



Conditions sociales dans les entreprises de transport public urbain en Europe

Résumé des constats et conclusions



With financial support of the European Union



Résumé des constats et conclusions

Le présent document propose une synthèse des principaux constats et conclusions d'une étude consacrée aux conditions sociales dans les entreprises de transport public urbain en Europe.

1. Contexte, buts et objectifs de l'étude

La réalisation et la qualité des services de TPU jouent un rôle significatif dans le cadre de l'appui au développement économique local et régional, à l'environnement et aux opportunités d'emploi, mais aussi de la garantie d'inclusion et de la capacité de tous les individus à participer pleinement à la vie de famille et, plus généralement, à s'intégrer dans la société. Par ailleurs, dans de nombreuses villes et localités européennes, les opérateurs de TPU apportent une importante contribution à l'emploi local. Les réglementations relatives à la réalisation et à l'octroi de ces services peuvent dès lors avoir un impact potentiel sur tous ces facteurs.

S'agissant de l'emploi et des conditions sociales, il convient d'observer que les Articles 4(5) et 4(6) du Règlement OSP donnent la possibilité aux autorités compétentes (mais sans les y contraindre) d'exiger des opérateurs de transport public qu'ils se conforment à certaines conditions sociales minimales et à certains critères de qualité de service ou d'exiger un transfert de personnel vers le nouvel opérateur au sens de la Directive 2001/23/CE, même si les conditions de cette Directive ne sont pas remplies.

Les partenaires sociaux européens dans le secteur du TPU (l'UITP pour les employeurs et l'ETF pour les organisations syndicales) ont commandé la présente étude dans l'objectif premier de recueillir des informations sur l'organisation du marché et du cadre juridique qui le sous-tend, ainsi que de fixer les conditions d'emploi et de travail, et le rôle de la négociation collective dans ce cadre. L'étude visait notamment à examiner l'évolution des conditions sociales au cours des dix dernières années. Plus spécifiquement, les partenaires sociaux souhaitaient comprendre, d'une part, le rôle joué par le Règlement 1370/2007 pour contraindre les soumissionnaires à respecter certaines conditions sociales et/ou pour exiger un transfert de personnel en cas de changement d'opérateur, et, par ailleurs, l'impact potentiel sur la sécurité de l'emploi et les conditions de travail dans le secteur.

Cette étude menée pour le compte de l'ETF et de l'UITP poursuivait essentiellement quatre objectifs. Elle était destinée :

- à décrire l'organisation du TPU dans les différents États membres et le mode de détermination des conditions de travail ;
- à décrire les conditions sociales dans le TPU et les tendances au sur les 10 dernières années ;
- à décrire l'impact sur les aspects sociaux et la protection du personnel de l'appel d'offres et/ou de l'attribution directe des contrats de service public dans le TPU ; et
- à décrire l'impact sur les aspects sociaux et la protection du personnel du changement d'opérateur dans le TPU.

Les principaux constats suivants ont été présentés au terme de l'examen d'un nombre limité d'ouvrages scientifiques de référence et d'autres documents au niveau national et transnational, d'une étude et d'entretiens avec des membres de l'ETF et de l'UITP et d'entretiens avec des employeurs individuels, des représentants des travailleurs et des autorités compétentes dans douze états membres de l'Union européenne (Autriche, Bulgarie, Belgique, République tchèque, Allemagne, Finlande, France, Pays-Bas, Irlande, Italie, Suède et Royaume-Uni).

2. Organisation du marché des services de TPU

2.1 Tendances dans les processus d'attribution

Bien que, dans les principales capitales et grandes villes de la plupart des états membres, l'attribution directe de contrats de service public continue à être la principale procédure d'attribution, le recours à l'appel d'offres concurrentiel s'est généralisé ces dix dernières années dans le cadre de l'attribution de services de TPU (pour des lignes uniques ou des réseaux complets). Plusieurs facteurs différents ont motivé la décision des autorités compétentes de recourir à ce type d'attribution (plutôt qu'à l'attribution directe). Parmi ces facteurs, citons l'imposition, dans certains cas, de l'appel d'offres concurrentiel par le cadre juridique national, mais aussi des motivations d'ordre économique et politique, qui sont parfois liées. Sur fond de contraction des dépenses publiques, due – de plus en plus – aux incidences de la crise économique, certaines autorités compétentes ont envisagé de recourir au processus d'appel d'offres concurrentiel pour améliorer la rentabilité et garantir l'efficacité de la prestation de services de TPU. Même lorsque la mise en concurrence a été écartée, les autorités publiques attribuant directement des contrats à des opérateurs internes¹ ont également recherché de tels gains d'efficacité.

De même, la conviction de certaines parties prenantes à la fin des années 1990, que le niveau européen allait mettre en avant le recours aux procédures d'appel d'offres concurrentiel (dans le contexte de la préparation du Règlement OSP) ainsi que l'évolution politique et réglementaire dans certains états membres en faveur de l'ouverture du marché ont également contribué, non seulement au recours croissant au processus d'appel d'offres concurrentiel, mais aussi à d'autres initiatives de restructuration dans le secteur.

En dépit de cette tendance, principalement observée dans le secteur des autobus, des différences significatives subsistent entre et au sein des états membres et des moyens de transport. En Belgique, en Grèce, en Irlande et au Luxembourg, tous les services de transport public urbain par bus sont directement attribués à un opérateur interne. Dans tous les autres pays, les deux types d'attribution (appel d'offres concurrentiel et/ou attribution directe) sont utilisés pour les services de bus. Dans la pratique, dans plus de dix états membres, le recours à l'appel d'offres concurrentiel est assez marginal et principalement utilisé dans les zones urbaines petites et moyennes. Au Royaume-Uni, en Suède, en France (hors Paris), en Finlande (uniquement la zone métropolitaine d'Helsinki), aux Pays-Bas, au Danemark et en Norvège, le recours à l'appel d'offres concurrentiel avait déjà été mis en œuvre préalablement à l'adoption du Règlement 1370/2007. Un recours accru à l'appel d'offres concurrentiel a été constaté au cours des dix dernières années aux Pays-Bas et en Finlande, à telle enseigne que ce mode d'attribution est actuellement utilisé pour plus de 80 % des lignes de bus. Alors qu'en Allemagne, l'essentiel des contrats attribués après appel à la concurrence sont antérieurs à 2008 et concernent davantage les services de bus régionaux, la plupart des villes attribuent les contrats directement à un opérateur interne (et, dans de nombreux cas, préparent désormais les premiers processus d'attribution directe en application du Règlement 1370/2007). Ces dernières années, le recours à la mise en concurrence en Italie a certes augmenté, mais sans atteindre le niveau élevé observé en France ou aux Pays-Bas.

