur des transports. La précarité de l'emploi se développe dans ce dernier, où l'on assiste à un accroissement du recours au temps partiel. Les salariés sont donc fondés à exiger une autre politique des transports.

Avec les associations d'usagers, nous continuons d'affirmer la nécessité de mettre en place un « plan Marshall » des transports, qui doit être porté par l'État et par les collectivités. Je souligne à cet égard que les financements des collectivités, notamment ceux des régions, vont être très fortement affectés par la réforme des collectivités territoriales et par la suppression de la taxe professionnelle. C'est pourquoi nous souhaitons que l'État engage un effort financier sans précédent, notamment par le biais d'une reprise de la dette de Réseau ferré de France, RFF.

Nous regrettons par ailleurs qu'aucune part du grand emprunt ne soit affectée au financement de ce secteur majeur et que les déclarations d'intention du Grenelle de l'environnement ne soient pas suivies des investissements correspondants. Les sénateurs du groupe CRC-SPG se posent résolument, pour leur part, en défenseurs du service public, ainsi que de la qualité et de la sécurité des prestations fournies aux usagers. Cela va de pair avec la défense des conditions de travail du personnel, du respect des droits collectifs et des droits syndicaux, ainsi que de la négociation au sein des entreprises. Nous sommes donc opposés à toute atteinte au droit de grève, droit indispensable à tout citoyen salarié. (*Applaudissements sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** La parole est à M. Michel Teston.

**M. Michel Teston.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, lors de la dernière campagne présidentielle, le candidat Nicolas Sarkozy avait annoncé dans les termes suivants son intention d'instaurer un service minimum dans les transports : « Je garantirai trois heures de

transport en commun pour aller au travail, et trois heures pour en revenir. Il est inacceptable que les Français soient pris en otage par les grèves. »

**M. Louis Nègre.** Bravo !

**M. Michel Teston.** Peu de temps après son élection à la Présidence de la République, de manière quelque peu démagogique, suivant la logique des effets d'annonce ou des lois déclaratives, M. Sarkozy a fait déposer, le 7 juillet 2007, un projet de loi qui a été examiné en session extraordinaire par le Sénat et adopté par le Parlement selon la procédure d'urgence.

Ce texte, qui est en retrait par rapport aux engagements du candidat à l'élection présidentielle, comprend trois volets principaux.

Le premier prévoit que les entreprises de transport et les organisations syndicales de salariés négocient, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008, un accord concernant l'organisation obligatoire d'une négociation avant le dépôt de tout préavis de grève, des négociations pouvant être, en parallèle, menées à l'échelon de la branche professionnelle.

Le deuxième volet vise à permettre la mise en œuvre d'un service garanti en cas de grève ou de perturbation prévisible. Ce service minimum est défini par les autorités organisatrices de transport en fonction des spécificités locales.

Deux mesures principales sont mises en place : l'obligation, pour les salariés, de déclarer quarante-huit heures avant le début d'une grève s'ils ont l'intention d'y participer ; la possibilité, après huit jours de grève, d'organiser sur l'initiative de l'employeur ou d'une organisation syndicale un vote indicatif à bulletin secret sur la poursuite ou non du mouvement. Un amendement adopté par le Sénat a prévu qu'un médiateur pourra intervenir dès le début de la grève.

Le troisième volet fait obligation à l'entreprise de transport d'informer préalablement les usagers en cas de grève ou de perturbation prévisible. L'entreprise peut être tenue de rembourser en tout ou partie les usagers en cas d'absence de mise en œuvre d'un plan de transport adapté.

La loi réaffirme enfin que les jours de grève ne peuvent donner lieu à paiement.

Ce texte a suscité, à juste titre, de fortes réactions de la part des organisations syndicales de salariés. Ces dernières considèrent, en effet, que l'objectif du Gouvernement est non pas d'améliorer le dialogue social, mais de restreindre le droit de grève.

Lors des débats, si les intervenants de notre groupe ont approuvé l'idée de prévenir plus efficacement la survenance des conflits sociaux par l'instauration d'un dispositif de négociation collective obligatoire, ils ont en revanche formulé de nombreuses et vives critiques sur pratiquement toutes les autres dispositions que contient ce texte. Ainsi, nous avons souligné qu'il n'évoque pas les questions de la dégradation du service public des transports et du vieillissement du réseau, non plus que les multiples incidents, notamment les dégradations volontaires, qui sont à l'origine de nombreuses perturbations.

Nous avons également relevé que ce texte ignore les grèves dites « émotionnelles », déclenchées dans l'instant, à la suite d'agressions d'agents.

Il nous est aussi apparu clairement que ce texte fait peser sur les élus, au travers des autorités organisatrices de transport, des responsabilités qui ne sont pas les leurs. Il est pourtant évident

que ce sont non pas les autorités organisatrices de transport, mais les entreprises de transport, qui sont responsables du dialogue social avec les salariés.

Plus généralement, nous avons dénoncé une « loi d'affichage », reprenant ainsi l'expression de Denis Mazeaud, professeur de droit à l'université Panthéon-Assas.

Nous avons enfin formulé trois autres critiques majeures à l'égard de ce texte.

Première critique, alors que la majorité avait déjà fait adopter la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social et celle du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social, il lui a semblé nécessaire de proposer un troisième texte sur le même thème. Faut-il en tirer la conclusion que les dispositifs précédents n'étaient finalement pas à la hauteur des enjeux ? En tout cas, c'est ce que nous avons affirmé en juillet 2007.

Deuxième critique, ce nouveau texte réduit la portée du droit de grève, et le débat sur l'amélioration du dialogue social est un trompe-l'œil : peut-on parler d'amélioration du dialogue social quand sont mises en place des sanctions disciplinaires à l'encontre des salariés grévistes lorsqu'ils n'ont pas, par exemple, respecté l'obligation de déclaration préalable de leur intention de faire grève ?

Troisième critique, il est faux d'affirmer que cette loi permet d'assurer un service minimum effectif : il s'agit tout au plus d'un service restreint, et surtout d'un service hypothétique. En effet, si tous les salariés sont en grève, il est bien évident que le service ne sera pas assuré. Je rappelle que la présence au travail d'environ 80 % des agents est nécessaire pour assurer un service normal aux heures de pointe, en particulier dans les grandes agglomérations.

Compte tenu de cette analyse, le groupe socialiste s'est prononcé, en juillet 2007, contre l'adoption du projet de loi.

Depuis lors, que s'est-il passé ? Si le Conseil constitutionnel a validé la loi, le Bureau international du travail l'a déclarée non conforme à la convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

En effet, selon le BIT, « la fixation d'un service minimum négocié devrait être limitée aux opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population ou des exigences minimales du service soit assurée, car elle limite l'un des moyens de pression essentiels dont disposent les travailleurs pour défendre leurs intérêts économiques et sociaux ».

En outre, confrontés à une loi tendant à restreindre le droit de grève, les salariés ont développé de nouvelles formes d'action qui en contrecarrent les effets. L'article 10 de cette loi dispose ainsi que « la rémunération d'un salarié participant à une grève, incluant le salaire et ses compléments directs et indirects à l'exclusion des suppléments pour charges de famille, est réduite en fonction de la durée non travaillée en raison de la participation à cette grève ». Cette rédaction ouvre une brèche, dans laquelle s'est engouffré le syndicat SUD, en janvier 2009, lors des grèves à la gare Saint-Lazare, à Paris, et à Nice. Des salariés se sont déclarés grévistes pendant cinquante-neuf minutes par jour, ce qui leur a permis de limiter leur perte de salaire tout en désorganisant néanmoins le trafic.

De même, les cheminots ont plus largement utilisé leur droit de retrait à la suite d'agressions de collègues, ce qui a provoqué, notamment, la fermeture complète de la gare Saint-Lazare le 12 janvier 2009, bloquant 400 000 voyageurs.

Quant à l'obligation faite au salarié d'annoncer quarante-huit heures à l'avance son intention de faire grève, sous peine de sanctions disciplinaires, elle a pour conséquence d'inciter tout salarié à se déclarer gréviste au préalable, même si cette déclaration n'est pas suivie d'effet.

**M. Louis Nègre.** Il faut reconnaître que c'est aberrant !

**M. Michel Teston.** Ainsi, le trafic peut être annoncé comme très perturbé et se révéler par la suite proche de la normale, avec comme conséquence une information erronée diffusée à l'utilisateur.

Un autre effet négatif de la loi a été constaté : les entreprises de transports ne peuvent être contraintes par l'autorité organisatrice de transports à rembourser des titres de transport si elles ont mis en place un plan de transports qui a fonctionné et ce, même si les usagers ont subi une gêne considérable. Ainsi, la RATP a refusé de procéder à des remboursements après la grève ayant affecté la ligne A du RER, à la fin de 2009 et au début de 2010.

Dans ce contexte, quelle évaluation pouvons-nous faire de ce service dit « minimum », deux ans après son entrée en vigueur ?

Globalement, si les demandes de concertation obligatoire ont bien été effectuées, il n'en reste pas moins que le nombre de conflits a augmenté. Récemment, *Libération* rappelait que les préavis avaient été davantage suivis de conflits en 2008 par rapport à 2007. Le dispositif a, en outre, montré ses limites dans le cadre d'une grève massive. Enfin, il a été contrecarré par de nouvelles modalités d'action mises en place par les salariés : grèves de cinquante-neuf minutes, usage plus systématique du droit de retrait, grèves tournantes...

Le 4 mars 2009, nos collègues députés Jacques Kossowski et Maxime Bono ont déposé un rapport concernant l'application de la loi du 21 août 2007. S'ils estiment que, globalement, ce texte est correctement appliqué, ils rappellent également qu'il n'a pas permis de créer un réel service minimum, celui-ci nécessitant la mise en place de réquisitions de personnels.

