



RAPPORT FINAL

Conditions sociales dans les entreprises de transport public urbain en Europe

Conditions sociales dans les entreprises de transport public urbain en Europe

Rapport final

Le présent document a été préparé par ICF Consulting Services pour les partenaires sociaux européens dans le secteur du transport public urbain, l'Union Internationale des Transports Publics (UITP) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF), dans le cadre du projet « Conditions sociales dans les entreprises de transport public urbain en Europe ».

Le projet a bénéficié du financement de l'Union européenne. Les renseignements et les points de vue donnés dans le présent rapport sont ceux des auteurs et ne traduisent pas nécessairement l'avis officiel de la Commission européenne. La Commission ne garantit pas l'exactitude des données reprises dans la présente étude. Ni la Commission, ni aucune personne agissant pour son compte ne sauraient être tenues pour responsables de l'utilisation qui pourrait être faite des informations reprises dans la présente étude.

Étude commandée par les partenaires sociaux européens

Union Internationale des Transports Publics (UITP)

Rue Sainte-Marie 61080 Bruxelles, Belgique

Tél : +32 2 673 61 00

info@uitp.org

www.uitp.org

Fédération Européenne des Travailleurs des Transports (ETF)

Galerie AGORA, Rue du Marché aux Herbes 105, Boîte 111000 Bruxelles, Belgique

Tél : +32 2 2854660

etf@etf-europe.org

www.etf-europe.org

Publiée par

EVA - Europäische Akademie für umweltorientierten Verkehr gGmbH

Reinhardtstraße 23, 10117 Berlin

Tél : +49-30-3087526

info@eva-akademie.de

www.eva-akademie.de

Auteur

ICF Consulting Services Limited

Watling House, 33 Cannon Street

Londres, EC4M 5SB

T +44 (0)20 3096 4800

F +44 (0)20 3368 6960

www.icfi.com

August 2016

Table des matières

Résumé	6
Glossaire des termes	0
Abréviations	10
1 Introduction	11
1.1 Contexte de l'étude	11
1.2 Contexte du rapport	11
1.3 Méthodologie	12
1.4 L'approche de l'étude	13
1.5 Les limites du présent rapport	17
2 Aperçu comparatif: situation actuelle de l'organisation du marché du transport public urbain en Europe	19
2.1 Cadre réglementaire européen	21
2.2 Vue d'ensemble des opérateurs de TPU	24
2.3 Emploi dans le secteur	27
2.4 Présentation du cadre réglementaire national	28
2.5 Aperçu de l'utilisation du type d'attribution	32
2.6 Aperçu des spécificités contractuelles	34
2.7 Aperçu du recours aux conditions sociales dans le processus d'attribution	35
2.8 Recours à la sous-traitance et à l'externalisation	37
2.9 Aperçu du transfert de personnel en cas de changement d'opérateur	38
2.10 Conclusions et résumé des constats - évolution du marché du TPU au cours des 10 dernières années	40
3 Aperçu comparatif: Définition des conditions sociales dans le transport public urbain - Évolution et situation actuelle	43
3.1 Cadre de fixation des conditions sociales	44
3.2 Évolution des conditions sociales dans le transport public urbain	50
3.3 Conclusions relatives aux constats sur l'évolution des conditions sociales	54
4 Prise en compte des conditions sociales et transfert de personnel dans le marché du TPU	56
4.1 Impact du type d'attribution et prise en compte des conditions sociales	56
4.2 Changement d'opérateur et mise en œuvre pratique des obligations de transfert de personnel	68
4.3 Résumé des constats	72
5 Résumé des constats et conclusions	74
5.1 Contexte, buts et objectifs de l'étude	74
5.2 Organisation du marché des services de TPU	75
5.3 Emploi dans le secteur	76
5.4 Recours à la sous-traitance et à l'externalisation	76
5.5 Fixation des conditions de travail et des conditions sociales dans le secteur du TPU	77
5.6 Tendances d'évolution des conditions sociales dans le secteur du TPU	78
5.7 Intégration des conditions sociales dans les procédures d'appel d'offres concurrentiel	79
5.8 Dispositions en matière de transfert de personnel en cas de changement d'opérateur et impact sur la protection du personnel	80
5.9 Conclusions	82
Bibliographie	84
Annexes	85