Il existe une situation exceptionnelle au Royaume-Uni, où l'essentiel des services d'autobus urbains en Angleterre (hors Londres), au Pays de Galles et en Écosse est assuré en exécution de dispositions commerciales (aucun contrat de service public, aucun droit exclusif, ni compensation, mais application de règles générales régissant la compensation financière pour les tarifs maximaux destinés à certaines catégories de voyageurs), avec une ouverture exceptionnelle à la concurrence des itinéraires par autobus en application de critères sociaux. Les services d'autobus commerciaux sont également très communs en Allemagne dans le cadre du transport régional et du transport dans les plus petites villes (la législation prévoyant des dispositions relatives à la primauté des services de TPU commercialement viables, ce qui représente une situation spécifique au contexte allemand

¹ Ce constat s'applique également aux prestataires historiques, désireux d'obtenir de tels gains préalablement à la mise en concurrence avec d'autres opérateurs, notamment en Allemagne.

(système dit du « *Eigenwirtschaftliche Verkehre* »). D'autre part, les services d'autobus à Londres font l'objet d'un appel d'offres concurrentiel, alors que les services d'autobus en Irlande du Nord sont exploités par un opérateur interne.

Globalement (et à l'exception notable de la France), les réseaux intégrés (services d'autobus, de tramway, de métro léger ou de métro) sont le plus souvent attribués directement à des opérateurs internes dans les villes et localités importantes, tandis que les services d'autobus ont plus tendance à être attribués après mise en concurrence (notamment dans les petites villes). La plupart des services de tram ou de métro tendent à être directement attribués à un opérateur interne (dans le cadre d'un réseau). Peu nombreux, les exemples de services de tram ayant été soumis à un appel d'offres concurrentiel sont principalement observés pour les nouveaux services de tram (comme dans l'étude de cas consacrée au Réseau LUAS à Dublin) ou pour les services s'inscrivant dans un réseau qui a fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence, comme dans le cas de la France ou d'Utrecht.

Les services de métro sont rarement attribués à la suite d'un appel d'offres concurrentiel, à quelques exceptions près (le métro de Stockholm ou les services de métro en France dans les villes de Lyon, Lille, Rennes ou Rouen).

Une différence spécifique entre les contrats des services d'autobus et des services de tram/métro soumis à appel d'offres est que le matériel roulant et l'infrastructure restent la propriété du pouvoir adjudicateur dans le cas des services de tram et de métro.

2.2 Tendances dans l'organisation du marché : principales entreprises actives dans le TPU

Le secteur du transport public urbain se caractérise par la présence d'opérateurs internes dans les capitales et les grandes villes (à l'exception notable des pays nordiques et de certaines grandes villes françaises). Ces opérateurs sont des entreprises intégrées fournissant des services de transport intermodal, des services d'infrastructure, des services de matériel roulant et de garage. Le secteur des services d'autobus se caractérise par la présence de plusieurs entreprises internationales et par un grand nombre de petites et moyennes entreprises. Il convient également d'observer que de nombreuses grandes entreprises ont constitué des filiales (souvent à la suite du rachat de telles PME) ou que plusieurs opérateurs de taille moyenne ont fusionné pour devenir une grande entreprise.

Bien que le transport public urbain soit toujours caractérisé par un grand nombre d'opérateurs internes, le recours croissant aux procédures d'appel d'offres concurrentiel a contribué à l'arrivée sur ce marché de plusieurs entreprises internationales. Tel est par exemple le cas de plusieurs sociétés françaises, dont Keolis, Transdev et RATP Dev. Parmi les autres opérateurs européens importants, citons Arriva DB, Nobina et Abellio (filiale de la compagnie ferroviaire néerlandaise NS).

Toutefois, les entreprises internationales ne disposent d'une part significative du marché que dans huit états membres (sur les 28 états membres analysés) ; il s'agit principalement de ceux qui ont également introduit, dans une large mesure, l'appel d'offres concurrentiel en tant que principale forme d'attribution. Dans la majorité des états membres, ils ne jouent qu'un rôle limité sur le marché du TPU.

Pour le marché des services de tramway, Keolis et Transdev sont les principaux opérateurs internationaux en cas d'appel d'offres concurrentiel. Toutefois, dans tous les états membres, une grande partie des services ferroviaires urbains (métro, métro léger et tram) est exploitée par des opérateurs internes et des entreprises publiques (comme la RATP à Paris).

Globalement, la tendance indiquée par les personnes interrogées et par les résultats de l'étude est que le nombre d'opérateurs internes (ou leur rôle) s'est réduit ces dix dernières années.

3. Emploi dans le secteur

Il est difficile d'obtenir des données en matière d'emploi pour le seul secteur du TPU, car les statistiques nationales couvrent pour l'essentiel tous les types de transport de voyageurs, y compris le transport ferroviaire, par autocar (à longue distance) et interurbain.