Dès lors, avec l'organisation de ce débat – je me tourne vers ma collègue Catherine Procaccia –, l'objectif du groupe UMP du Sénat n'est-il pas de préparer en réalité le terrain au vote d'une nouvelle loi visant à restreindre davantage le droit de grève des salariés des entreprises de transports ?

**M. Jackie Pierre.** Ce serait bien !

**M. Michel Teston.** J'en veux pour preuve le dépôt, en février 2009, d'une proposition de loi du député Éric Ciotti et de plusieurs de ses collègues du groupe UMP tendant, d'une part, à conférer un pouvoir de réquisition au préfet et, d'autre part, à contraindre les autorités organisatrices de transports à mettre en place des listes d'agents volontaires pour suppléer leurs collègues en cas de grève spontanée.

Alors qu'Éric Ciotti et ses collègues pensent que la loi de 2007 est insuffisante, le rapport Kossowski-Bono s'oppose à l'idée de légiférer dans l'urgence pour trois raisons principales.

Première raison, la loi de 2007 n'est en vigueur que depuis deux ans, il faut donc lui laisser, selon les auteurs du rapport, « le temps de vivre » et d'être « acceptée socialement ».

Deuxième raison, la grève n'est pas, loin s'en faut, la cause principale des perturbations du trafic. Concernant la RATP, par exemple, le président de l'entreprise rappelle que les causes de perturbation sont, dans cet ordre : les suicides et les tentatives de suicide, les utilisations abusives du signal d'alarme par les usagers, les malaises d'usagers, les colis suspects, les problèmes d'infrastructure, les défaillances matérielles et, enfin, les causes sociales.

Troisième raison, légiférer dans l'urgence, en pensant qu'un énième texte va empêcher les conflits, revient à oublier que le problème de fond est celui du dialogue social : ce problème doit être traité en priorité.

Au final, la loi de 2007 est loin d'avoir eu les effets promis par le Gouvernement. Le directeur du transport public à la SNCF évoque « l'apparition d'une nouvelle forme de conflictualité peu pénalisante pour les grévistes et très déstabilisante pour l'entreprise ». En d'autres termes, monsieur le secrétaire d'État, cette loi censée renforcer le dialogue social et la continuité des services publics a produit l'effet contraire, à savoir l'exacerbation de la conflictualité.

Pour autant, ce constat ne doit, en aucun cas, justifier une nouvelle réduction du droit de grève attendant gravement à cette liberté fondamentale. À cet égard, la proposition de loi du député Éric Ciotti, que j'ai déjà citée, nous paraît attentatoire au droit de grève, et donc contraire aux principes constitutionnels. Le constat de l'inefficacité de la loi ne doit nullement conduire à rendre le dispositif encore plus contraignant : notre groupe y est opposé !

Au nom du groupe socialiste, je tiens à rappeler ce qui a déjà été dit mais qu'il est bon de répéter : la majorité des désagréments nombreux et fréquents subis par les usagers des transports n'ont pas pour origine les mouvements sociaux, mais sont la conséquence du sous-investissement dans l'entretien des réseaux et des matériels, source de retards et de pannes. La question de fond porte bien plus sur les moyens dégagés par l'État et les entreprises pour faire fonctionner dans de bonnes conditions les transports publics terrestres de voyageurs.

Enfin, tout doit être fait pour renforcer le dialogue social. Cette orientation était d'ailleurs préconisée dans le rapport Mandelkern en 2004, partant de l'hypothèse qu'il n'est pas possible, en l'état, de mettre en place un service minimum continu.

En conclusion, notre position reste la même qu'en 2007 : il convient de renforcer le dialogue social et non d'attiser les conflits, comme l'a fait la loi de 2007 ! (*Applaudissements sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**Mme Catherine Procaccia.** Vous exagérez !

**M. le président.** La parole est à Mme Anne-Marie Escoffier.

**Mme Anne-Marie Escoffier.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, notre débat de ce soir intervient fort opportunément au lendemain d'une longue grève sur la ligne A du RER ; pendant deux semaines, cette grève a fortement nui aux usagers parisiens ainsi qu'à de nombreux habitants de l'ouest et de l'est de la capitale.

À cette occasion s'est posée de nouveau la question du service minimum et du droit de grève dans les transports publics qui, depuis 2002, a nourri un fond de propositions de lois consacrées à ce sujet. Aujourd'hui, le débat porte sur les conditions de mise en œuvre et les conséquences de la loi du 21 août 2007 sur le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

Loin de moi l'idée de méconnaître le principe même d'un service minimum et de le critiquer: il existe dans d'autres secteurs, comme l'hôpital ou la télévision, et il ne serait pas question de le remettre en cause. De la même façon, cela a été dit précédemment, en Europe, la moitié des États constituant l'Union ont mis en place une législation à peu près comparable, selon la nature de leur droit et de leur réglementation.

Dès lors, il n'était pas absurde d'envisager qu'un service assuré aux heures de pointe pût, non seulement respecter strictement le droit de grève, mais encore permettre aux usagers de se rendre sur leur lieu de travail, garantissant ainsi deux pôles imprescriptibles des principes constitutionnels de la République: droit de grève et libre circulation des personnes.

Quelle évaluation peut-on faire maintenant de ce dispositif? Je voudrais relever, sur le dernier cas concret de la grève du RER, deux faits particuliers.

S'agissant, en premier lieu, de l'efficacité du service minimum, les voyageurs n'ont bénéficié, sur certaines lignes, que d'un train sur cinq ou sur six, au lieu d'un train sur trois comme initialement prévu. En outre, les horaires de fonctionnement de ce service minimum ont été peu compatibles avec une activité professionnelle ordinaire: trois heures tôt le matin, très bien; mais la fin du service, le soir, à 19 heures 30, est loin de correspondre à la fin de l'activité de nombreux salariés. Il s'en est suivi un recours accru à la voiture et au métro, créant par là même embouteillages, bousculades et, parfois, mauvaise humeur.

S'agissant, en second lieu, des conséquences financières de ce mouvement de grève pour les voyageurs, ceux d'entre eux qui ont acquis un coupon hebdomadaire, assez onéreux – je pense, en particulier, aux usagers habitant le plus loin de Paris et aux revenus modestes – se sont interrogés sur les conditions de remboursement dudit coupon. Aux guichets de la ligne A, il leur a été répondu que: « puisqu'il y a eu service minimum, il n'y a pas de remboursement ». J'aimerais savoir, monsieur le secrétaire d'État, si cette réponse sera confirmée par votre administration, alors que vous n'ignorez pas que la qualité de ce service n'a pas été à la hauteur de ce que les voyageurs sont en droit d'attendre.

Je voudrais maintenant, de façon plus générale, vous faire part de mes observations sur ce dispositif.

Aux dires mêmes de la SNCF et de la RATP, le bilan de l'application de la loi sur le service minimum est mitigé, parce que variable selon les territoires. Si, globalement, les départements ayant en charge, par exemple, les transports interurbains et scolaires rencontrent peu de difficultés en matière de continuité du service public, il en va tout autrement dans certaines régions ou dans certaines entreprises de transport urbain.

Les difficultés inhérentes à la mise en place d'un service minimum, à l'image de celles que je viens d'évoquer, se trouvent encore amplifiées lors de ces grèves spontanées, dites « grèves émotionnelles », comme celle récemment déclenchée à la gare Saint-Lazare à la suite de l'agression d'un conducteur. Là se trouve l'une des failles de la loi du 21 août 2007, qui ne répond pas à la problématique des grèves imprévues, ou de ces grèves de courte durée, dites de cinquante-neuf minutes, ou de ces mouvements de personnels qui, inopinément, décident de faire grève ou, tout aussi inopi-

nément, de renoncer à la même grève. Je mesure bien sûr la difficulté, pour l'opérateur, à prévoir l'imprévisible et à ajuster le trafic en temps réel, ou presque, aux besoins des usagers.

Face à des situations de cette nature qui posent, au demeurant, la question du dépôt de préavis successifs, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a souhaité la création d'un observatoire des relations sociales dans les transports terrestres, doté de tous les pouvoirs d'investigation nécessaires et appelé à faire un bilan de l'état du dialogue social en France. Un tel observatoire serait de nature à permettre un examen impartial de la situation des entreprises de transport et son positionnement indépendant le garantirait de toute instrumentalisation dans un conflit.

Je voudrais, en effet, souligner que la plupart des mouvements de grève sont révélateurs d'un malaise lié le plus souvent à la qualité des transports, attendue tant des voyageurs eux-mêmes que des salariés: l'augmentation exponentielle du nombre de voyageurs, le vieillissement et la dégradation des équipements, le besoin de formation des conducteurs, la sécurité sont autant de freins à la bonne marche des trains. Bien plus que les conflits sociaux, ils provoquent la majorité des retards ou des perturbations de trafic.

Le Président de la République a opportunément parlé de la nécessité d'arrêter un plan d'amélioration de la ligne A du RER. Monsieur le secrétaire d'État, pouvez-vous nous préciser les objectifs de ce plan, ses modalités de financement et le calendrier de sa mise en œuvre? Vos réponses viendront apporter quelque apaisement dans un contexte social tendu, qui justifierait assurément que soit instauré un nouveau dialogue social, plus serein que celui qui a été observé ces dernières semaines.

