

A propos du service minimum dans les transports

Les conceptions développées par la *commission pour la continuité des services publics dans les transports terrestres de voyageurs* (dit rapport Mandelkern, disp. sur www.equipement.gouv.fr) ont fait l'objet de vives critiques de la CGT. Tout d'abord, dans la phase de préparation du rapport, Bernard Thibault a été auditionné par la commission devant laquelle il a exposé une conception de grève au service de l'intérêt général (cette intervention est reproduite dans le journal *Le Peuple* n° 1597 du 14 juil. 2004 p.13, elle est également disp. sur le site www.cgt.fr parmi les pages "Garanties collectives" de la rubrique "Travail"). Les conclusions du rapport ne correspondant pas, si peu que ce soit, à cette conception, une déclaration confédérale a condamné la mise en cause du droit de grève (Dr. Ouv. 2004 p. 371 ; v. également le communiqué de l'Indecosa *Le Peuple* n° 1600 du 13 oct. 2004 p. 36).

Dans le même temps la Fédération CGT des cheminots a établi ses propres propositions pour "L'amélioration du dialogue social et la prévention des conflits à la SNCF" qu'elle a proposé à la direction de l'entreprise (certains éléments sont disp. sur www.cheminotcgt.fr ; v. également Options, revue de l'UGICT-CGT, n° 475 du 4 oct. 2004 p.18). Les négociations ont alors abouti à la signature d'un accord collectif majoritaire (*Le Figaro Economie* 28 oct. 2004, *Le Monde* 29 oct. 2004) ; cela ne semble toutefois pas suffire au gouvernement et à ses députés, bien décidés à "se payer" les agents des services publics concernés qui les avaient fait reculer lors du grand mouvement de décembre 1995. Le pouvoir politique menace donc d'intervenir par voie législative sur les aspects de service minimum faisant ainsi écho aux célèbres propos de Gérard Lyon-Caen : "Ailleurs on exige du législateur qu'il dérègle, mais dans ce domaine il conviendrait de régler" ("Réglementer le droit de grève?", Dr. Soc. 1988 p. 709).

Il nous a paru intéressant de proposer à nos lecteurs l'opinion ci-dessous émanant de **Anicet Le Pors**, membre de la commission en question mais qui s'est vigoureusement dissocié des conclusions adoptées par celle-ci par ce texte reproduit en appendice du rapport précité. Il s'avère complémentaire dans ses réflexions de celui, du même auteur, reproduit en page précédente.

Annexe 1 au rapport Mandelkern

Avis d'Anicet Le Pors

Je désapprouve l'ensemble des conclusions et des recommandations du rapport.

Le groupe d'experts a eu l'occasion de recueillir les analyses et réflexions de très nombreux interlocuteurs du secteur des transports terrestres de voyageurs. Ces auditions ont été caractérisées par un grand esprit de responsabilité de la plupart des personnes rencontrées et, en particulier, par une démarche très constructive des représentants des organisations syndicales, soucieuses d'apporter des solutions concrètes aux problèmes posés aujourd'hui par l'exercice du droit de grève dans ce secteur. Le rapport n'en rend pas fidèlement compte et superpose à un état des lieux qui conduisait logiquement à favoriser le dialogue social par la voie d'une libre négociation, un schéma volontariste qui n'en procède pas.

1. L'état de la société française n'appelle pas aujourd'hui un durcissement de la réglementation du droit de grève.

Il est établi que la conflictualité a baissé depuis dix ans dans le secteur des transports publics de voyageurs comme dans d'autres secteurs où dominent les services publics. Par ailleurs, une grande partie des salariés du secteur privé n'est plus en mesure d'exercer le droit de grève. Les causes en sont diverses (extension de la précarité et de l'insécurité sociale, répression anti-syndicale, affaiblissement consécutif des forces

syndicales, développement de procédures de prévention), mais on ne saurait aujourd'hui justifier l'urgence de réglementer davantage le droit de grève à partir de l'état des lieux et de l'évolution observée.

De nombreux autres éléments recueillis conduisent à relativiser fortement la nécessité d'une nouvelle réglementation du droit de grève : les usagers placent les désagréments associés à la grève dans les transports après de nombreuses autres causes d'insatisfaction dans d'autres domaines (sécurité, ponctualité, fréquence, confort) ; les

conséquences des mouvements de grève sur le service public sont bien inférieures à celles qui résultent de l'insuffisance des moyens et des erreurs de stratégie (le rapport de 1 à 10 a été avancé) ; la prévisibilité du trafic en cas de grève s'est améliorée ; les plus récentes expériences de réglementation étrangères (Italie, Espagne, Portugal) sont des échecs.