En Suède et en France, une augmentation globale du personnel a été observée, plus particulièrement axée sur le nombre de conducteurs. Alors qu'en Finlande et aux Pays-Bas, l'emploi global s'est stabilisé, une légère augmentation du nombre de conducteurs a été observée. Au Royaume-Uni et en Belgique, le nombre de salariés s'est globalement stabilisé, avec des variations au cours des années écoulées. En Allemagne, en Italie et en Irlande, l'effectif du personnel dans le transport public urbain s'est légèrement tassé.

Les travailleurs masculins constituent l'essentiel de l'effectif, la quote-part des femmes oscillant entre 8 et 18 % parmi les opérateurs examinés pour ce projet.

Une majorité des travailleurs est employée sous des contrats de travail à durée indéterminée et à temps plein. Aux Pays-Bas et en Suède, la quote-part des travailleurs intérimaires a cependant augmenté ces dernières années.

Dans la plupart des pays, une tendance à l'intensification du travail a été observée, découlant de l'incapacité d'un grand nombre de travailleurs opérationnels à faire face aux augmentations du nombre de voyageurs, à l'accroissement des problèmes de circulation et à la gestion générale des horaires de travail, qui ont entraîné une hausse du nombre d'heures de conduite, même lorsque les horaires de travail n'ont pas été modifiés.

4. Recours à la sous-traitance et à l'externalisation

Le recours à la sous-traitance est une option prévue dans les documents d'appel d'offres concurrentiel par un certain nombre d'autorités compétentes, comme précisé à l'Article 4.7 du Règlement OSP. Le recours à la sous-traitance peut être rapproché de la coopération historique avec des PME de transport privées établies dans la région du réseau. La situation du recours à la sous-traitance a fait l'objet d'un complément d'enquête afin de comprendre si les sous-traitants respectent des conditions sociales identiques ou similaires, tout en se penchant sur les raisons sous-tendant ce recours et l'évolution de cette pratique.

Dans la majorité des cas, la sous-traitance est autorisée à concurrence de 15 à 30 % des activités. Ce principe connaît une exception : en Belgique, les contrats stipulent que les opérateurs internes doivent sous-traiter au moins 30 % des services, avec un maximum de 50 % (en région wallonne et en région flamande uniquement). En Italie, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Autriche, les personnes interrogées ont estimé que la sous-traitance s'est intensifiée au cours des dix dernières années.

Dans la plupart des pays, les conditions d'emploi parmi les sous-traitants ne sont pas identiques à celles en vigueur chez les opérateurs principaux, en raison de l'existence d'accords d'entreprise différents. D'autre part, dans les pays suivants, les sous-traitants relèvent de la convention sectorielle (identique à celle des principaux opérateurs) : la Finlande, l'Autriche, la France, les Pays-Bas (à l'exception des services de taxi ou des sociétés d'autocar) et la Suède (en cas de signature de la convention collective sectorielle). S'agissant de la Belgique, les conditions d'emploi parmi les sous-traitants sont identiques à celles en vigueur chez l'opérateur principal, car les documents d'appel d'offres concurrentiel l'exigent de ce dernier. En règle générale, la sous-traitance semble être utilisée en raison de la coopération historique entre les opérateurs internes et les PME locales. Les sous-traitants seraient pour l'essentiel affectés aux lignes suburbaines ou aux zones moins densément peuplées ; il serait également fait appel à leurs services pour assurer la flexibilité du transport scolaire et d'autres services de transport spécifiques. La sous-traitance est également considérée comme un mode de prestation de services plus rentable, ce constat se vérifiant tant en cas d'attribution directe qu'en cas de mise en concurrence.

L'évolution de l'externalisation, ainsi que l'importance des tendances en matière d'externalisation dans le secteur du TPU, ont également été analysées. Dans le cadre de l'étude, on constate que cette pratique se retrouve essentiellement dans les services de maintenance technique, ainsi que dans les activités de sécurité et de nettoyage des véhicules. Cette tendance concerne tous les pays ayant fait l'objet d'une étude approfondie, ainsi que les opérateurs internes et privés, bien que ce soit dans une mesure différente. Les opérateurs internes ont toujours tendance à exécuter en interne une quote-part significative des services de maintenance ou des services de nettoyage des véhicules. Les services de sécurité sont l'activité la plus fréquemment externalisée. L'externalisation de la maintenance (technique) peut être un choix stratégique en cas d'appel d'offres concurrentiel, comme cela a été mentionné en Finlande, en Suède et aux Pays-Bas.

Il s'est avéré impossible d'évaluer l'ampleur de la différence de conditions sociales pour les travailleurs externalisés, car cette situation dépend en grande partie des métiers et des conventions collectives en vigueur. Dans les pays où la nature des négociations collectives permet à tous les travailleurs du secteur d'être couverts par la même convention, tous les travailleurs sous-traitants bénéficient des mêmes conditions de travail. Cette garantie ne peut toutefois pas être donnée dans d'autres pays.