Résumé

La fourniture et la qualité des services de transport public urbain (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 fourniture et à l'octroi de ces services peuvent dès lors avoir un impact potentiel sur tous ces facteurs. Face à la restructuration du secteur et au renforcement de la concurrence, et considérant l'augmentation du nombre de contrats de service public en cours de préparation dans le TPU en vue de se conformer au Règlement OSP modifiant le statu quo, les partenaires sociaux européens de ce secteur, à savoir l'ETF et l'UITP, ont initié la présente étude pour obtenir une vue d'ensemble des systèmes de TPU en Europe et ainsi mieux comprendre les différences en termes de structure et d'organisation du marché pour les services de TPU, les relations sociales et les dispositions en matière de transfert de personnel. Les partenaires sociaux ont des vues divergentes quant à l'impact sur l'emploi, le personnel concerné et les conditions de travail d'un appel d'offres concurrentiel et du changement d'opérateur au terme d'une procédure de passation des contrats. Ils conviennent toutefois que la concurrence sur le marché du TPU ne devrait pas avoir d'incidence négative sur les conditions de travail.

La présente étude a tenu compte des Articles 4(5) et 4(6) et des Considérants 16 et 17 du Règlement OSP 1370/2007 qui autorisent les autorités compétentes à exiger des opérateurs de service public qu'ils respectent certaines normes sociales minimales dans le cadre de l'emploi du personnel chargé d'assurer le 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 la Directive ne sont pas remplies. Il incombe à l'autorité compétente de faire éventuellement usage des possibilités offertes par ce Règlement, même s'il n'y a aucune exigence légale d'utiliser l'une ou l'autre de ces possibilités.

Les principaux thèmes de recherche sous-tendant les études nationales ont été :

- La description de l'organisation du TPU dans les différents États membres et le mode de détermination des conditions de travail ;
- La description des conditions sociales dans le TPU et des tendances au cours des dix dernières années ;

- La description de l'impact de l'appel d'offres et/ou de l'attribution directe des contrats de service public dans le TPU sur les aspects sociaux et la protection du personnel ; et
- La description de l'impact du changement d'opérateur dans le TPU sur les aspects sociaux et la protection du personnel.

L'objectif du présent projet était d'obtenir les informations nécessaires pour permettre un dialogue au niveau européen quant à la manière de garantir des services et des conditions de travail de bonne qualité.

Il est important d'observer, pour le contexte de la présente étude, qu'il existe peu de rapports nationaux actualisés et que les informations actualisées au niveau européen sont peu nombreuses (Commission européenne) en ce qui concerne l'état de l'application du Règlement OSP¹ et des cadres réglementaires nationaux dans le secteur du TPU². Cette étude s'appuie sur un travail de terrain et des études menées dans douze états membres de l'UE : l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la République tchèque, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni (pour certains aspects, des réponses d'études menées au Danemark, en Lettonie, en Lituanie, en Estonie, en Hongrie et en Slovaquie ont également été obtenues).

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). En dépit de cette tendance, des différences significatives subsistent entre et au sein des États-membres et des modes de transport.

Dans un certain nombre de pays (Royaume-Uni, Suède, France (hors Paris), Finlande (notamment la région métropolitaine d'Helsinki), Pays-Bas, Danemark et Norvège), la procédure d'appel d'offres avait déjà été utilisée pour des services de TPU préalablement à l'adoption du Règlement OSP. Par ailleurs, certains pays ont récemment initié des réformes (ou pourraient poursuivre leurs efforts de restructuration) destinées à modifier les compétences ou les structures de financement des autorités territoriales et des autorités compétentes chargées d'octroyer et d'organiser les services de TPU, comme c'est le cas en France (introduction des métropoles). Cette évolution continue à se traduire par l'avènement d'une dynamique différente dans le marché du TPU. Alors que dans certains cas, les cadres

¹ La dernière étude de la Commission date de 2010.