Je veux être persuadée, monsieur le secrétaire d'État, que votre objectif est bien, avant tout, de garantir un service public de transports de qualité, dont bénéficieront aussi bien les voyageurs, écoutés et entendus dans leurs attentes légitimes, que les salariés de ces services publics, respectés pour leur engagement, au quotidien, au service du public. (*Applaudissements sur certaines travées du RDSE, ainsi que sur les travées du groupe socialiste.*)

**M. le président.** La parole est à M. Louis Nègre.

**M. Louis Nègre.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, sur l'initiative du Sénat, en particulier de notre éminente collègue Catherine Procaccia, l'évaluation de la loi sur la continuité des services publics de transport vient en débat devant notre assemblée.

L'organisation de ce débat montre, tout à la fois, la réactivité de notre assemblée, l'attention que les sénateurs portent au quotidien de leurs concitoyens, de même que leur sensibilité au maintien de services publics de grande qualité. Je rappelle que ces derniers sont l'un des éléments majeurs, aux yeux des investisseurs étrangers, de l'attractivité de la France, et donc de son développement économique, qui nous concerne tous directement.

La loi du 21 août 2007 n'impose pas, contrairement à ce que l'on croit trop souvent, un niveau de service minimal, mais porte plus simplement sur « le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs ».

Cette loi, voulue par le Président de la République à la suite des profonds dysfonctionnements constatés dans le secteur des transports, était incontestablement nécessaire.

Elle a permis une amélioration du dialogue social, en organisant de manière précise ses modalités. Le dispositif de prévention des conflits a globalement bien fonctionné et a eu un effet positif sur la conflictualité.

Parallèlement, le constat des professionnels au plan national est qu'en cas de grève l'application de la loi s'est souvent traduite par un service supérieur à la prévision.

Enfin, les plans, que ce soient les plans de transport adaptés ou les plans d'information des usagers, ont été pour leur grande majorité respectés.

Cette loi, qui, je le répète, était nécessaire, a donc eu un effet positif, tant au niveau du dialogue social que pour l'information des usagers.

Pour autant, peut-on en déduire que « tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes » ? Malheureusement, la réponse à cette question est incontestablement négative !

En effet, la très grave perturbation que la région Provence-Alpes-Côte d'Azur a connue pendant deux mois, l'année dernière, le mouvement actuel qui perturbe l'unité de production de la gare de Marseille-Blancarde et les récents événements en Île-de-France, notamment la grève sur la ligne A du RER, ont montré que, si la loi de 2007 avait une certaine pertinence et était bien nécessaire, elle demeurait insuffisante pour assurer à nos concitoyens les droits constitutionnels de liberté de circulation et de liberté d'accès aux services publics.

Le problème qui se pose à nous, chers collègues, est celui du respect minimal que l'on doit aux usagers, reconnu lui aussi par la Constitution à travers la continuité du service public. Il est aussi celui de l'importance que la nation veut bien accorder au secteur des transports.

L'alinéa 7 du préambule de la Constitution précise que « le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ».

Cette précision juridique vise à confirmer qu'il n'y a pas un droit de grève dans l'absolu : le droit de grève est relatif en fonction du domaine où il s'exerce. C'est d'ailleurs si vrai qu'il existe un service minimum dans des secteurs aussi sensibles que le nucléaire, l'audiovisuel, la santé et le contrôle aérien. S'agissant de ce dernier domaine, nous sommes d'ailleurs conduits à nous interroger sur la distinction actuelle qui privilégie les Français d'en haut, ceux qui prennent l'avion, au détriment des Français d'en bas, qui, eux, sont soumis aux aléas des transports terrestres !

La question à résoudre est donc de savoir si les transports publics terrestres sont des services essentiels pour le pays et les Français.

Qui peut nier l'importance de ces services et leur rôle majeur dans le bon fonctionnement de la société ?

Pauvres usagers qui sont les oubliés permanents, voire les otages de ces conflits sociaux dont ils sont les premières et les principales victimes ! Qui pense à eux ?

**Mme Catherine Procaccia.** Nous !

**M. Louis Nègre.** Cette question se pose d'autant plus que, comme cela a été mentionné précédemment, en cas de grève de la totalité du personnel, les usagers ne bénéficient même plus d'un minimum de service !

En Europe, des pays au moins aussi démocratiques que la France ont donné une réponse différente de la nôtre, beaucoup plus favorable aux usagers.

En Allemagne ou en Autriche, je rappelle que la constitution interdit aux salariés statutaires de la fonction publique de faire grève. C'est excessif compte tenu de notre culture... Soit ! Alors, prenons l'exemple d'autres pays européens, tels que l'Italie et l'Espagne où, là encore, le droit de la communauté aux prestations vitales, notamment aux transports, est prioritaire sur le droit de grève.

D'ailleurs, peut-on raisonnablement soutenir que les intérêts particuliers de quelques centaines d'employés s'imposent à un million de voyageurs dont la dignité et le droit au travail sont, à mes yeux, au moins aussi importants ? Le droit des usagers d'aller et de venir ne peut être pris en otage par une infime minorité de travailleurs qui a, je le rappelle, des droits, mais aussi des devoirs.

Ce conflit catégoriel a produit une grève qui a très durement pénalisé des centaines de milliers de Français. Est-ce normal ? Non ! Est-ce légitime ? Non !

Ce dysfonctionnement majeur confirme que la loi de 2007, qu'il est question ici d'évaluer, ne sanctionne pas le déséquilibre manifestement excessif entre deux principes constitutionnels de même niveau et un tout aussi grave déséquilibre causé par le fait qu'une infime minorité fait peser une contrainte excessive sur une immense majorité de nos concitoyens.

Cette situation est donc par trop déséquilibrée, et ce au détriment des sans-grades, du *vulgum pecus*, qui ne mérite pas une telle indifférence.

Chers collègues, il appartient donc au pouvoir législatif de faire évoluer cette loi dans un sens plus équitable.

Sans aller jusqu'à contester le droit de grève, comme en Autriche ou en Allemagne, sans aller jusqu'à faciliter la réquisition, par les préfets, des salariés du secteur, mais pour prendre en considération l'état de souffrance, d'abandon des principaux intéressés – je devrais plutôt dire « des naufragés des transports publics » –, je propose, à ce jour et sous réserve d'une évaluation annuelle, six mesures.

Premièrement, afin de tenir compte des abus, la loyauté entre partenaires du dialogue social serait renforcée et, en conséquence, pour une grève de moins d'une heure, une retenue financière égale au montant du salaire dû pour la durée totale du service serait désormais prévue.

Deuxièmement, la jurisprudence qui juge illicites les grèves tournantes serait confirmée par la loi.

Troisièmement, la déclaration des grévistes serait fixée à quarante-huit heures avant le début théorique de la grève, et non pas à quarante-huit heures avant le moment de la participation personnelle du salarié à la grève. (*Marques d'impatience sur les travées du groupe CRC-SPG et du groupe socialiste.*)

Quatrièmement, dans les cas de mouvements de grève nationaux, l'alarme sociale serait supprimée et seuls seraient conservés le préavis de cinq jours et la procédure de déclaration des grévistes.

Cinquièmement, les limites des grèves émotionnelles seraient fixées plus précisément pour éviter les abus du droit de retrait.

Sixièmement, l'alternance répétée, à l'intérieur d'une période couverte par un préavis, d'arrêts de travail et de reprise d'activité par un même salarié serait interdite.

Tout à l'heure, M. Michel Teston souhaitait savoir quel était l'objectif de l'UMP. Eh bien, mes chers collègues, c'est de défendre le peuple! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jacques Gautier.

**M. Jacques Gautier.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, j'ai l'impression, depuis le début de la soirée, que certains d'entre nous refont le débat de 2007, centrant leurs interventions sur le vieillissement des matériels roulants, leur manque de confort et de régularité.

Je tiens à dire, monsieur le secrétaire d'État, que c'est un point auquel je souscris totalement: nous devons faire des efforts dans ce domaine!

**MM. Pierre Hérisson et Yvon Collin.** Très bien!

**M. Jacques Gautier.** Mais ce n'est pas le sujet dont nous discutons ce soir. Notre débat concerne une évaluation de ce texte, qui a aussi pour objet, rappelons-le, en respectant la liberté fondamentale du droit de grève, de permettre aux usagers, en cas de conflit social, de se déplacer, d'aller travailler ou de rentrer chez eux aux heures de pointe.

Cette loi s'applique maintenant depuis deux ans et je me félicite que ma collègue Catherine Procaccia ait souhaité que nous fassions ensemble une évaluation de ce texte, qui a aussi pour objet, rappelons-le, en respectant la liberté fondamentale du droit de grève, de permettre aux usagers, en cas de conflit social, de se déplacer, d'aller travailler ou de rentrer chez eux aux heures de pointe.

Le bilan semble globalement positif, comme l'illustre la grève du 29 janvier 2009 – le taux de grévistes a atteint 35 %, mais la SNCF a réussi à maintenir près de 50 % des trains –, sans parler des grèves qui n'ont pas eu lieu grâce au dialogue social renforcé. Toutefois, les opérations d'arrêt de travail limitées à cinquante-neuf minutes et répétitives ou les événements récents survenus sur la ligne A du RER ont démontré l'insuffisance du service garanti.

Ainsi – beaucoup d'intervenants l'ont évoqué – pendant dix-sept jours, du 10 au 27 décembre dernier, le million de Franciliens qui empruntent chaque jour cette ligne, la plus fréquentée d'Europe, ont subi la plus longue grève depuis 1995.

Dans ce cas, le service garanti dans les transports n'a pas apporté de réponse satisfaisante. Les usagers se sont entassés dans les gares, malgré le froid, et dans les trains qui circulaient, obligés de partir très tôt le matin et, souvent, de rentrer très tard le soir quand ils n'étaient pas contraints de renoncer à aller travailler, faute d'un service acceptable.