5. Fixation des conditions de travail et des conditions sociales dans le secteur du TPU

Comme dans tous les secteurs, la législation joue un rôle significatif dans la définition de conditions de travail et de conditions sociales minimales dans le secteur du TPU. La transposition de la législation européenne et les règles nationales ont un rôle tout particulier à jouer dans la fixation du cadre pertinent pour le temps de travail, des dispositions en matière de santé et de sécurité, ainsi que des normes de formation élémentaires. Toutefois, dans le secteur du transport public urbain, une telle législation est pour l'essentiel améliorée par le biais de conventions collectives négociées au niveau sectoriel, national, régional, de l'entreprise ou de la branche. Le niveau et le contenu des négociations collectives revêtent une importance toute particulière dans le cadre de l'appel d'offres concurrentiel, car cela peut permettre de définir un socle de droits à respecter par toutes les entreprises du secteur. Tel est le cas lorsque les négociations collectives se déroulent au niveau sectoriel national et que les conventions collectives sont soit universellement contraignantes, soit applicables à la majorité des opérateurs en raison d'une forte densité organisationnelle des organisations de partenaires sociaux du côté des employeurs. Toutefois, même lorsque de telles conventions collectives sectorielles sont en vigueur, il importe d'observer que certaines conventions ou certaines pratiques d'entreprise imposent des normes supérieures à celles stipulées dans les conventions collectives sectorielles, notamment lorsque ces dernières fixent des normes minimales. Ceci peut avoir un impact en cas de mise en concurrence de plusieurs entreprises, ces dernières devant se mesurer sur la base d'accords d'entreprise différentes, ce qui peut conférer un avantage à la société ayant des normes salariales inférieures. S'agissant plus particulièrement des appels d'offres pour les services d'autobus, le niveau des rémunérations joue un rôle important, car il s'agit d'un type de service à forte intensité de main-d'œuvre, dans lequel les charges salariales occupent une place prépondérante. En cas de changement d'opérateur, le personnel employé par l'opérateur historique risque de perdre des droits acquis si le nouvel opérateur propose des conditions d'emploi revues à la baisse. Ces incidences peuvent être atténuées par la possibilité d'exiger le transfert du personnel opérationnel (et donc le transfert des conditions de travail) soit par le biais d'une loi, soit à la demande de l'autorité compétente. Cette possibilité peut également être négociée par les partenaires sociaux, ou l'appel d'offres peut exiger la mise en place d'un pool de travailleurs dans lequel le nouvel opérateur doit puiser pour ses recrutements (garantissant ainsi des conditions d'emploi spécifiques). De même, l'autorité compétente peut exiger dans les documents d'appel d'offres concurrentiel une base pour le calcul des salaires (calquée sur les conventions de l'opérateur en place ou des conventions sectorielles).

Sept des douze pays étudiés de manière plus approfondie disposent de tels accords sectoriels : l'Autriche, la Finlande, la France, l'Allemagne (mais uniquement au niveau régional), la Suède, l'Italie et les Pays-Bas. Ces conventions sont soit universellement applicables (en Autriche, Finlande,

France (en dehors de Paris) et aux Pays-Bas, par exemple), soit contraignantes pour l'immense majorité des opérateurs en raison de la couverture des organisations de partenaires sociaux sectorielles (en Suède par exemple). Dans certains cas, elles sont négociées au niveau national, alors que dans d'autres, elles sont spécifiques à une région. Tel est par exemple le cas de l'Allemagne, où différentes conventions collectives s'appliquent aux opérateurs publics et privés actifs dans la même région. Il convient également d'observer que les pratiques en vigueur ou certains accords d'entreprise (dans des pays comme la France, les Pays-Bas et l'Allemagne) peuvent excéder les normes sociales stipulées dans les conventions sectorielles. S'agissant de l'Allemagne, il s'avère que les conventions au niveau de la branche peuvent varier considérablement, en ce sens que les filiales peuvent proposer des conditions générales d'emploi moins favorables. En Autriche, des opérateurs internes ou des entreprises publiques emploient toujours une quote-part importante de salariés sous le statut de « fonctionnaire », qui relèvent d'une convention sectorielle spécifique différente de celle applicable aux autres travailleurs dans le secteur du TPU.

En Belgique, plusieurs conventions collectives sectorielles coexistent, mais il s'agit, à l'heure actuelle, d'accords d'entreprise de facto pour chacun des opérateurs internes (dans les trois régions).

En République tchèque et en Bulgarie, des conventions sectorielles sont conclues, mais elles définissent seulement un cadre général pour les négociations collectives au niveau de l'entreprise. Ainsi, en Bulgarie, en République tchèque, en Irlande et au Royaume-Uni, l'entreprise représente le niveau de fixation des conditions sociales le plus élevé.

6. Tendances d'évolution des conditions sociales dans le secteur du TPU

De prime abord, aucun lien direct entre l'évolution des conditions sociales et le type d'attribution n'était perceptible. Néanmoins, dans des pays comme la Finlande et les Pays-Bas, ayant une plus longue expérience des appels d'offres concurrentiels, les augmentations de salaire s'avèrent supérieures à celles observées dans des pays comme la Belgique ou l'Italie, par exemple. Toutefois, il convient d'observer que les pays recourant à l'appel d'offres concurrentiel ont à la fois des conventions collectives sectorielles contraignantes et des dispositions contraignantes en matière de transfert de personnel (Pays-Bas, France et Finlande, par l'intermédiaire de dispositions conventionnelles collectives). D'autre part, il faut aussi observer que dans la majorité des entreprises analysées et indépendamment du type d'attribution, l'intensification du travail et la précarité de l'emploi ont augmenté, ce qui a eu un impact négatif sur l'attractivité du secteur.

Le fait qu'aucun lien direct n'ait été trouvé peut cependant devoir être relativisé. En effet, dans d'autres pays, des restructurations sectorielles peuvent avoir eu lieu préalablement à cette étude, ou pendant sa réalisation, et avoir eu un impact sur l'évolution des salaires. De même, il se peut que l'impact des restrictions sur les finances publiques ait joué un rôle plus important dans certains pays et se soit ressenti sur l'évolution salariale.

D'autre part, les travailleurs employés dans des pays qui ont davantage recours aux appels d'offres concurrentiels ont assisté à une refonte plus approfondie de leurs activités quotidiennes et de l'organisation de leur temps de travail en vue d'accroître l'efficacité du réseau, par exemple dans le cas des services d'autobus, en réduisant les temps de rotation aux terminaux, en diminuant les pauses, en prolongeant le temps de conduite et en retirant du temps de travail effectif les heures de début et de fin des préparatifs des rotations.

Toutefois, ces tendances ont également été observées dans les études consacrées aux opérateurs internes. En Allemagne par exemple, il a été admis que les étapes préparatoires à la mise en œuvre probable des processus d'appel d'offres concurrentiel dans tous les services de TPU au début des années 2000 ont contribué à l'apparition de ces tendances. Dans le même temps, l'importance croissante accordée à l'efficacité et aux économies dans le secteur public dans tous les pays a également joué un rôle majeur à cet égard.