² Une mise à jour plus récente a été préparée par l'UITP en 2014 (Organisation and major players of short distance public transport, new developments in the European Union, UITP Europe, International Association of Public Transport).

juridiques nationaux exigent des appels d'offres concurrentiels (Suède, Finlande, Royaume-Uni), le Règlement OSP a constitué une motivation (en marge par exemple des motivations politiques et économiques) pour avoir recours aux appels d'offres concurrentiels et/ou réformer le mode d'octroi des services de TPU. Étant donné que le Règlement OSP exige la conclusion d'un contrat de service public pour les deux types d'attribution, une tendance à privilégier des critères de rentabilité (notamment après la crise économique) a été observée dans les deux types d'attribution, exerçant ainsi davantage de pression sur les travailleurs et les conditions de travail.

Les tendances relatives à la nature des opérateurs de TPU doivent être évaluées en fonction du mode de transport. Force est de constater, pour le secteur des services de bus, un accroissement de la part de marché des sociétés internationales lorsque ces services font l'objet d'un appel d'offres (cela concerne essentiellement huit des vingt-huit états membres), même si les opérateurs internes restent dominants dans les capitales et les grandes villes. Une quote-part élevée de PME est présente parmi les sous-traitants ou lorsque les lignes sont attribuées en plus petits lots. Dans certains pays, les services de tram, de métro léger et de métro sont gérés de façon habituelle par des opérateurs internes, tandis que dans d'autres, tous les réseaux de transport public urbain (dont le tram, le métro léger et/ou le métro) font l'objet d'un appel d'offres. S'agissant des lignes ferrées nouvellement construites, un recours croissant aux appels d'offres concurrentiels a été observé, avec pour corollaire un renforcement de la présence d'entreprises internationales pour ce mode de transport.

Il est difficile d'obtenir des tendances en matière d'évolution de l'emploi en raison de l'absence de données, des indications n'étant disponibles que pour certains pays. Une tendance contrastée a été observée parmi les pays étudiés, laquelle ne peut pas être reliée uniquement au mode d'attribution des services de TPU. Il convient par ailleurs d'observer que plus de 90 % des travailleurs dans le secteur sont des salariés permanents (à temps plein). Dans certains cas, dans les pays recourant depuis plus longtemps aux appels d'offres concurrentiels (Pays-Bas et Suède, par exemple), on observe une tendance croissante à l'emploi de travailleurs intérimaires. Toutefois, ce type de contrat de travail est également utilisé dans d'autres pays afin de réduire les heures supplémentaires (en vue d'améliorer la rentabilité) et ce, pour les deux types d'attribution. S'agissant des niveaux d'emploi, le rôle de la sous-traitance et de l'externalisation a également été examiné. Alors que l'utilisation de la sous-traitance est autorisée dans tous les pays étudiés, son impact sur le niveau d'emploi parmi les principaux opérateurs ne peut pas être clairement évalué. Il a toutefois été mis en exergue que la sous-traitance joue effectivement un rôle (plus ou moins significatif) en tant que mesure de réduction des coûts. Dans la majorité des cas, les sous-traitants appliquent des conditions sociales différentes de celles du principal opérateur. Il en va de même pour l'externalisation, bien que ce processus soit survenu à différents moments (dans la

plupart des cas et pour la période d'analyse, l'externalisation des services de nettoyage et de sécurité a été observée bien plus tôt). Plus récemment, l'externalisation a également joué un rôle accru pour les services de maintenance et ce, pour différentes raisons (par exemple, des considérations de rentabilité, mais aussi la complexité croissante de l'informatique intégrée au matériel roulant et le fait que le constructeur sera en mesure de garantir la meilleure maintenance pour son matériel).