Si la paralysie a été évitée, c'est peut-être grâce à la loi. Mais je rappelle que les plus modestes ont été les principaux otages de ce mouvement, et le service public, que beaucoup revendiquent ce soir, n'a pas été à la hauteur de ce que nous sommes en droit d'attendre et d'offrir à nos concitoyens.

J'ajoute que, dans un contexte économique difficile et juste avant les fêtes de fin d'année, ce conflit a eu des répercussions économiques lourdes pour les entreprises, les commerces, notamment les petits commerces, et les usagers. La RATP en a estimé le coût pour elle à 5 millions d'euros, et les commerçants et entreprises de commerce auraient perdu plus de 50 millions d'euros d'après le MEDEF d'Île-de-France. Cela n'est pas acceptable!

Il est donc nécessaire, monsieur le secrétaire d'État, d'aller plus loin pour assurer un véritable service des transports publics.

De plus, le partage des transports entre la RATP et la SNCF en Île-de-France ne fait qu'aggraver, dans certains cas, la pénalisation des usagers. Nous devons intégrer cette dimension dans notre réflexion, au moment même où la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif au Grand Paris vient de se mettre en place. Le projet phare du Grand Paris s'articule autour d'une double boucle de transports en commun qui sont, certes, automatiques. Mais quelques techniciens pourraient rendre ce dispositif inutilisable ou en perturber le fonctionnement.

Avant de terminer mon intervention, je voudrais revenir sur le texte de 2007, dans lequel le Gouvernement – Catherine Procaccia l'a souligné – n'avait pas souhaité prendre en compte le volet relatif aux transports aériens et aux liaisons maritimes entre la France et les îles de sa façade maritime.

Nous vivons, avec le mouvement actuel des contrôleurs aériens ou la prise en otage, il y a quelques mois, de passagers entre le continent et la Corse, des événements tout à fait inacceptables. Cela montre qu'il faut maintenant intégrer ce double volet dans la loi sur le service garanti.

Nous devons, dans l'ensemble des compartiments des transports et tout en assurant le droit légitime de grève, rappeler les devoirs de chacun et permettre, comme l'a rappelé Louis Nègre, le respect des droits constitutionnels tout aussi légitimes des usagers. Non seulement ils paient, mais, en plus, ils sont pénalisés!

C'est pour l'ensemble de ces raisons, monsieur le secrétaire d'État, que j'ai cosigné, comme un certain nombre de mes collègues, la proposition de loi présentée par Catherine Procaccia, l'évaluation devant permettre de déboucher sur un texte renforcé et élargi, couvrant tous les transports, qu'ils soient terrestres, aériens ou maritimes. Monsieur le secrétaire d'État, nous comptons beaucoup sur votre soutien pour faire avancer ce texte. (*Très bien! et applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Philippe Dominati.

**M. Philippe Dominati.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, je voudrais tout d'abord m'associer à l'hommage rendu à Catherine Procaccia, qui nous a invités, ce soir, à débattre de la loi sur le service minimum dans les transports.

Monsieur le président, je suis un peu gêné, car j'ai prévu une intervention de 142 pages. (*Marques d'étonnement sur diverses travées.*) Étant élu parisien, vous n'êtes pas sans savoir que nous n'avons pas de presse régionale à Paris. C'est donc dans les pages d'un grand quotidien populaire parisien que j'ai cherché des éléments d'information sur la vie d'un usager des transports publics franciliens, et j'ai trouvé 142 pages évoquant des dysfonctionnements survenus uniquement en Île-de-France.

En revanche, je n'y ai pas trouvé certains des chiffres avancés ce soir. L'un des orateurs précédents a affirmé que 3 % des grèves seraient liées aux seuls dysfonctionnements... Pour le lecteur de cette revue de presse, elles occupent 56 pages sur 142. Je ne retrouve pas non plus les statistiques de la RATP à propos des suicides ou des utilisations du signal d'alarme.

Il est vrai que des problèmes d'investissement et des dysfonctionnements existent. Ces derniers occupent cent quarante-deux pages dans un grand quotidien, monsieur le secrétaire d'État, et ont fait trois fois la « une » le mois dernier ! Des dysfonctionnements se produisent presque un jour sur deux : voilà la réalité que vivent au quotidien 12 millions de Franciliens ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. Louis Nègre.** Bravo !

**Mme Raymonde Le Texier.** C'est ridicule !

**M. Philippe Dominati.** Rassurez-vous, je ne vais pas vous détailler chaque article de ce dossier de presse, que je tiens à la disposition de ceux qui veulent en savoir plus en attendant la création de l'observatoire et une analyse précise de notre système de transports.

Je voudrais d'abord dénoncer une connivence de la part des élus de l'opposition à l'échelon tant national que régional qui s'étonnent qu'un tel débat ait lieu aujourd'hui avant d'évoquer le manque d'investissements et leur volonté de conserver à tout prix le service public ! Mais nous sommes dans un pays d'exceptions, de dérogations, dans lequel nous avons fait en sorte que la première région d'Europe ait un monopole des transports.

Depuis des années, la vision du ministère, qui est aussi la vôtre, en ce qui concerne l'organisation des transports en milieu urbain, monsieur le secrétaire d'État, c'est le monopole ! Nous serons, en 2038, l'une des seules régions d'Europe – et une exception sur le territoire national – à avoir un tel monopole.

Vous dites qu'il n'y a plus de moyens et, dans le même temps, vous vous interdisez d'en trouver de nouveaux. En l'absence de liberté – liberté du marché, liberté de mise en concurrence pour les usagers –, le législateur est obligé d'adopter des lois de plus en plus sévères.

Nous avons commencé par une loi sur le service minimum dans les transports. C'est une loi d'inspiration libérale...

**Mme Raymonde Le Texier.** Nous avons remarqué !

**M. Philippe Dominati.** ... qui a été défendue pendant des années au sein du conseil régional d'Île-de-France. À l'époque du gouvernement de M. Jospin – et M. Huchon présidait déjà le conseil régional – nous défendions ardemment de telles dispositions en Île-de-France parce que le système ne fonctionnait pas et que certains voulaient maintenir le *statu quo*.

Vous vous prononcez en faveur de la défense des usagers, mais, en réalité, par votre connivence avec les syndicats, vous créez des dysfonctionnements. En refusant d'ouvrir le marché, vous ne vous donnez pas les moyens de défendre les usagers.

En Île-de-France, dans les transports terrestres, nous pourrions avoir un espace de liberté en séparant les réseaux de transports ferroviaires et de transports de surface. Pourquoi le droit de conduire un bus en Île-de-France devrait-il être régi par un monopole ?

Ce système a malheureusement été maintenu par les gouvernements successifs, et je le déplore. Vous avez l'habileté de nous faire croire de temps en temps que vous êtes attaché à une conception libérale des transports, monsieur le secrétaire d'État. Pour ma part, je considère que la politique que vous menez est trop conforme aux souhaits de l'opposition nationale, à cette vision rétrograde qui consiste à vouloir obligatoirement financer les transports publics avec de l'argent public. (*Rires sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

Ce n'est pas d'une loi sur le service minimum que nous avons besoin, c'est d'une loi sur le service maximum pour les usagers ! Plusieurs orateurs l'ont souligné dans cet hémicycle.

**M. Louis Nègre.** Bravo !

**M. Philippe Dominati.** Je remercie Mme Catherine Procaccia d'avoir demandé l'inscription à l'ordre du jour de ce débat, mais il faut aller beaucoup plus loin. Le meilleur moyen de ne pas remettre en question la liberté syndicale, comme certains le craignent, c'est de créer la concurrence. Partout où le marché a été libéralisé, les transports ont mieux fonctionné.

La même remarque vaut pour les aiguilleurs du ciel, que nous avons déjà évoqués dans cet hémicycle, notamment lors de questions d'actualité. Vous le savez, la France est l'un des deux seuls pays d'Europe à leur accorder un statut particulier.

Bref, la vision de la France dans le domaine des transports est plutôt rétrograde, et le Gouvernement n'est pas, à mes yeux, assez audacieux ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Serge Dassault.

**M. Serge Dassault.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, chers collègues, il s'avère malheureusement que le service minimum dans les services publics n'est jamais appliqué, car on n'a jamais précisé ce que l'on entendait par « minimum », en particulier pour les transports. Le plus odieux, c'est que les grèves sont déclenchées au moment où elles créent le plus de problèmes, c'est-à-dire au début des vacances, lorsque le service minimum devient inutile et inapplicable.

On oublie aussi que, si le droit de grève est reconnu par la Constitution, il « s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent ».

**M. Louis Nègre.** C'est exact !

**M. Serge Dassault.** Or cette réglementation n'a jamais vu le jour.

**M. Louis Nègre.** Eh oui !

**M. Serge Dassault.** Au contraire, les motifs de grève n'ont fait que croître, et pour des raisons n'ayant plus rien de professionnel. Des grèves sont déclenchées pour soutenir les revendications d'autres activités, pour que le Gouvernement change ou n'applique pas une loi déjà votée, cela s'est déjà produit. De même, les grèves d'étudiants ou de lycéens ne devraient pas être tolérées, encore moins celles de professeurs.

En réalité, les grèves sont devenues, pour les syndicats,...