La tendance indique que pour le temps de travail hebdomadaire global, les normes sont restées inchangées dans la plupart des pays. Dans l'essentiel des cas, les heures supplémentaires ont été

limitées, notamment pour des raisons financières. Dans certains cas, les personnes interrogées ont affirmé que les heures supplémentaires avaient diminué en raison du recours aux travailleurs intérimaires ; dans d'autres, elles ont indiqué qu'il avait été fait appel à des sous-traitants ou à l'externalisation (par exemple, pour la fourniture ou l'entretien du matériel roulant) afin de réduire les coûts des heures supplémentaires. ,

Le Royaume-Uni semble être un cas à part. Les entreprises y exercent leurs activités aux niveaux économiques optimaux, car la prestation de services à caractère commercial n'habilite pas l'autorité compétente à exiger des normes spécifiques ni à prévoir une compensation. Le secteur se caractérise par un grand nombre d'heures de travail et par de faibles salaires (légèrement supérieurs au salaire minimal). L'absence de convention sectorielle induit l'apparition de situations très diverses et propres à chaque entreprise (voire à chaque site) en matière de conditions sociales.

Même si une évaluation sectorielle dans les pays d'ECO s'avère difficile en raison de l'absence de données, il peut être observé que parmi les opérateurs internes, notamment dans les capitales, les conditions d'emploi semblent être supérieures à celles proposées par les opérateurs dans le reste du pays.

Même si les salaires ont considérablement augmenté dans les pays Eco, cette tendance s'expliquerait essentiellement par l'accroissement du taux d'inflation et du coût de la vie, ce qui permet dès lors d'estimer que les niveaux des salaires sont restés assez stables. L'existence d'une convention sectorielle (même non contraignante) permet d'obtenir une norme sectorielle qui influence directement les négociations menées au sein des entreprises.

D'autre part, les tendances indiquent que l'offre de formations ne va guère au-delà des exigences légales. Cette tendance semble récemment s'être légèrement infléchie, à l'heure où les autorités compétentes exigent davantage de critères de performance en matière de qualité dans les contrats conclus avec les entreprises privées, mais aussi avec les opérateurs internes. Cette évolution conduit à l'amélioration des offres de formation, notamment en matière de relations avec la clientèle et de service.

Au fil des années, certaines entreprises ont élaboré des politiques permettant de concilier vie professionnelle et vie privée, établies conformément aux exigences et aux demandes du personnel.

7. Intégration des conditions sociales dans les procédures d'appel d'offres concurrentiels

Sans préjudice du droit européen, y compris les conventions collectives entre partenaires sociaux, et comme précisé ci-dessus, les Articles 4(5) et 4(6) du Règlement OSP donnent la possibilité aux autorités compétentes (mais sans les y contraindre) d'exiger des opérateurs de service public qu'ils se conforment à certaines conditions sociales minimales ou d'exiger un transfert de personnel vers le nouvel opérateur, au sens de la Directive 2001/23/CE, même si les conditions de cette Directive ne sont pas remplies. Cette section examine la mesure dans laquelle il a été fait usage de la possibilité de formuler des conditions sociales lors de la publication d'appels d'offres, alors que la section suivante évalue les dispositions relatives au transfert de personnel.

Lors de l'examen de la prise en compte des conditions sociales, il importe de conserver à l'esprit le contexte de la législation nationale et des conventions collectives. Alors que la législation nationale doit être respectée par tous les soumissionnaires, le niveau de ces normes sociales légales fixe des dispositions minimales, dont un salaire minimum légal qui n'est normalement pas représentatif du niveau des conditions de travail dans le secteur du transport public urbain.

La couverture des conventions collectives et le niveau auquel sont déterminées les normes dans ces conventions ont également un rôle majeur à jouer dans le contexte de l'appel d'offres concurrentiel et des éventuels changements d'opérateur. Dans les pays où les conventions collectives sont conclues au niveau sectoriel et sont contraignantes pour l'ensemble du secteur – et avec l'objectif de fixer des règles du jeu équitables pour tous les soumissionnaires – la stipulation des conditions

sociales revêt une pertinence moindre que si ces normes avaient été établies à un niveau relativement élevé.

Lorsque de telles conventions collectives sectorielles existent, lorsqu'elles ne contraignent que les parties signataires (et que la représentativité des partenaires sociaux est relativement faible) et lorsqu'il existe un écart significatif entre les normes déterminées dans les conventions collectives sectorielles et dans les accords d'entreprise, la prise en compte des conditions sociales dans les appels d'offres concurrentiels jouerait de toute évidence un rôle plus important (voir également la section 5.1.4 ci-dessus) afin de fixer des règles du jeu équitables pour tous les soumissionnaires.

Les résultats de la recherche relative à l'intégration, dans les processus attribution (et notamment dans les procédures d'appel d'offres concurrentiel), des conditions sociales en application du Règlement OSP peuvent être synthétisés comme suit :