Les normes sociales prévues dans la législation - et plus important encore - dans les conventions collectives sectorielles, peuvent jouer un rôle essentiel dans la création de règles du jeu équitables au niveau social en garantissant des conditions de travail pour le personnel dans les processus d'appel d'offres. Sept des 12 pays étudiés de manière plus approfondie disposent de tels accords sectoriels (Autriche, Finlande, France, Allemagne (niveau régional), Suède, Italie et Pays-Bas). Dans deux pays (Belgique et Irlande), les services de TPU sont pour l'essentiel octroyés directement et il n'existe que des accords au niveau de l'entreprise. Les conventions collectives d'entreprise prévalent dans les trois pays restants (Royaume-Uni, République tchèque, Bulgarie). Bien que les salaires et les conditions de travail soient influencés par divers facteurs, l'absence de conventions collectives sectorielles dans les pays où la procédure d'appel d'offres n'est pas encore généralisée, mais pourrait le devenir dans les années à venir, est un motif de préoccupation. D'autre part, il convient d'observer que lorsque des conventions collectives sectorielles sont conclues, il arrive que les dispositions stipulées dans certains accords d'entreprise soient 35 % plus favorables que celles des conventions sectorielles. Dans les cas d'appels d'offres concurrentiels, la seule référence à des normes sectorielles pourrait dès lors ne pas suffire pour préserver les conditions de travail des salariés. À défaut d'exigences en matière de transfert de personnel, il se pourrait que les salariés qui retrouvent du travail auprès du nouvel opérateur le fassent à des conditions salariales et de travail revues à la baisse. Les traditions en vigueur dans les États membres concernés expliquent que l'exigence en matière de transfert de personnel puisse être stipulée dans le droit national (comme en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni), convenue par les partenaires sociaux comme en Finlande ou négociée par les partenaires sociaux au cas par cas (comme en Suède). Le transfert du personnel permet de fournir une garantie de sécurité d'emploi et est un facteur d'attractivité du secteur. Bien que les conditions sociales soient influencées par divers facteurs, les pays qui, parmi les exemples étudiés, disposent de conventions sectorielles universellement contraignantes et exigent le transfert de personnel en vertu des dispositions du droit national offrent les protections les plus « solides » et les plus globales pour le personnel. Ces conclusions ont été tirées par le consultant en s'appuyant sur les cas et les pays passés en revue.

Les tendances à propos de l'évolution des conditions sociales dans les 12 pays n'indiquent aucun effet spécifique selon le type d'attribution (gré à gré ou appel d'offres) sans tenir compte de la question de la précarité de l'em-

ploi. Il convient toutefois d'observer que la plupart des pays recourant depuis longtemps aux appels d'offres concurrentiels disposent de conventions collectives sectorielles universellement contraignantes et/ou de dispositions en matière de transfert de personnel (au moins aux Pays-Bas, en France et en Finlande via des conventions collectives). Le Royaume-Uni constitue l'exception dans le panel des pays analysés, car il a essentiellement recours aux appels d'offres concurrentiels à Londres. Par rapport aux autres pays, les conditions de travail des conducteurs de bus et de cars au Royaume-Uni ont connu une évolution moins favorable, en ce qui concerne notamment les questions salariales ou les horaires de travail. En Angleterre, au Pays de Galles et en Écosse, les services sont assurés par rapport à des critères commerciaux qui n'impliquent aucune autorité compétente. Les entreprises exercent leurs activités en les rentabilisant au maximum et les salaires versés sont souvent juste au-dessus du salaire minimum légal. D'autre part, en Allemagne, où la majorité des contrats sont attribués directement, les conditions sociales ont été négativement impactées par la probabilité perçue de l'application de la mise en concurrence au début des années 2000, ainsi que par la réduction des budgets publics. Depuis lors, un accent tout particulier a été mis sur la rentabilité et les économies dans les dépenses publiques, cette tendance ayant également été observée en Belgique et en Irlande, des pays qui, à l'heure actuelle, n'octroient leurs services de TPU que directement (en Irlande, à l'exception du réseau Dublin LUAS). Dans la majorité des cas analysés, sur fond de réduction inexorable des budgets publics et d'introduction de la possibilité d'appels d'offres concurrentiels, l'intensification du travail (également mise en exergue par le relèvement des taux d'absentéisme par rapport à d'autres secteurs) et la précarité croissante de l'emploi parmi le personnel ont été observées dans les deux cas de figure (attribution directe et par appel d'offres concurrentiel).

Dans les pays d'ECO étudiés (à savoir la République tchèque, la Bulgarie et la Hongrie), l'étude montre que le TPU doit lutter contre la mauvaise image de marque du secteur, les opérateurs internes proposant ainsi de meilleures conditions de travail par rapport aux opérateurs privés. Les conventions collectives d'entreprise constituent le moyen le plus efficace d'amélioration des conditions de travail, tandis que la représentation syndicale est pour l'essentiel massivement observée chez les opérateurs internes et moins présente, voire inexistante, chez les opérateurs privés.