Dans ces conditions, la quasi-totalité de nos interlocuteurs se sont déclarés défavorables et le plus souvent franchement hostiles à une nouvelle loi sur l'exercice du droit de grève : « Une solu-

tion interne sera toujours meilleure qu'une loi » (Louis Gallois, *Le Figaro*, 18 décembre 2003) ; « *La voie législative directe est périlleuse, le chemin contractuel sans doute plus long paraît plus fructueux* » (Anne-Marie Idrac devant la commission le 17 mars 2004) ; « *La loi ... plutôt que d'améliorer le dialogue social risque au contraire d'exacerber la conflictualité et d'entraîner une plus grande radicalisation dans les mouvements sociaux* » (lettre des six principaux syndicats de la SNCF au directeur des ressources humaines du 20 novembre 2003).

2. La loi proposée, acte politique unilatéral, contredit et s'oppose à la volonté des partenaires sociaux d'améliorer le dialogue social par la négociation.

Chacun s'accorde à considérer que l'exercice du droit de grève dépend du niveau de développement de la société, de son degré d'organisation sociale et institutionnelle, de l'évolution des mentalités, des conflits d'intérêt et de la conception de l'intérêt général forgée par la communauté des citoyens ; il est donc normal qu'il varie d'une époque à l'autre et qu'une réflexion permanente soit conduite sur la meilleure façon de respecter les principes constitutionnels du droit de grève et de la continuité du service public dont l'unité dialectique est imposée dans l'Etat de droit. Le rapport ne va pas au-delà du constat de la contradiction et d'une « conciliation » qu'il ne résout que par l'atteinte portée au droit de grève.

Or, les principales grèves récentes ont mis en avant des revendications de niveau national (action contre la politique de transport du fret ferroviaire, contre la privatisation d'EDF-GDF) et toutes les organisations syndicales représentatives se sont déclarées porteuses d'intérêt général en même temps que des revendications des travailleurs de leur entreprise. Directions et syndicats s'accordent pour considérer que la continuité du service public sera d'autant mieux assurée que le service public disposera des moyens nécessaires à son bon fonctionnement, rendant de ce fait la grève inutile. Le rapport aurait pu et dû s'inscrire dans cette convergence de conceptions.

D'autant plus que toutes les organisations syndicales se sont déclarées favo-

rables au développement d'un réel dialogue social et, quelles qu'aient été leurs positions antérieures, disposées à progresser dans la voie d'une formalisation plus poussée de ce dialogue par la négociation dégagée de toute contrainte. Prenant comme références le système d'« *alarme sociale* » de la RATP ou de la « *demande de concertation immédiate* » à la SNCF, certaines d'entre elles ont même engagé des réflexions approfondies sur le sujet et présenté des propositions concrètes. Celles-ci auraient pu prendre appui sur la nécessaire réforme de la représentativité syndicale et sur l'application du principe de l'accord majoritaire à tous niveaux. Par ailleurs, le rapport qui appelle une clarification du droit sur le sujet aurait dû faire des propositions au lieu de se borner à en signaler l'utilité. Ainsi, un autre rapport centré sur cette problématique était possible.

A l'inverse, la loi proposée par le rapport, acte unilatéral, tourne le dos à l'esprit du dialogue social et à une meilleure formalisation de celui-ci. Par là sont créées les plus sûres conditions de son échec, dès lors que la loi est posée comme un *a priori* indiscutable de l'ensemble des modalités d'exercice du droit de grève. Consacrant ses plus longs développements à la doctrine juridique du droit de grève aussitôt après l'examen du contexte actuel, le rapport commet une double erreur. Méthodologique, en posant le principe de la nécessité de la loi, avant même de s'être interrogé sur la nature des réformes souhaitables pour assurer la continuité du service public dans les conditions précédemment décrites ; en effet, les conclusions de cette analyse ne conduisaient nullement à des préconisations impliquant la loi comme moyen, sinon de façon tout à fait subsidiaire. Juridique, en confondant l'encadrement du droit de grève, dont nul ne conteste qu'il « *s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent* » - ce qui est déjà le cas - et l'exercice du droit de grève qui, incluant notamment la pratique du dialogue social, peut avoir recours à une grande diversité d'instruments autres que la loi et sans intervention de celle-ci (libre négociation, accords, conventions, règlements, pratiques plus ou moins formalisées).