- L'Allemagne est le seul pays qui utilise explicitement les Articles 4(5) et 4(6) du Règlement OSP pour fixer des conditions sociales claires et éviter ainsi le dumping social. Quatorze des seize régions allemandes ont édicté des législations spécifiques – les lois dites de respect des conventions collectives (*Tarifreuegesetze*, TTGs) dont l'objectif explicite est de sauvegarder les normes sociales. Ces normes sont celles d'une « convention collective représentative » d'une région spécifique que les entreprises soumissionnaires doivent respecter dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres concurrentiel. Elles ont pour objectif de fixer des règles du jeu équitables pour les aspects sociaux parmi tous les soumissionnaires participant à des procédures d'appel d'offres concurrentiel, notamment en ce qui concerne les normes salariales. Alors que la prise en compte des aspects sociaux dans les procédures d'appel d'offres concurrentiel pour les services de TPU en Allemagne est antérieure à l'entrée en vigueur du Règlement 1370/2007 pour certains États fédérés (et de l'inclusion de ses principales dispositions dans la Loi relative au transport de voyageurs), les Articles 4(5) et 4(6) et les Considérants 16 et 17 du Règlement sont désormais fréquemment cités dans les processus de mise en concurrence en cas de prise en compte des conditions sociales pour la sélection d'une offre.
- Les cas dans lesquels les conditions sociales ont joué un rôle en tant que critères de sélection sont très peu nombreux ; les principaux critères sont en effet le prix, les exigences techniques concernant le matériel roulant, ainsi que la qualité de la prestation de services (ponctualité, matériel roulant, propreté, service à la clientèle et formation des conducteurs).
- Dans les pays appliquant des conventions collectives sectorielles universellement contraignantes, les autorités compétentes estiment que le droit du travail et les conventions collectives sectorielles prévoient déjà des normes sociales appropriées et elles ne les précisent donc pas spécifiquement dans les procédures d'attribution, ni ne requièrent des conditions plus favorables que celles déterminées dans les conventions collectives sectorielles. Ce raisonnement peut être remis en question car il existe, dans certains cas, un fossé important entre les conditions de travail au niveau de l'entreprise et celles convenues dans les conventions collectives sectorielles. Par exemple, en Autriche, il s'est avéré qu'en s'appuyant sur la législation nationale, les autorités compétentes devaient vérifier les offres sur un certain nombre de points, dont les suivants : les charges de personnel (le prix proposé est-il conforme à la convention collective ?) et l'expérience des conducteurs de bus ; la vérification du versement des cotisations de sécurité sociale et des contrôles portant sur les conditions d'emploi de travailleurs étrangers.
- Dans certains cas, il peut être fait référence à des exigences en matière de formation, de qualification de personnel, de compétences linguistiques, de respect des normes appropriées et de capacités en gestion des ressources humaines (y compris en matière de personnel, de rétention et de gestion des conflits). Tel est, par exemple, le cas en France et en Autriche. Parfois, des exigences techniques spécifiques pour le matériel roulant peuvent être imposées, afin de garantir la santé et la sécurité des conducteurs (sièges ergonomiques imposés aux Pays-Bas, par exemple). Il a également été mentionné que des exigences sociales comme l'engagement d'apprentis ou de travailleurs plus âgés peuvent être imposées. Toutefois, ces cas semblent faire figure d'exception dans le cas des appels d'offres concurrentiels.
- Une référence aux conditions sociales (comme mentionné ci-dessus) et à la gestion des ressources humaines (par exemple, des exigences en matière de performance, de productivité

et de récompense) peut également être observée dans les contrats directement attribués à un opérateur interne, comme cela a été observé en Belgique (Wallonie et Flandre) ou en France.

L'une des questions essentielles qui subsistent à propos des conditions sociales dans les procédures d'appel d'offres concurrentiel est celle de l'application, si l'autorité compétente a décidé de faire référence aux conditions sociales. Il s'agit également de l'une des difficultés mises en exergue dans les évaluations des TTG effectuées en Allemagne.

8. Dispositions en matière de transfert de personnel en cas de changement d'opérateur et impact sur la protection du personnel

On distingue cinq situations de base dans lesquelles un transfert de personnel s'effectue dans le contexte d'un changement d'opérateur de transport public urbain. Trois situations peuvent être légalement qualifiées de « transfert de personnel », alors que les deux autres sont des transferts de personnel de facto :

- Le transfert de personnel est rendu obligatoire par la législation nationale (par exemple, les lois en matière de transport) ; cette situation est observée aux Pays-Bas.
- Par le biais de la transposition spécifique dans le droit national de la Directive 2001/23/CE, la situation caractérisée par le changement d'opérateur à l'issue d'un appel d'offres concurrentiel est toujours considérée comme un transfert d'entreprise. Il s'agit d'une transposition nationale spécifique élargissant le champ d'application de la Directive européenne sur le transfert d'entreprises, qui, en règle générale, ne qualifie pas un changement d'opérateur intervenu à l'issue d'un appel d'offres concurrentiel de transfert d'activité. C'est, par exemple, le cas au Royaume-Uni et en France.
- Les documents d'appel d'offres concurrentiel exigent un transfert de matériel roulant et d'actifs. Par conséquent, un changement d'opérateur est réputé être un transfert d'entreprise au sens des règles nationales transposant la Directive européenne 2001/23/CE relative au transfert de personnel en cas de transfert entreprise. Cela s'accompagne dès lors d'un transfert de personnel vers le nouvel opérateur.

Deux situations de facto de transfert de personnel :

- Les autorités compétentes peuvent utiliser – explicitement ou implicitement – l'Article 4(5) du Règlement OSP pour exiger un transfert de personnel en cas de changement d'opérateur (sans transfert d'actifs). Cette situation a été observée en Allemagne et à Stockholm.
- Le transfert de personnel n'est pas rendu obligatoire par l'autorité compétente, mais peut être négocié dans la pratique entre le cédant, le cessionnaire et les organisations syndicales concernées, au cas par cas, ou être « réglementé » dans une convention collective sectorielle. Des situations ayant fait l'objet d'une négociation au cas par cas ont été observées en Suède (en dehors de Stockholm). En Finlande, une convention collective sectorielle a été mise en place, prévoyant qu'en cas de changement d'opérateur, une « unité de transfert » spécifique est créée sous l'égide du service public pour l'emploi, dans laquelle le nouvel opérateur est tenu de recruter du personnel. À ce stade, la plupart des travailleurs ont donc été mutés chez le nouvel opérateur ou ont choisi de quitter le secteur et de rechercher un emploi ailleurs.