Les doléances des travailleurs à propos de l'intensification de leurs horaires de travail est un aspect qui a été constaté dans tous les pays étudiés. Cette tendance est certes liée à des mesures d'amélioration de la productivité (dont le raccourcissement des temps de rotation, le resserrement des horaires de conduite, la possibilité de scinder les prestations en fonction des périodes de pointe en matinée et en soirée et des périodes d'activité réduite, la non-prise en compte en tant que temps de travail du déplacement entre le garage et l'emplacement du véhicule, la distorsion entre l'augmentation des effectifs et l'augmentation du

nombre de passagers), mais aussi, dans les grandes villes, aux problèmes de circulation.

En dépit des possibilités offertes par les Articles 4(5) et 4(6) et les Considérants 16 et 17 du Règlement OSP, la mention des conditions sociales dans les appels d'offres (sans l'exigence de transférer du personnel en vue de garantir les normes sociales) est très limitée, la seule exception étant l'Allemagne. L'impact du Règlement reste minime, l'Allemagne étant la seule à en entériner le respect par le biais de la détermination de conditions sociales, bien que cela s'effectue via des dispositions légales adoptées au niveau fédéral et que ces mêmes dispositions ne s'appliquent donc pas à tous les processus d'appel d'offres. La référence aux conditions sociales dans les marchés octroyés directement est plus fréquente, en ce qui concerne notamment la gestion des ressources humaines (par exemple, performance et récompense, exigences en matière de productivité, normes de formation) ou le recrutement de travailleurs qui sont en décrochage par rapport au marché du travail, de travailleurs plus âgés ou de jeunes travailleurs.

Il est rare que l'autre option, exigeant le transfert de personnel, soit explicitement fondée sur les dispositions du Règlement OSP. Seuls quatre États membres sur 16 pays analysés (France, Royaume-Uni, Pays-Bas et de facto Finlande) prévoient un transfert de personnel en s'appuyant sur la législation nationale ou sur les conventions collectives.

L'étude actuelle 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 de la concurrence et/ou de l'amélioration de la rentabilité avaient un impact négatif sur les conditions de travail et la sécurité de l'emploi dans les deux types d'octroi - direct et par appel d'offres concurrentiel.

Glossaire des termes

Appel d'offres concurrentiel fait référence à une procédure d'attribution de contrats de service public, dans laquelle une autorité compétente publie, à destination de prestataires de services de transport urbain, une invitation à soumissionner contenant la description des conditions d'utilisation spécifiques inhérentes au service et à la rémunération publique y afférente.

Attribution directe désigne l'attribution d'un contrat de service public à un opérateur de service public interne donné (l'autorité compétente surveillant l'opérateur interne).

Autorité compétente désigne toute autorité publique ou tout groupe d'autorités publiques d'un État membre qui a le pouvoir d'exercer directement les transports publics ou de les attribuer à une autre entité dans une zone géographique donnée (villes), ou toute agence dotée de ce pouvoir.

Conditions sociales est une expression utilisée dans la présente étude pour qualifier les droits des salariés en matière salariale, les conditions non salariales et les conditions de travail, les droits à la retraite, les normes de santé et de sécurité ou le droit à la formation conformément aux conventions collectives et, plus généralement, désigne les conditions applicables au transfert de personnel, énoncées dans les Articles 4.5 et 4.6 du Règlement OSP, conjointement avec les Considérants 16 et 17. Des critères de qualité de service doivent également influencer les conditions de travail, en fixant, par exemple, des niveaux de qualification spécifiques pour le personnel, dont des exigences de formation.

Contrat de service public désigne un ou plusieurs actes légalement contraignants confirmant l'accord entre les autorités locales compétentes et un opérateur de service public et destinés à garantir que ce dernier assure la gestion et le fonctionnement du transport public de passagers dans le respect des obligations de service public.

Convention collective sectorielle - est une convention collective du secteur qui a été conclue par les représentants des partenaires sociaux au niveau sectoriel et qui fixe une norme spécifique au secteur en matière de conditions de travail, de conditions salariales et non salariales, de droits à la retraite ou d'exigences en matière de santé, de sécurité ou de formation. Aux fins de la présente étude, cette notion recouvre toutes les conventions qui ne sont contraignantes que pour les parties signataires ou dont le caractère contraignant a été étendu à l'ensemble du secteur regroupant toutes les entreprises.