Aux termes de l'article 5 de la Déclaration des droits de l'Homme et

du citoyen de 1789, « *La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société* ». Envahissant délibérément le champ de la grève bien au-delà de ce qui est nécessaire, la loi proposée par le rapport porterait au droit de grève une atteinte disproportionnée au regard de l'objectif de continuité du service public. Le droit de grève est irréductible à sa réglementation.

3. La procédure de déclaration individuelle préalable est une atteinte au libre choix du travailleur dans l'exercice de son droit de grève ; elle n'est pas de nature à améliorer la prévisibilité du service.

Le dernier alinéa de l'article L 521-3 du Code du travail résultant de la loi du 19 octobre 1982 - que j'avais fait voter et qui pour le reste a été abrogée depuis par la loi du 30 juillet 1987 sur la base d'un amendement dit « amendement Lamassoure » - dispose que : « *Pendant la durée du préavis, les parties intéressées sont tenues de négocier* ». Si le préavis de cinq jours a généralement été respecté, voire largement anticipé, la négociation a rarement eu lieu, en raison principalement du refus des autorités hiérarchiques d'engager cette négociation alors même que la loi leur en faisait obligation. Le rapport prend appui sur cet échec, dont il se refuse à analyser les causes, pour prévoir d'inscrire dans la loi une procédure plus lourde et plus rigoureuse dont on ne voit pas pourquoi elle aurait plus de chance d'être respectée, sinon par une aggravation des sanctions pour non-respect des procédures.

Cela concerne notamment l'obligation qui serait faite aux salariés de devoir s'engager quarante-huit heures avant le début d'une grève à se déclarer gréviste ou non-gréviste sous peine de sanction. Quelles que soient les précautions complexes et confuses prises pour rendre la disposition acceptable et applicable, il s'agit d'une atteinte caractérisée au droit de grève. Les syndicats y sont radicalement hostiles, les directions d'entreprises sont divisées sur ce point. Cette atteinte ne devrait pas manquer d'être considérée comme excessive par le juge constitutionnel ou administratif et, en tout état de cause, elle est irréaliste. La contrainte nouvelle qu'elle introduit ne résistera pas à

l'épreuve de la pratique, la mesure elle-même devenant occasion de litige et objet de revendication ne sera probablement jamais respectée.

Cette proposition est d'autant moins fondée que sa justification : l'amélioration de la prévisibilité du trafic en temps de grève, va se trouver infirmée. La plupart des interlocuteurs de la commission ont souligné que le professionnalisme des entreprises et le climat de confiance entre les salariés et l'encadrement étaient à la base d'une bonne prévisibilité et que les erreurs de prévision de trafic en cas de grève étaient très rares, comme on a encore pu le vérifier lors des dernières grèves à la SNCF. L'obligation nouvelle imposée a toutes les chances de pervertir les relations sociales, de renforcer l'autoritarisme et de miner la confiance, entraînant une plus grande incertitude sur le niveau et la structure des moyens disponibles en cas de grève.

4. La notion de besoins essentiels concourt à la dénaturation de la conception française du service public.

En introduisant la notion de besoins essentiels conçus comme un sous-ensemble des services publics, le rapport suggère que les besoins qui n'y seraient pas inclus ne seraient pas vraiment essentiels bien que relevant du service public. C'est donc une conception réductrice du service public qui est mise en avant, laquelle n'est pas sans analogie avec la notion de « service universel » dans les télécommunications (partie congrue du service public comprenant par ailleurs les missions d'intérêt général et les services obligatoires). A l'inverse, toutes les auditions auxquelles la commission a procédé ont révélé un profond attachement de nos interlocuteurs à la conception du service public telle qu'elle a été développée en France, concept beaucoup plus riche que celui de service d'intérêt économique général retenu majoritairement au sein de l'Union européenne.

Au demeurant, il est apparu que la définition des besoins essentiels se heurte à de grandes difficultés, la complexité et la cohérence des transports terrestres de voyageurs rendant délicate leur divisibilité et ne permettant généralement pas une grande substituabilité des

moyens. La définition qui a été donnée des services essentiels dans la réglementation du droit de grève en Italie retient d'ailleurs l'ensemble du secteur « transport public par route, fer, tramway et air ». En réalité, ce sont tous les services publics du secteur qui doivent être regardés comme essentiels.