**Mme Raymonde Le Texier.** La plaie !

**M. Serge Dassault.** ... des moyens de pression politique et non plus seulement des actions contre un employeur. Elles deviennent de plus en plus politiques, ce qui est inadmissible. Elles visent même des modifications de la législation, comme cela s'est produit avec le contrat première embauche que la loi pour l'égalité des chances avait institué, et qui a été abandonné alors qu'il avait été adopté par les deux assemblées. C'est laisser le pouvoir, non plus aux parlementaires, mais à la rue ! C'est ouvrir la voie à l'anarchie et à la révolution ! (*Rires sur les travées du groupe socialiste et du groupe CRC-SPG.*)

**Mme Raymonde Le Texier.** La chienlit !

**M. Serge Dassault.** C'est pourquoi les grèves des services publics, qui prennent les usagers en otage, devraient être carrément interdites...

**M. Yvon Collin.** Ben voyons !

**Mme Raymonde Le Texier.** Il faut sortir la guillotine !

**M. Serge Dassault.** ... et les grèves des entreprises privées sérieusement encadrées. C'est d'ailleurs le cas aux États-Unis, où des grèves ont été déclarées illégales et les syndicats sérieusement sanctionnés.

Le droit au travail devrait être reconnu et protégé, ce qui n'est pas le cas. Les mouvements de grève devraient être individuels et personne ne devrait être empêché de travailler. Au contraire, à chaque grève, on voit fleurir les piquets de grève, les occupations d'usine, qui empêchent ceux qui le souhaitent de venir travailler, ce qui est évidemment totalement illégal. On a vu, lors des grèves d'étudiants, des équipes se mettre en place pour empêcher les étudiants de suivre leurs cours.

C'est pourquoi, après cette tentative de service minimum qui n'a pas fonctionné, il conviendrait, pour maintenir la démocratie, d'encadrer sérieusement le droit de grève, comme le prévoit la Constitution.

Garantir la liberté du travail, interdire les piquets de grève et les occupations d'usine, sanctionner les syndicats qui déclenchent des grèves politiques ou de soutien n'ayant rien à voir avec des revendications professionnelles et surtout interdire tout mouvement de grève des transports publics : telles pourraient être les bases d'une nouvelle loi d'encadrement des grèves.

Une large information des salariés est indispensable pour qu'ils comprennent que les grèves se retournent toujours contre eux et que leur intérêt est de travailler.

**Mme Raymonde Le Texier.** Que de clichés !

**M. Serge Dassault.** En arrêtant la production ou les services, ils compromettent leur propre emploi et leur avenir, car les clients, mécontents des retards de production, des hausses de prix et des mauvais services induits par les grèves, iront s'approvisionner ailleurs et il n'y aura plus de travail dans ces usines. Les syndicats, loin de défendre les intérêts des salariés, comme ils le prétendent, compromettent ainsi leur avenir et leur emploi.

Voilà, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, des éléments qui devraient permettre d'établir une véritable réglementation du droit de grève en parfait accord avec notre Constitution. (*Applaudissements sur certaines travées de l'UMP.*)

**M. le président.** La parole est à M. Jean Bizet.

**M. Jean Bizet.** Monsieur le président, monsieur le secrétaire d'État, mes chers collègues, en conciliant le droit de grève, principe à valeur constitutionnelle, avec celui de la continuité du service public dans les transports terrestres et du droit de travailler et d'aller au travail des salariés, nous avons franchi un cap qui semblait impossible à atteindre il y a encore quelques années.

C'est la loi du 21 août 2007 qui aura permis d'y parvenir. Cette loi visait trois objectifs, sur lesquels je ne reviendrai pas afin de ne pas allonger le débat.

Au cours des deux années écoulées, on a pu clairement constater une diminution de moitié des journées de grève, et de nombreux conflits ont pu être désamorçés par la mise en œuvre d'une demande de concertation immédiate, ou DCI, rendue désormais obligatoire par la SNCF. Il n'en reste pas moins que des imperfections demeurent et sont à juste titre de plus en plus difficilement supportables, car elles se superpo-

sent, dans certaines régions, à une diminution de la qualité et du confort des infrastructures et des matériels roulants – j'y reviendrai dans un instant.

Après avoir examiné attentivement le rapport d'information de Jacques Kossowski et de Maxime Bono, je voudrais mettre l'accent sur trois points.

La loi a été détournée au moyen de deux actions spécifiques.

Je veux parler, d'une part, des grèves de courte durée, généralement inférieures à cinquante-neuf minutes, dont le seul but est de désorganiser le trafic.

D'autre part, je tiens à souligner l'abus du « droit de retrait ». Ce droit issu de l'article L. 4131-1 du code du travail est certes incontournable, mais son abus ne saurait être toléré. À cet égard, je me démarquerais de nos collègues députés : je pense qu'il ne faut pas écarter l'idée de légiférer pour sanctionner les abus, car cette loi du 21 août 2007 perd, dans ce cas de figure, toute sa lisibilité.

L'engagement de négociations collectives pour garantir le service du soir lorsque le service du matin a été assuré et interdire tout nouveau préavis avant l'expiration des négociations engagées sur le premier est également indispensable pour améliorer le service au bénéfice des usagers.

Enfin, le troisième point concerne la politique de décentralisation et de déconcentration de la SNCF. Si l'on veut améliorer le service, là aussi, compte tenu de la diversité des situations dans les régions françaises, il est indispensable de procéder à cette décentralisation, ce qui n'enlève rien, bien au contraire, à l'autorité et à la dimension du président de la SNCF.

Je ne voudrais pas terminer mon propos sans souligner la dégradation du confort, de la fiabilité, de la sécurité même de certaines lignes. La région d'Île-de-France n'est pas la seule concernée. Ainsi, en Basse-Normandie, la SNCF a délibérément sacrifié la ligne Paris-Granville. Monsieur le secrétaire d'État, vous êtes venu à Caen le 6 avril 2009 pour y faire un certain nombre de propositions et inciter les présidents de la SNCF et de RFF – Réseau ferré de France – à y souscrire.

Monsieur le secrétaire d'État, malgré votre détermination – que je salue –, le président de la SNCF est resté sourd à vos recommandations du 6 avril dernier. C'est la région Basse-Normandie, et elle seule, qui a investi les 150 millions d'euros nécessaires à l'achat du matériel roulant de type Régiolis d'Alstom qui devrait équiper la ligne à partir de 2013, la SNCF s'engageant tout simplement à faire son travail, c'est-à-dire à assurer le fonctionnement de cette ligne pendant trente ans, prétextant que celle-ci est déficitaire à hauteur de 7 millions à 8 millions d'euros chaque année.

Comment voulez-vous que cette ligne ne soit pas déficitaire lorsque la SNCF oublie, tel jour, de mettre du carburant dans la motrice, tel autre, d'affecter un conducteur et ne prévoit pas de rame supplémentaire les jours d'affluence ? Ainsi, le 3 janvier 2010 en gare d'Argentan, soixante-quinze personnes ont été prises en otage pendant deux heures, le temps que l'on fasse venir une rame de Granville.

Monsieur le secrétaire d'État, la SNCF, je le répète, a délibérément décidé de sacrifier cette ligne. Je voudrais savoir où nous en sommes sur les autres points évoqués à Caen le 6 avril 2009. Où en est le projet de fonds de péréquation permettant, à partir des lignes bénéficiaires, de participer à la résorption du déficit des autres lignes ? Qu'en

est-il de l'investissement de 2 milliards d'euros par an annoncé par Mme Idrac en 2007 pour faire en sorte que les motrices n'aient pas plus de cinq ans d'ancienneté ?

Je n'ignore pas qu'« ancienneté » ne rime pas forcément avec « vétusté » si le matériel est correctement entretenu, mais, là encore, si l'on prend le cas de la ligne Paris-Granville, le matériel roulant tombe régulièrement en panne.

Monsieur le secrétaire d'État, pardonnez-moi de m'être écarté quelque peu du sujet, mais la situation de la Basse-Normandie, qui est desservie par cette ligne, est critique.

Si l'on ajoute à la faible qualité et à l'absence de fiabilité des infrastructures et des matériels roulants sur certaines lignes les abus du droit de retrait et de grève de courte durée, on constate une dégradation du service public, que je déplore.

La loi du 21 août 2007 est une bonne loi – je me félicite que le Gouvernement l'ait initiée et le Parlement votée –, mais elle a été détournée. Si, dans les années à venir, ces contournements s'amplifiaient, il conviendrait de l'amender. Je ne voudrais pas que cette loi ne se résume, à terme, à un bel exercice d'organisation du dialogue social au lieu d'apporter une véritable solution à la question du service minimum dans les transports. Les cheminots, contrôleurs et autres salariés de la SNCF ont, certes, le droit de faire grève, mais ils ont aussi et avant tout le devoir de respecter les usagers ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste.*)

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'État.

**M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports.** Mesdames, messieurs les sénateurs, au terme de ce débat, je tiens à saluer la qualité des interventions et vous remercier, madame Procaccia, d'avoir pris l'initiative de l'organiser. Il nous donne l'occasion de faire le point sur la loi du 21 août 2007 relative – je le rappelle, car tel est bien l'objet unique de ce texte – au dialogue social et à la continuité du service public dans les transports terrestres réguliers de voyageurs.

Ce texte présente une originalité, une force et un esprit tout à fait nouveaux : Xavier Bertrand et moi-même avons travaillé à anticiper et à prévenir les conflits en incitant les partenaires sociaux à dialoguer, sans occulter les raisons de leurs différends, et à chercher les voies et moyens de les aplanir.

Quel premier bilan peut-on en tirer ?

Le premier volet de la loi a permis la mise en place d'une procédure de concertation préalable à tout préavis de grève, afin de favoriser le dialogue et la recherche d'une solution négociée. Les résultats montrent l'efficacité de cette procédure : 80 % des entreprises de transports publics urbains – M. Louis Nègre, premier vice-président du GART, le Groupement des autorités responsables de transport, le sait bien – appliquent cette procédure, qui a permis d'éviter un dépôt du préavis de grève dans 40 % des cas depuis la publication de la loi.