Externalisation - La cession de toute activité susceptible d'être considérée comme non essentielle pour l'entreprise et qui était précédemment réalisée par de la main-d'œuvre sous une marque commune de l'entreprise.

Obligation de service public désigne une exigence définie ou déterminée par une autorité compétente afin d'assurer le transport public de passagers dans l'intérêt général, qu'un opérateur, s'il n'envisageait que ses propres intérêts commerciaux, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou sous les mêmes conditions sans percevoir une prime.

Règlement OSP - l'expression telle qu'utilisée dans la présente publication fait référence au Règlement 1370/2007

Services commerciaux et services couverts par des contrats de service public (CSP) - dans le cadre de la présente étude, il convient de prendre en compte deux types de services de transport urbain et suburbain susceptibles d'être déployés en Europe :

- les services couverts par un CSP, dans lesquels l'opérateur remplit des obligations de service public (OSP) définies par l'autorité compétente en matière de TP et perçoit une compensation financière et/ou bénéficie de droits exclusifs.
- Les services commerciaux assurés par l'opérateur sur une base commerciale sans compensation financière ni droits exclusifs. Des règles générales peuvent s'appliquer, comme par exemple des tarifs maximaux pour certains groupes de passagers. De telles mesures s'appliquent sans discrimination à tous les opérateurs de TP du même type, dans une zone géographique donnée.

La présente étude porte sur les services couverts par un CSP.

Sous-traitance - Au sens de la présente étude, la sous-traitance désigne le transfert de toute activité essentielle (en principe, des activités de transport) à une organisation externe, tout en conservant le contrôle des activités générales et directes.

Transfert d'entreprises/Transfert d'activités désigne, aux fins de la présente étude, un transfert de personnel, ainsi qu'un transfert de tout autre actif matériel et immatériel en cas de changement d'opérateur.

Transfert de personnel désigne l'exigence, pour un nouvel opérateur, de proposer un emploi aux travailleurs qui ont accepté d'être mutés en application des mêmes conditions et modalités que celles en vigueur auprès de l'opérateur précédent.

Transfert de personnel requis en vertu du Règlement 1370/2007 - désigne un transfert de personnel qui est demandé par l'autorité compétente dans le cahier des charges.

Transport interurbain - désigne les services de transport qui sont assurés entre des zones urbaines couvrant des distances supérieures à 50 km et sont souvent assurés par des services de cars ou des services ferroviaires interurbains. Ces services sont exclus de la définition du transport public urbain.

Transport public régional - désigne, aux fins de la présente étude, les transports qui sont réalisés au sein d'une zone de desserte urbaine, mais en faisant plutôt référence à des services dans des zones de banlieue ou des zones voisines, et qui s'inscrivent dans un contrat de service public. Ces services relèvent également de la définition du transport public urbain. Les autorités compétentes doivent mettre ces services en place séparément du transport « de centre-ville ».

Transport public urbain désigne, aux fins de la présente étude, le transport de passagers par bus et/ou par réseau ferroviaire urbain (métro, métro léger ou tram) dans des zones urbaines couvertes par un contrat de service public. Il exclut les services de transport public par car (lignes régulières sur plus de 50 km) et/ou par réseau ferroviaire conventionnel.

Abréviations

Pays ECO - Pays d'Europe centrale et orientale

TPU - Transport public urbain de passagers

CdC - Cahier des charges pour les appels d'offres concurrentiels

TTG - Tariftreuegesetz - lois de conformité aux conventions collectives

Règlement OSP - Règlement 1370/2007

CSP - contrats de service public

Réseaux TP - réseaux de transport public

1 Introduction

1.1 Contexte de l'étude

Une grande majorité des citoyens européens vit dans un cadre urbain, plus de 60 % d'entre eux habitant en effet dans des villes et cités de plus de 10 000 habitants³. En croissance continue, les agglomérations urbaines (conurbations) restent un moteur essentiel du développement économique et de la création d'emplois. Dans le même temps, les zones urbaines connaissent des changements majeurs. De nouvelles zones attractives en dehors des centres-villes historiques sont mises en valeur et doivent être raccordées ; les changements démographiques nécessitent des solutions de transport plus personnalisées pour les personnes âgées ou handicapées, tandis que les problématiques de coût des solutions de transport et de durabilité environnementale retiennent également l'attention. Une mobilité intelligente, efficace et effective, fondée sur une mobilité du transport public urbain de grande qualité, contribue à la cohésion sociale et territoriale, ainsi qu'à la création d'emplois.