Dès lors, dans quatre des seize pays pour lesquels des informations ont été obtenues, la France, la Finlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, le transfert de personnel s'effectue en vertu du droit national ou d'une convention collective sectorielle (Finlande) en cas de changement d'opérateur consécutif à un appel d'offres concurrentiel. Dans sept pays - l'Autriche, le Danemark, la République tchèque, la Hongrie, la Slovénie, la Suède et la Bulgarie - aucun transfert de personnel ne s'effectue habituellement. En effet, dans la plupart des cas, le changement d'opérateur ne peut pas être considéré comme un transfert d'activité en vertu de la législation nationale transposant la Directive européenne 2001/23/CE sur le transfert d'entreprises (bien que cela puisse se produire en fonction du contenu précis du processus d'attribution, notamment en cas de transfert d'actifs, comme c'est le

cas au Danemark où cette situation se produit le plus fréquemment) et aucune autre règle nationale ne régit une telle situation. La situation est floue en ce qui concerne l'Italie.

Les exemples dans lesquels les autorités compétentes ont fait référence au Règlement 1370/2007 sont rares (l'Allemagne par exemple voire, potentiellement, la Suède et l'Italie). Compte tenu du fait que jusqu'à présent, les exemples de pays ayant recours à l'appel d'offres concurrentiel et où le transfert de personnel n'est pas obligatoire sont rares, les personnes interrogées ont expliqué que l'utilisation de cette possibilité peut être considérée comme complexe sur le plan légal aussi bien que technique, ce qui peut éventuellement inciter les autorités publiques à s'en abstenir.

En Allemagne, plusieurs autorités régionales fournissent des conseils pour apporter une aide dans de tels processus. Une nouvelle législation ne couvrant que le secteur ferroviaire a récemment introduit une réglementation « facultative » relative à l'obligation de transfert de personnel. L'option consistant à la rendre contraignante pour tous les services de transport public urbain, comme cela avait été initialement proposé, n'a pas été adoptée au niveau fédéral, mais est mise en œuvre dans une législation régionale (Land de Rhénanie-Palatinat).

En Belgique et en Lettonie, la situation reste floue, mais étant donné que seule l'attribution directe est utilisée à l'heure actuelle, cet élément n'est pas pertinent à ce stade. Tel est également le cas pour les services d'autobus en Irlande. Ceci pourrait changer à l'avenir. Les salariés ont en effet préféré négocier avec le gouvernement que le transfert de personnel s'effectuerait sur une base volontaire et non obligatoire pour les salariés concernés, avec la possibilité de rester au service de l'employeur initial. Ils ont ainsi la possibilité de choisir s'ils veulent être mutés, compte tenu du fait que l'appel d'offres concurrentiel resterait marginal si les actuels projets irlandais étaient mis en œuvre (intention d'ouvrir à la concurrence 10 % des services d'autobus à Dublin). Dans les pays où un changement d'opérateur ne serait pas nécessairement considéré comme un transfert d'activité et où il ne déclencherait pas automatiquement un transfert de personnel, le Règlement a apporté des précisions et une sécurité juridiques. En France et au Royaume-Uni, un changement d'opérateur est dans tous les cas considérés comme un transfert d'entreprise (transfert de service) et le transfert de personnel s'effectue donc en vertu des règles nationales.

Aux Pays-Bas, le transfert de personnel est obligatoire en exécution d'une disposition du droit national régissant l'attribution de concessions en matière de transport public urbain.

Alors qu'en Finlande, un changement d'opérateur ne serait pas considéré comme un transfert d'entreprise nécessitant le transfert de personnel, on relève la présence d'une convention sectorielle universellement applicable, exigeant le transfert de personnel en cas de changement d'opérateur à la suite d'un appel d'offres concurrentiel.

9. Conclusions

L'analyse de l'organisation du marché du TPU dans l'Union européenne présente une image complexe, faite de stabilité relative quant à la nature des opérateurs dans certains pays, villes et localités, et de changements significatifs dans d'autres, avec l'arrivée croissante sur le marché de nouveaux opérateurs, y compris de grandes entreprises transnationales qui trouvent généralement leur origine dans des opérateurs (publics) nationaux ou qui ont été acquises par des opérateurs nationaux.

Des motifs économiques, politiques et réglementaires ont induit un recours croissant à l'appel d'offres concurrentiel, dans le but de parvenir à une prestation de services plus rentable, efficace et respectueuse de l'environnement. La présente étude ne portait pas sur la concrétisation de ces objectifs dans les faits. Certains cas de « municipalisation » ont été observés en France.

Bien que le Règlement OSP 1370/2007 n'exige pas le recours à l'appel d'offres concurrentiel, il a encouragé les efforts de restructuration de ce secteur dans de nombreux pays (en plus des raisons soulignées ci-dessus).

Outre les exigences prévues dans le droit national et dans les conventions collectives, le Règlement OSP prévoit la possibilité de prendre en compte les conditions sociales dans les appels d'offres concurrentiels, mais sans l'imposer.

La présente étude a montré que la prise en compte des conditions sociales par les autorités compétentes et l'exigence du transfert de personnel (uniquement en vertu du Règlement OSP) restent limitées.

Autrement dit, dans les pays qui ne disposent pas de conventions collectives sectorielles universellement applicables (et qui fixent des exigences supérieures aux normes minimales spécifiées par la loi) ni de conventions collectives sectorielles contraignantes pour la majorité des entreprises du secteur, ni d'aucune autre modalité contraignante visant à garantir les conditions de travail au terme d'un contrat de service public (par exemple, la contrainte de transfert de personnel), il n'existe aucune garantie en matière d'emploi, ni de protection des conditions de travail en cas de changement d'opérateur. Cela a également des incidences sur les pays où les conventions d'entreprise améliorent sensiblement ces normes générales.

La solution adoptée en Allemagne (dans quatorze des seize régions), consistant à prévoir des conventions collectives représentatives en guise de référence pour le calcul des salaires dans les appels d'offres concurrentiels, permettrait d'obtenir un résultat similaire. On observe toutefois que, dans de nombreux cas, les conventions collectives représentatives ne sont pas celles qui prévoient les meilleures conditions possibles en matière de salaire et d'emploi. De même, un seul des 14 Länder a récemment décidé de prévoir dans sa législation régionale un transfert obligatoire de personnel.