À la RATP, que beaucoup ont évoquée – notamment Philippe Dominati avec beaucoup d'affection (*Sourires amusés sur les travées de l'UMP*) –, le nombre de préavis de grève par an se situait en moyenne, autour de 180 depuis 2003. Il a été divisé par trois en 2008, avec 59 préavis. Pour 2009, il s'établissait à 80 à la fin du mois de novembre, avant la fameuse grève sur la ligne A du RER.

À la SNCF, le nombre de préavis de grève déposés en 2009 est en baisse de 30 %, par rapport au premier semestre 2007.

Le dispositif joue également au niveau local : mise à part la longue et scandaleuse grève de l'an passé en Provence-Alpes-Côte d'Azur que Louis Nègre a rappelée,...

**M. Louis Nègre.** Merci d'en faire état, monsieur le secrétaire d'État !

**M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État.** ... le nombre de journées de grève en 2009 a été divisé par deux par rapport à 2007.

La deuxième grande innovation de la loi consiste à accompagner l'exercice individuel du droit de grève d'une déclaration individuelle d'intention. Cette mesure doit permettre de connaître les effectifs grévistes et ceux qui sont disponibles dans un délai suffisant pour permettre à l'entreprise de transport de s'organiser en conséquence : il s'agit là du volet « prévisibilité » et « continuité » de la loi.

Le troisième volet de la loi vise à offrir aux usagers – ou plutôt aux clients, car je rappelle que ceux qui empruntent les transports publics, tout comme les entreprises d'ailleurs, payent ce service au travers de leurs impôts – une information gratuite, précise et fiable sur le service assuré en cas de perturbation. L'entreprise de transport doit, à cet effet, élaborer un plan d'information des voyageurs, qui doit être rendu public, précisant, au plus tard vingt-quatre heures avant le début de la perturbation prévisible, le service qui sera assuré.

Ainsi, lors des grandes grèves nationales des 22 mai 2008 et 29 janvier 2009, la SNCF a strictement assuré le service annoncé. À la RATP, sur les vingt-cinq grèves recensées en 2009, le plan de transport a été mis en place dix-neuf fois. Le service aux heures de pointe a été, dans dix-sept cas, supérieur à 50 %, donc conforme à l'engagement de service. Pour les six cas où la RATP a été jugée responsable de la non-réalisation de l'offre minimum, les clients ont bénéficié du remboursement prévu par l'article 9 de la loi. Cette indemnisation a représenté un montant non négligeable, de l'ordre de 2 millions d'euros.

Mesdames, messieurs les sénateurs, en dehors de l'Île-de-France, les autorités organisatrices de transports se sont également impliquées dans la mise en œuvre de la loi, même si je regrette comme vous que de nombreuses régions aient refusé de le faire pour des raisons politiques.

Deux ans après son entrée en vigueur, il est donc permis de dire que cette loi a largement répondu aux objectifs du législateur : prévenir les conflits et organiser les services de transports terrestres en cas de grève, sans entraver l'exercice de ce droit légitime.

En revanche, les intervenants l'ont tous rappelé, cette loi a suscité des incompréhensions, certains en attendant des effets qu'elle ne pouvait pas produire : si 100 % des agents exercent leur droit de grève, aucun service ne peut être assuré. C'est la raison pour laquelle plusieurs orateurs ont souhaité que cette loi puisse être complétée.

Madame Procaccia, vous avez proposé l'extension de cette loi aux secteurs maritime et aérien.

Pour les années 2008 et 2009, les liaisons maritimes intérieures de passagers n'ont pas connu de perturbations, hormis pour la desserte de la Corse. Dans ce dernier cas, le nombre de jours de grèves à la SNCM, la Société nationale maritime Corse Méditerranée, a été de cinq en 2008 et de quatorze en 2009. Pour la CMN, la Compagnie méridionale de navigation, il a été de trois en 2008 et de neuf en 2009. D'autres compagnies ont assuré le service à la place de ces

deux entreprises, en particulier Corsica Ferries, aujourd'hui majoritaire. (*M. Philippe Dominati acquiesce.*) D'autres compagnies vont arriver sur le marché, comme Moby Lines.

Il n'existe pas pour le mode maritime d'obligation particulièrement formalisée pour prévenir les conflits sociaux, si ce n'est la loi du marché qui pénalise les entreprises dans lesquelles les conflits sociaux sont trop nombreux. Néanmoins, la pratique montre qu'il existe un dialogue social.

La convention de délégation de service public signée entre l'État et la SNCM précise qu'« en cas de conflit social, chaque délégataire s'efforcera de parvenir, par la négociation, à un règlement amiable du conflit ou, à défaut, de mettre en place, en concertation avec les organisations syndicales et l'Office des transports de la Corse, un service réduit répondant aux besoins essentiels de l'île ».

Quant à la CMN, l'accord de prévention des conflits signé le 12 juillet 2006 avec l'ensemble des syndicats est toujours en vigueur.

Enfin, il faut noter que toutes les petites entreprises participant à la desserte des autres îles, notamment celles du Ponant, ont mis en place des dispositifs de dialogue social permanent de nature à prévenir les conflits et à garantir ainsi la continuité du service public.

Pour le secteur aérien, nous pouvons distinguer trois activités susceptibles d'être concernées par cette extension.

Concernant le transport public aérien, je tiens à rappeler que les notions de « transport public » et de « service public » ne se confondent pas au regard des dispositions de la loi d'orientation des transports intérieurs du 31 décembre 1982, dite LOTI.

En vertu de la réglementation européenne, le transport public aérien est libéralisé depuis 1994 pour les liaisons lourdes et depuis le 1<sup>er</sup> avril 1997 pour les autres. Les transporteurs aériens exploitent donc ces liaisons dans un cadre purement commercial.

En conséquence, si le législateur souhaitait étendre la loi du 21 août 2007, seuls les entreprises exploitant des liaisons sous obligations de service public et les personnels nécessaires à leur exploitation pourraient être concernés.

Ces liaisons sont celles qui sont destinées à éviter l'isolement de la Corse, des départements et territoires d'outre-mer et de Mayotte. Les autres collectivités ultramarines ne sont pas concernées.

Quant à la navigation aérienne, son personnel est composé de fonctionnaires d'État dont l'exercice du droit de grève est régi par la loi du 31 décembre 1984 et un décret en Conseil d'État du 17 décembre 1985. Cette loi permet à l'administration de maintenir en fonction le nombre d'agents nécessaires pour garantir certaines missions régaliennes et un niveau minimum de trafic. Il est d'ailleurs fait application de cette loi en ce moment même.

Le décret détermine les modalités d'application de ces dispositions. Il précise en particulier la liste des aéroports où peut être mis en œuvre le service minimum et fixe à 50 % le seuil minimum de trafic au-dessous duquel on ne peut en aucun cas descendre.

Ce service minimum comporte donc un véritable pouvoir de réquisition des fonctionnaires en cas de grève. Ces dispositions s'appliquent en ce moment même, notamment aux électroniciens, pour assurer en toutes circonstances au moins

50 % du trafic, et même plus aujourd'hui, malgré les difficultés météorologiques que de nombreuses régions connaissent depuis ce matin.

La seule difficulté d'organisation tient au fait que les grévistes n'ont pas à se déclarer à l'avance, ce qui rend difficile l'estimation anticipée du niveau exact du service assuré. Cela nous a d'ailleurs conduits dans certains cas, comme je l'ai fait remarquer au directeur général de l'aviation civile, à annuler plus de vols que nécessaire. L'introduction dans la loi de 1984 d'une disposition obligeant les grévistes à se déclarer au moins quarante-huit heures à l'avance permettrait de mieux préparer et organiser le service minimum prévu par cette loi.

La troisième activité du secteur aérien susceptible d'être concernée par cette extension est la sûreté aéroportuaire, sujet d'actualité après la tentative d'attentat sur l'avion Amsterdam-Detroit.

Ces missions peuvent, aux termes de l'article L. 213-3 du code de l'aviation civile, être assurées par des entreprises ou organismes agréés, dans le cadre de contrats conclus avec le gestionnaire d'aéroports, dans la capitale – Aéroports de Paris – comme en régions. Les personnels de ces gestionnaires doivent également être agréés par l'État et n'effectuer leurs tâches que sous les ordres des officiers de police judiciaire. Il ne s'agit donc pas d'un dessaisissement de l'État, l'autorité étant exercée par les officiers de police judiciaire.

Ainsi, la sûreté est une mission de police exercée par des personnels qui participent, de ce fait, à une mission de service public.

Toute interruption de ce service étant susceptible de perturber gravement le transport aérien – sans filtrage, il ne peut y avoir de vols –, le législateur pourrait donc légitimement s'interroger, compte tenu des effectifs en cause, sur l'extension de la loi du 21 août 2007 aux personnels des entreprises spécialisées dans ce domaine.

A également été évoquée la possibilité, très intéressante, de porter le délai de déclaration individuelle d'intention à une durée supérieure à quarante-huit heures – soixante-douze heures par exemple – et de faire évoluer la loi pour garantir un meilleur service de transports aux usagers en cas de grève.

Je vous rappelle que le Conseil constitutionnel – dont on parle beaucoup ces derniers jours – avait opéré un rigoureux contrôle de proportionnalité dans sa décision du 16 août 2007, en examinant si certaines mesures ne portaient pas une atteinte injustifiée à l'exercice du droit de grève au regard des exigences constitutionnelles.