Le renvoi aux autorités organisatrices du soin de définir ces besoins essentiels dans le cadre des nouvelles lois de décentralisation n'apparaît pas plus réaliste et fait l'objet dans le rapport de développements hautement spéculatifs et contradictoires dont le seul objectif semble être d'accréditer la nécessité du recours à la loi au nom du principe d'autonomie de gestion des collectivités territoriales, préalablement à toute réflexion sérieuse sur les véritables besoins du service public. L'exercice du droit de grève ne saurait faire l'objet d'une « balkanisation » et dépendre des rapports de pouvoirs locaux, ce qui se traduirait par une multiplicité de conditionnements du droit de grève et des inégalités dans son exercice qu'aucun encadrement législatif ne serait à même de maîtriser. Les exemples fournis montrent en effet que la délocalisation des droits aboutit le plus souvent à leur affaiblissement : le droit de grève n'existe pas en fait dans une large part des transports urbains assurés par de petites et moyennes entreprises.

5. Le service dit garanti est, en réalité, un service minimum.

Le besoin de définir un ensemble de besoins essentiels répond à la volonté d'introduire un service garanti qui leur corresponde et qui appelle une mobilisation de moyens que la grève est accusée de rendre incertaine. Nombre d'interlocuteurs ont pourtant tenu à souligner que des systèmes existaient déjà, tant à la SNCF qu'à la RATP, capables de répondre à différents niveaux de cohérence des transports. Au surplus, le rapport a du admettre qu'une garantie de service basée sur la réalisation d'un service normal sur les deux plages de trois heures correspondant aux heures de pointe du matin et du soir nécessitait en réalité l'activité de près de 90 % du personnel ce qui équivaudrait à la suppression du droit de grève pour ces personnels ; pour autant, il ne s'écarterait pas dans certaines circonstances particulières. Inacceptable en son prin-

cipe, la mise en place autoritaire d'un service garanti apparaît aussi très hypothétique, l'optimisation de l'emploi des moyens disponibles en cas de grève reposant avant tout, comme il a été dit, sur le professionnalisme et la confiance.

Dès lors que les conditions d'application d'un service garanti minimum procéderont directement ou indirectement de l'acte unilatéral, la réunion des moyens ne pourra elle-même être garantie que par la contrainte : la réquisition ou l'institution d'un régime spécial interdisant partiellement ou totalement le recours à la grève à tout ou partie des personnels concernés. D'autant plus que le rapport envisage, pour garantir le service minimum, outre la déclaration individuelle préalable dont il a été question, d'instituer une demande d'information elle aussi préalable adressée par la direction aux agents susceptibles de participer au service garanti ou encore d'introduire dans le contrat de travail du salarié des dispositions restreignant voire interdisant son recours à la grève.

En dépit des ambiguïtés, fausses symétries, expérimentations et différés multipliés par le rapport, la conception autoritaire consacrée par une loi associant la déclaration individuelle préalable (le cas échéant irrévocable), la définition des besoins essentiels et le service garanti, est incompatible avec la proclamation dans le même temps de la nécessité du dialogue social qui fait alors fonction de trompe-l'œil.

Une telle conception interdit toute pédagogie nouvelle de la grève et ne peut que conduire à une détérioration des relations entre les travailleurs des transports et les usagers. Elle favorisera le développement de « grèves sauvages », des comportements anarchiques, et multipliera les contentieux juridiques comme l'échec de la réglementation italienne en donne l'exemple.

6. La création de l'autorité administrative indépendante participe du démantèlement de l'Etat, répond à un effet de mode, et tend à la déresponsabilisation des partenaires sociaux.

Il existe aujourd'hui dans le droit du travail une large panoplie de moyens susceptibles d'intervenir dans la solution

des conflits sociaux : inspection du travail, médiateur, procédures d'arbitrage, commissions et conseils divers. Dans ces conditions, la solution la plus simple aurait été de s'interroger sur les raisons de leur intervention peu satisfaisante et sur les moyens de l'améliorer, plutôt que d'envisager la création d'une nouvelle instance qui n'a pas fait la preuve de sa pertinence dans les expériences étrangères et dont rien ne laisse supposer qu'elle pourrait mieux réussir en France où ce type de recours à un tiers n'est pas dans la culture du mouvement social.