L'étude a mis en exergue plusieurs exemples de conséquences négatives découlant de situations dans lesquelles le transfert de personnel n'est pas obligatoire : les opérateurs en place faisaient leur maximum pour conserver le personnel jusqu'au moment du transfert et les nouveaux opérateurs étaient parfois dans l'incapacité de recruter et de former suffisamment de personnel pour garantir une reprise efficace du service. Dans certains cas - et plus particulièrement dans le contexte des pénuries générales en conducteurs - cela a conduit à une détérioration de la qualité du service et à des annulations de service (à court terme au moins). D'autre part, les travailleurs sont de plus en plus exposés à des situations de stress en cas de changement (éventuel) d'opérateur, car ils ne savent pas s'ils seront repris par le nouvel opérateur, ni sous quelles conditions générales.

Les preuves recueillies à l'occasion de la présente étude ne permettent pas de fournir une vue d'ensemble définitive de l'impact des différentes formes d'attribution sur les conditions de travail, la stabilité de l'emploi ou la qualité des services assurés.

En effet, les facteurs déterminants pour les tendances (disponibilité de budgets publics pour investir dans l'infrastructure et les services de transport, cadre réglementaire et de négociation collective ou décisions politiques générales prises par les états membres ou par les autorités compétentes dans ces domaines notamment) présentent de multiples facettes et sont liés les uns aux autres.

En outre, diverses circonstances - qui ne se sont matérialisées que durant les phases de collecte et d'analyse des informations - ont limité la portée des preuves recueillies dans le cadre de cette étude :

- Dans plusieurs des pays étudiés, le calendrier d'introduction d'un nouveau régime d'attribution (essentiellement, l'appel d'offres concurrentiel) ou l'annonce du recours à la mise en concurrence est antérieur(e) à la période analysée, c'est-à-dire 2004-2014, ce qui signifie que les conditions de travail ont été impactées avant.
- Des pays comme la France (à l'exclusion de Paris), la Suède, les Pays-Bas et la Finlande, qui ont davantage d'expérience/une longue tradition en matière d'appel d'offres concurrentiel, disposent de ces deux éléments pour ancrer la procédure d'appel d'offres concurrentiel dans un cadre social (convention collective sectorielle universellement applicable et transfert obligatoire de personnel). Le Royaume-Uni (Londres) ne connaît qu'un seul élément, à savoir le transfert de personnel, qui garantit la continuité de l'emploi et une certaine protection des conditions acquises. Toutefois, en comparant le niveau des conditions sociales entre le Royaume-Uni (Londres) et les autres pays, force est de constater que les conventions sectorielles fixent des

conditions minimales spécifiques au secteur, qui limitent la concurrence à la norme sociale sectorielle. Aucun des pays composant l'échantillon et ayant davantage d'expérience ou une plus longue tradition en matière d'appel d'offres concurrentiel n'a prévu au moins un des éléments constitutifs de la trame sociale dans les appels d'offres concurrentiels. Plusieurs pays de l'échantillon ne fournissent pas de tels éléments (la Bulgarie, la République tchèque et l'Allemagne (pour certaines régions)), mais on ne recense, dans ces pays, que quelques exemples d'appels d'offres concurrentiels. Les conséquences d'une telle situation ne peuvent dès lors pas être entièrement évaluées.

- L'échantillon se composait de six cas spécifiques et de deux expériences plus générales propres à des entreprises en matière d'appel d'offres concurrentiel pour des services de transport public urbain et/ou un changement d'opérateur. L'attribution directe de contrats de service public à un opérateur interne est la pratique dominante. Les preuves quant aux effets de l'appel d'offres concurrentiel avec un changement d'opérateur sont donc limitées. Il est intéressant de constater que certaines incidences sur les conditions sociales peuvent également être observées chez l'opérateur interne, en raison de la possibilité/du choix de passer par un appel d'offres concurrentiel et de l'obligation de signer un contrat de service public avec un opérateur interne en vertu du Règlement OSP.

L'étude a démontré que la diminution des budgets publics affectés aux investissements dans l'infrastructure et dans les services de transport et le choix dicté par des considérations politiques et/ou économiques en faveur d'une amélioration de la rentabilité et de l'efficacité avaient un impact négatif sur les conditions de travail dans les deux types d'octroi - direct et par appel d'offres concurrentiel - alors que le mécanisme était différent dans les divers régimes.

Par ailleurs, les preuves recueillies à travers les études de cas de pays et d'entreprises peuvent être interprétées différemment, en fonction de l'orientation choisie :

Les organisations syndicales mettent l'accent sur le mécanisme inhérent à la procédure d'appel d'offres concurrentiel, alors que la concurrence entre les entreprises s'effectue au moyen de l'offre la moins disante et que ni le cadre légal, ni les autorités compétentes dans leurs spécifications d'appel d'offres concurrentiel ne fixent des règles du jeu équitables pour tous les soumissionnaires, ce qui entrave toute concurrence fondée sur les conditions de travail dans ce secteur à forte intensité de main-d'œuvre.

Les employeurs quant à eux mettent l'accent sur la rareté des budgets publics et sur la nécessité de « faire davantage avec la même enveloppe budgétaire », c'est-à-dire sur la nécessité de renforcer l'efficacité, d'améliorer la qualité et d'encourager l'innovation. Il incombe aux autorités compétentes de définir le niveau et la qualité des services à assurer par les entreprises, indépendamment de la procédure d'attribution. Il incombe à l'opérateur d'apporter les solutions les mieux adaptées et de proposer des solutions innovantes afin de mieux répondre aux besoins des voyageurs.

La présente étude permet donc de mettre en exergue les avantages et les lacunes des différents régimes en s'appuyant sur des études de cas spécifiques, ce qui devrait contribuer à renforcer les connaissances sur les bonnes pratiques et à garantir la sécurité de l'emploi, les normes sociales et la qualité du service.