Cette proposition semble intéressante, mais il sera toutefois nécessaire de procéder à une analyse juridique pour ne pas encourir les foudres du juge constitutionnel.

MM. Nègre et Portelli ont évoqué le problème du recours à la grève de cinquante-neuf minutes. Cette pratique permet à très peu de grévistes, moyennant de faibles pertes de salaires individuelles, de désorganiser complètement un service, notamment sur les réseaux urbains ou suburbains soumis à de fréquentes rotations de matériel : le service ne peut s'effectuer, car le service de transport n'étant pas assuré dans un sens, il ne peut bien évidemment pas être effectué dans l'autre.

Les règles de rémunération des agents de la RATP et de la SNCF ou des entreprises de transports urbains ne sont pas celles qui sont applicables à la fonction publique. L'amendement Lamassoure et la règle du trentième indivisible ne

s'appliquent donc pas. Une retenue sur salaire ne peut s'écarter considérablement de la rémunération du travail non effectué sauf à encourir, là encore, la censure du juge.

Mesdames, messieurs les sénateurs, il faudrait donc, si vous souhaitez faire évoluer les choses, trouver un équilibre entre le droit de grève et le droit de libre circulation, évoqué par MM. Dassault et Nègre. Permettez-moi de vous faire remarquer que la marge de manœuvre est étroite !

En revenant sur les événements survenus à la gare Saint-Lazare, monsieur Teston, monsieur Collin, vous avez évoqué le droit de retrait.

L'événement le plus spectaculaire du mouvement de grève qui a affecté la SNCF en décembre 2008 et en janvier 2009 a été la fermeture de la gare Saint-Lazare le 14 janvier 2009. La décision en a été prise après que les conducteurs du réseau banlieue de Paris-Saint-Lazare eurent, en réaction à l'agression dont avait été victime, la veille, l'un de leurs collègues, tous cessé le travail.

Une telle action est commune à toutes les entreprises de transport public en cas d'agression d'un conducteur ou d'un contrôleur. Elle n'est précédée d'aucune des procédures et formalités relevant de l'exercice du droit de grève dans les services publics. Conçue par le législateur comme l'exercice d'un droit individuel du travailleur, elle produit des effets identiques à ceux d'un conflit collectif, sans que les règles permettant d'en limiter les incidences sur la continuité du service soient appliquées.

Il en résulte une assez grande incertitude pour l'employeur qui entend sanctionner disciplinairement l'usage du droit de retrait pour un motif qu'il n'estime pas fondé.

En 2008, la Cour de cassation a jugé que l'employeur ne pouvait pas sanctionner disciplinairement l'exercice collectif du droit de retrait tant que les agresseurs du personnel d'une ligne ou d'une région n'avaient pas été arrêtés.

Aujourd'hui, les conditions de mise en œuvre de ce droit prévoient une procédure d'alerte de l'employeur par un membre du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, suivie d'une enquête.

Toutefois, un article de loi pourrait conditionner l'usage du droit de retrait par le ou les agents dont la présence détermine directement le niveau de trafic à une exigence de proportionnalité entre l'usage individuel, voire collectif, de ce droit et les exigences de la continuité du service de transport de voyageurs.

Par leur action, les travailleurs veulent en réalité prendre à témoin leurs clients. J'ai donc proposé que les entreprises organisent un droit de pétition ou de manifestation de solidarité du client. Pourquoi ne pas installer des registres dans les gares, faire des annonces, prévoir des actions par lesquelles l'entreprise se tournerait vers ses clients en leur demandant de manifester leur solidarité à l'égard des personnels agressés ? De tels dispositifs remplaceraient l'usage du droit de grève par la manifestation de celles et ceux qui empruntent tous les jours ces transports. Ils existent dans d'autres pays et peuvent sans doute être envisagés intelligemment ou testés sur certains réseaux.

Pour ce qui concerne la réquisition, vous avez souligné, monsieur Dassault, l'opportunité d'encadrer le droit de grève dans les transports. L'une des possibilités serait la réquisition.

La base législative actuelle du droit de réquisition repose sur la « bonne vieille loi » (*Sourires ironiques sur les travées du groupe socialiste.*) du 11 juillet 1938 sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre, prolongée par le biais de l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense.

En vertu de la combinaison de ces textes, le droit de requérir les personnes est ouvert au Gouvernement « en cas de menace portant notamment sur une partie du territoire, sur un secteur de la vie nationale ou sur une fraction de la population ».

La réquisition peut porter sur l'ensemble du personnel faisant partie d'un service ou d'une entreprise « considérés comme indispensables pour assurer les besoins du pays ».

Une entreprise n'est donc pas habilitée à réquisitionner ses personnels grévistes, à moins de se tourner, lors des circonstances très graves définies précédemment, vers les autorités gouvernementales, seules compétentes en ce domaine.

Une autre possibilité est l'assignation au travail, qui se distingue du droit de réquisition. Elle consiste, pour l'employeur, à désigner nominativement les salariés contraints de travailler pour assurer le service minimal au regard de l'ordre public, sous peine de sanctions disciplinaires. Toute assignation au travail ayant pour conséquence de restreindre le droit de grève, elle s'effectue sous le contrôle du juge, appelé à vérifier notamment la proportionnalité de la mesure prise. Sur la base du droit actuel, il est donc déjà possible de prévoir, par voie d'instruction des chefs de services, des dispositifs d'assignation et de maintien au service en cas de grève.

J'en viens à la grève, évoquée par de nombreux intervenants, notamment M. Jacques Gautier, ayant affecté la ligne A du RER, qui transporte environ un million de voyageurs par jour. Il en résulte des problèmes de capacité, pour lesquels des décisions d'investissements ont été prises sous l'impulsion du Gouvernement. Elles se traduiront par la mise en service de matériels roulants plus performants et de plus grande capacité, c'est-à-dire à deux étages, et ce à partir de 2011.

Nous allons également prolonger la ligne E, de Hausmann jusqu'à Charles-de-Gaulle-Étoile, et prévoir un deuxième doublement de la ligne A.

**M. Philippe Dominati.** Cela fait vingt ans qu'on en parle !

**M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État.** Aujourd'hui, les travaux ont démarré, monsieur le sénateur ! C'est l'actuel gouvernement, et non un autre, qui en a pris la décision !

**M. Philippe Dominati.** C'était le cas voilà vingt ans !

**M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État.** Ni vous ni moi n'étions là il y a vingt ans ! C'était votre père !

Les organisations syndicales représentatives de la RATP ont déposé un préavis de grève illimitée, qui a duré, dans des conditions météorologiques très difficiles, du 10 au 24 décembre dernier.

Durant cette période, le nombre des grévistes a été de 90 % à 95 % des effectifs journaliers de la ligne A, lesquels représentent 300 conducteurs.

La substitution des personnels de maîtrise et d'encadrement aux conducteurs grévistes a cependant permis d'assurer environ 60 % de la circulation des trains aux heures de pointe jusqu'au 24 décembre.

Face à un mouvement si dur et si long, il faut rendre hommage aux capacités d'organisation de la RATP et au dévouement des agents, notamment des cadres et agents de

maîtrise. Pendant toute la durée du conflit, ils ont en effet accepté de conduire les rames aux heures de pointe, permettant ainsi à l'entreprise de remplir la plus grande part de ses engagements de service issus de la loi du 21 août 2007.

Grâce à leurs efforts, 60 % des trains ont effectivement roulé aux heures de pointe, autorisant une majorité d'usagers à accomplir leurs déplacements quotidiens entre leur domicile et leur lieu de travail. Cette organisation a toutefois conduit à une interruption du trafic aux heures creuses, au cours d'une période de grande consommation, ce qui est bien regrettable, mais néanmoins compréhensible.

Malgré l'ampleur du mouvement de grève, la RATP a tenu ses engagements, en garantissant au minimum 50 % du trafic aux périodes de pointe et en assurant une information préalable des usagers. Dans ces conditions, la RATP n'est pas légalement tenue de procéder au remboursement des usagers. Mais le président du STIF, le Syndicat des transports d'Île-de-France, peut le faire, s'il le souhaite.

Madame Le Texier, vous avez raison de le souligner, le service minimum n'est que l'une des composantes d'un service public performant. Je ne partage bien évidemment pas votre point de vue sur la qualité des services rendus par la RATP. Jamais l'offre de services n'a été aussi développée, jamais les investissements n'ont été aussi importants !

L'investissement au titre du plan de relance s'est élevé en 2009 à 450 millions d'euros, l'État, la RATP et le STIF ayant participé à parts égales. En 2010, la RATP investira encore de manière soutenue. Les projets d'extension de la ligne E et de modernisation des lignes B et D, l'amélioration du matériel roulant et les soixante nouvelles rames du RER A sont également la preuve de cet investissement massif.

Monsieur Dominati, on peut aimer ou ne pas aimer la RATP, mais on ne peut pas considérer qu'elle n'investit pas !

**M. Philippe Dominati.** J'adore la RATP, comme tous les Parisiens ! Mais il faut la « libérer » un peu pour qu'elle soit plus performante !

**M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État.** J'ai bien compris votre position, monsieur le sénateur !

Monsieur Bizet, vous avez évoqué la question du transport ferroviaire dans la région Basse-Normandie, qui vous est chère. Le Président de la République a annoncé la réalisation d'une ligne nouvelle entre Paris et la Normandie, desservant les deux Normandie.

M. Jean-Pierre Dupont travaille sur ce projet, qui permettra de relier Paris à Caen en une heure trente et bénéficiera à toutes les agglomérations normandes.