La proposition de créer cette autorité administrative indépendante dépossède les services d'inspection et de contrôle de leurs prérogatives au profit d'un organisme qui pourra être doté par la loi (à laquelle elle apporte *in fine* une justification supplémentaire de pure convenance) d'un pouvoir réglementaire, certes encadré, subordonné et spécialisé, mais qui n'en constitue pas moins un démembrement de la puissance publique. Cette création ne découlait pas nécessairement des réflexions de la commission, mais elle est apparue comme le moyen commode d'une mise en cohérence technocratique de préconisations dont la logique est en réalité essentiellement politique.

Il apparaît clairement que la compétence de l'autorité administrative indépendante empiètera en réalité sur le terrain du dialogue social et tendra à déposséder les négociateurs de leur responsabilité, manquant par là à leur dignité.

7. La publication du rapport fin juillet 2004 est particulièrement inopportune alors qu'il est prévu que des négociations sur le même sujet doivent être engagées et poursuivies jusqu'à la mi-septembre.

Le ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer a demandé le 16 mars 2004 aux présidents de la SNCF, de la RATP et de l'UTP d'engager des négociations afin d'aboutir dans chacun de ces ensembles à la mise au point de systèmes de prévention conduisant les parties signataires à « expliciter les causes d'un conflit pouvant déboucher sur un préavis, à engager une concertation, et à en faire connaître les résul-

tats avant le dépôt de préavis de grève », ajoutant : « Un délai de six mois me paraît en ce sens raisonnable. Passé ce délai, un texte de loi s'appliquera aux entreprises n'ayant pas abouti à un accord ».

Il est clair que la publication du rapport va apparaître aux partenaires sociaux et plus particulièrement aux organisations syndicales comme un moyen de pression sur des négociations dont la commission a pu vérifier qu'elles n'étaient pas menées avec constance par les directions concernées. La conception du dialogue social sous la menace de l'acte unilatéral illustrée par cette procédure laisse mal augurer de ce que pourront être les négociations ultérieures préconisées par le rapport dans ce même esprit.

L'initiative du ministre chargé des transports et le travail du groupe d'experts sur la continuité du service public dans

les transports terrestres de voyageurs auraient pu être l'occasion d'un véritable « acte de civilisation » que j'avais évoqué lors de la séance d'installation du groupe par le ministre le 12 février 2004. A l'évidence, les organisations syndicales étaient prêtes à s'inscrire dans cette perspective sur la base d'une meilleure formalisation du dialogue social particulièrement nécessaire à notre temps, celui d'une crise sociale profonde qui fragilise notre pays. Malheureusement, expression d'une démarche volontariste déconnectée de la réalité, le rapport tourne le dos à cette perspective. Si le gouvernement décidait de retenir les dispositions préconisées, si au surplus il envisageait leur extension à d'autres services publics, ce rapport lui aurait fourni, par une atteinte sans précédent au droit de grève, la base d'un véritable « acte de régression sociale ».

14 juillet 2004

GUIDE JURIDIQUE DE L'ASSISTANCE DU SALARIÉ

par *Philippe Levavasseur*

Etre isolé dans un face à face inégal avec l'employeur, sans défense solide et organisée, serait le lot commun de nombreux salariés des P.M.E. s'ils n'avaient la possibilité de faire appel à l'assistance bénévole d'un conseiller du salarié. Confronté à la détresse liée à l'évocation de son licenciement, ignorant trop souvent la plupart de ses droits, le salarié se trouve, de surcroît, désorienté par l'offre d'une assistance dont il ne soupçonnait pas même l'existence.

Les salariés, et même les employeurs, découvrent bien souvent (trop tard) l'existence du rôle du conseiller lors d'un premier licenciement. Or, le dispositif fonctionnerait assurément de manière plus satisfaisante s'il était mieux connu du public. C'est précisément cette lacune que le présent ouvrage se propose de contribuer à combler.

Ce livre s'adresse à tous ceux qui sont concernés par le dispositif législatif d'assistance du salarié :

- le travailleur salarié,
- le conseiller du salarié,
- les salariés appelés dans leur entreprise à assister un collègue (menacé de licenciement) notamment les délégués du personnel, les membres du comité d'entreprise, les délégués ou les représentants syndicaux,
- enfin, l'employeur.

Le lecteur aura ainsi dans un petit manuel une vision concrète du rôle des conseillers du salarié et des droits des salariés menacés de licenciement; ceux-ci sont encore très insuffisants et appellent des réformes importantes pour mieux garantir le droit à l'emploi.

ISBN : 2-915334-06-4 - Prix : 33 €