En ce qui concerne la ligne Paris-Granville, je rends hommage, mesdames, messieurs les sénateurs, à votre collègue René Garrec, qui, en tant que président de région, avait engagé de très importants travaux de modernisation. Selon moi, on a eu tort, à l'époque – M. Garrec a été mal conseillé, et n'en est pas responsable –, de transformer certaines sections à double voie en voies uniques. En améliorant la vitesse des trains, on a remis en cause la fiabilité de la ligne.

J'ai annoncé le 6 avril dernier à Caen plusieurs mesures portant sur l'infrastructure et le matériel roulant, en confiant au préfet de la région Basse-Normandie, M. Christian Leyrit, qui est un homme de dossier, le soin de piloter les études et les actions à mettre en œuvre en termes d'infrastructures. C'est

dans ce cadre qu'un programme précis d'études et de travaux a été arrêté. Dès 2010, des crédits supplémentaires seront engagés par l'État.

Concernant le matériel, je vous ai trouvé un peu injuste, monsieur Bizet. Il est vrai que la région Basse-Normandie sera sollicitée, mais la contribution de la SNCF, à ma demande expresse, sera plus importante que ce qui était initialement prévu, conformément à l'engagement que j'avais pris devant les élus régionaux.

De manière plus générale, le Gouvernement s'est engagé, vous avez eu raison de le rappeler, monsieur Bizet, à mettre en place un dispositif pérenne de financement des lignes dont l'exploitation est déficitaire. Ainsi, avant le 30 juin 2010, l'État signera avec la SNCF une convention d'exploitation qui permettra à l'entreprise publique de faire circuler ces trains dans des conditions économiques favorables.

Mesdames, messieurs les sénateurs, ayant essayé de répondre à chacune et chacun d'entre vous, mon intervention s'est finalement révélée un peu longue. En guise de conclusion, je dirai que la loi du 21 août 2007 n'a pas restreint le droit de grève. Elle respecte tous les droits des salariés, et a introduit un nouveau droit, celui des clients du service public à être dûment informés – ils ne l'ont d'ailleurs pas été lors des incidents survenus dans l'Eurostar, ce qui m'a poussé à diligenter une enquête – et dignement traités, en leur garantissant un service minimum.

À ce stade, il importe de « laisser du temps au temps », selon l'expression d'un Charentais célèbre. La loi doit pouvoir produire tous ses effets concernant les modalités et la qualité des relations sociales, notamment dans les grandes entreprises de transport public.

À cet égard, le Gouvernement partage l'analyse de vos collègues députés Jacques Kossowski et Maxime Bono dans leur rapport d'information sur la mise en application de la loi du 21 août 2007, lesquels relèvent que, au terme d'une année d'application, cette loi a atteint ses objectifs. Le Gouvernement, pour sa part, n'envisage pas de la modifier dans l'immédiat. Au demeurant, le législateur est libre et nous serons attentifs à vos propositions. Je me suis même permis, mesdames, messieurs les sénateurs, de lancer ce soir quelques pistes de réflexions !

La diminution du nombre de préavis et de grèves apparaît aujourd'hui comme une conséquence remarquable de l'amélioration du dialogue social dans les entreprises. C'est d'abord ce dialogue qu'il appartient aux entreprises de développer. Dans l'affaire de la ligne A, notamment, un meilleur dialogue aurait sans doute empêché quatorze jours de grève. Ce n'est pas une critique de la RATP, ma remarque concernant l'ensemble des acteurs.

Il convient par ailleurs de faire preuve de prudence en ce qui concerne la limitation des conditions d'exercice du droit de grève, droit constitutionnellement garanti.

Je le reconnais, la loi n'a pas réglé toutes les difficultés, et vous les avez rappelées à juste titre.

Pour autant, il convient de ne pas demander à la loi plus qu'elle ne peut ! Madame Procaccia, vous qui avez joué un rôle important dans son élaboration, vous savez que celle-ci n'a pas été conçue comme une assurance tous risques contre la grève, puisqu'il ne s'agissait pas d'empêcher ou de contrarier des grèves très massivement suivies. Il y a là matière à réflexion.

Je souhaite le rappeler au sein de votre assemblée que l'esprit de tolérance caractérise, cette loi prône non seulement le dialogue et la responsabilité, mais aussi le respect des clients des services de transports, que l'on avait trop souvent tendance à oublier. C'est déjà beaucoup ! Si vous pensez que l'on peut mieux faire, sachez que le Gouvernement sera toujours à votre écoute ! (*Applaudissements sur les travées de l'UMP et de l'Union centriste, ainsi que sur certaines travées du RDSE.*)

**M. le président.** Nous en avons terminé avec ce débat d'initiative sénatoriale.

11

### ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Voici quel sera l'ordre du jour de la prochaine séance publique, précédemment fixée au jeudi 14 janvier 2010 :

À neuf heures :

1. Proposition de loi organique portant application de l'article 68 de la Constitution, présentée par MM. François Patriat et Robert Badinter et les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés (n° 69, 2009-2010).

Rapport de M. Jean-Jacques Hyst, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale (n° 187, 2009-2010).

2. Question orale avec débat n° 53 de M. Jean-Louis Carrère à M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, sur l'application de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

M. Jean-Louis Carrère attire l'attention de M. le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales sur l'application de la loi n° 2009-971 du 3 août 2009 relative à la gendarmerie nationale.

Les craintes alors exprimées concernant les conséquences du « rattachement » de la gendarmerie au ministère de l'intérieur sont hélas en voie de confirmation. La mutualisation des moyens entre la police et la gendarmerie, les synergies induites par le « rattachement » en matière de matériels et de formation mènent de manière rampante vers une fusion des forces, vers la force unique hors statut militaire.

La gendarmerie perdra 1 300 emplois en 2010 par l'application brutale de la révision générale des politiques publiques. Cette évolution, faite de réductions d'effectifs et de menaces de fermeture de brigades, est dangereuse pour le maillage du territoire et néfaste pour la présence de la gendarmerie auprès des populations rurales. Il apparaît que ce processus de « rattachement » et ses déclinaisons budgétaires conduisent progressivement au démantèlement du service public de la sécurité.

Il s'interroge sur la volonté du Gouvernement de maintenir et consolider le statut militaire de la gendarmerie. Il s'interroge sur la détermination du Gouvernement d'avoir une force de sécurité à statut militaire et une force de sécurité à statut civil et de laisser à l'autorité judiciaire le libre choix entre les deux services. Il est nécessaire de faire un bilan d'étape et une première évaluation des conséquences du rattachement de la gendarmerie au ministère de l'intérieur.

Il souhaite que la présente question orale avec débat permette de débattre des méthodes et des objectifs de la politique du Gouvernement à l'égard de la gendarmerie.

À quinze heures :

3. Questions d'actualité au Gouvernement.

Délai limite d'inscription des auteurs de questions : jeudi 14 janvier 2010, à onze heures.

À seize heures quinze et le soir :

4. Proposition de loi relative à la création des maisons d'assistants maternels, présentée par M. Jean Arthuis et plusieurs de ses collègues (n° 133, 2009-2010).

Rapport de M. André Lardeux, fait au nom de la commission des affaires sociales (n° 185, 2009-2010).

Texte de la commission (n° 186, 2009-2010).

5. Proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, relative aux délais de paiement des fournisseurs dans le secteur du livre (n° 125, 2009-2010).

Rapport de Mme Colette Mélot, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (n° 165, 2009-2010).

Texte de la commission (n° 166, 2009-2010).

6. Suite de la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à créer une allocation journalière d'accompagnement d'une personne en fin de vie (n° 223 rectifié, 2008-2009).

Rapport de M. Gilbert Barbier, fait au nom de la commission des Affaires sociales (n° 172, 2009-2010).

Texte de la commission (n° 173, 2009-2010).

Personne ne demande la parole?...

La séance est levée.

(*La séance est levée à vingt-trois heures quarante-cinq.*)

*Le Directeur adjoint du service du compte rendu intégral,*

FRANÇOISE WIART



## ABONNEMENTS

NUMÉROS d'édition	TITRES	TARIF abonnement France (*)
		Euros
	<b>DÉBATS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
<b>03</b>	Compte rendu ..... 1 an	<b>176,20</b>
<b>33</b>	Questions ..... 1 an	<b>123,70</b>
<b>83</b>	Table compte rendu ..... 1 an	<b>31,80</b>
	<b>DÉBATS DU SÉNAT</b>	
<b>05</b>	Compte rendu ..... 1 an	<b>157,80</b>
<b>35</b>	Questions ..... 1 an	<b>90,50</b>
<b>85</b>	Table compte rendu ..... 1 an	<b>29,50</b>
<b>95</b>	Table questions ..... 1 an	<b>19,70</b>
	<b>DOCUMENTS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b>	
<b>07</b>	Série ordinaire ..... 1 an	<b>1166,20</b>
	<b>DOCUMENTS DU SÉNAT</b>	
<b>09</b>	Un an .....	<b>974,60</b>

**En cas de changement d'adresse, joindre une bande d'envoi à votre demande**

Paiement à réception de facture

En cas de règlement par virement, indiquer obligatoirement le numéro de facture dans le libellé de votre virement.

Pour expédition par voie aérienne (outre-mer) ou pour l'étranger, paiement d'un supplément modulé selon la zone de destination

(\*) Arrêté du 19 novembre 2009 publié au *Journal officiel* du 21 novembre 2009

---

Direction, rédaction et administration : 26, rue Desaix, 75727 Paris Cedex 15  
Standard : **01-40-58-75-00** – Accueil commercial : **01-40-15-70-10** – Télécopie abonnement : **01-40-58-77-57**

---

**Prix du numéro : 2,80 €**