Le transport public urbain est un secteur diversifié, composé de différents modes de transport et d'opérateurs, fournisseurs, infrastructures, mais également du secteur public connexe et, partant, des autorités compétentes qui fixent le cadre pour les obligations en matière de service public, le financement et la planification du transport. Dans ce secteur à forte densité de main-d'œuvre, les prestataires de transport public urbain comptent également parmi les principaux employeurs dans de nombreuses capitales. Le secteur offre toute une panoplie de professions, allant des chauffeurs aux mécaniciens, en passant par le personnel de direction et les collaborateurs administratifs, sans oublier les agents de sécurité et les responsables du service à la clientèle, ainsi qu'un nombre croissant de professionnels de l'informatique et d'ingénieurs.

De nouvelles solutions de transport à mobilité partagée ont également fait leur apparition dans les villes ; citons à

titre d'exemple les systèmes d'auto-partage et de location de bicyclettes gérés par le prestataire de transport public. Dans certaines villes, de nouveaux modes de transport, ou des modes atypiques, font également leur apparition, qu'il s'agisse du transport par voie d'eau, des funiculaires ou des téléphériques. Les solutions de transport public entrent également en concurrence avec des prestataires non réglementés ayant récemment fait leur apparition (dont Uber) ou des offres émanant de personnes physiques (exemple de l'auto-partage ou du covoiturage), dont l'objectif est de fournir une offre de transport encore plus individualisée, ce qui pose des problèmes aux opérateurs traditionnels du secteur.

Bien qu'aucune donnée précise ne soit disponible, les estimations de l'UITP font état d'environ 1,2 million de personnes travaillant directement pour les opérateurs de TPU dans l'UE⁴. D'après cette même étude, l'emploi dans le secteur a diminué d'environ 4 % dans l'UE des 27 de 2000 à 2010. Plus récemment, les chiffres de l'emploi sont repartis à la hausse, avec une augmentation de 3 % entre 2011 et 2014.

Les nouvelles exigences inhérentes au transport public urbain imposent aux opérateurs de s'adapter au marché et d'exploiter de nouvelles compétences, voire de nouveaux métiers. Les opérateurs ont besoin de personnel qualifié et motivé afin d'assurer en permanence des services de qualité supérieure et de répondre aux exigences de leurs usagers. Des conditions de travail attractives constituent dès lors un élément essentiel pour fidéliser les travailleurs et en attirer de nouveaux. Les constats tirés de ce projet sont destinés à soutenir les partenaires sociaux dans le secteur et leur permettre de comprendre la situation actuelle relative à l'organisation du marché, ainsi qu'aux conditions d'emploi et de rémunération dans le secteur du transport public urbain (TPU) en Europe.

1.2 Contexte du rapport

Le présent rapport, qui s'inscrit dans le projet des Partenaires sociaux européens du secteur TPU, de l'UITP (employeurs) et de la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF - représentants des travailleurs), a été commandé auprès de l'EVA Academy (chargée de la coordination du projet pour le compte des partenaires sociaux). Le projet visait à clarifier le mode d'organisation du TPU dans les différents États membres (y compris le canevas juridique sous-tendant l'organisation du marché) et à recueillir des informations concernant la régulation des conditions de travail et du rôle des conventions collectives

(nationales, sectorielles, régionales ou au d'entreprise) dans le secteur du transport public urbain. Il avait aussi pour but d'examiner l'évolution des conditions sociales au cours des 10 dernières années, en se penchant sur des exemples nationaux d'opérateurs de TPU. Un accent tout particulier a été mis sur les tendances en matière de niveau d'emploi, sur la structure des négociations collectives et du dialogue social, ainsi que sur l'influence de la législation et des conventions collectives sur les salaires et les conditions de travail.

³ Commission européenne, DG MOVE (Mobilité et transports).

⁴ Rapport sur l'emploi 1 de l'UITP, disponible à l'adresse: <http://www.uitp.org/observatory-employment-public-transport-report-1>

Dans ce cadre, une attention toute particulière a été portée aux cas de changement d'opérateur, afin de comprendre dans quelle mesure le Règlement 1370/2007 a joué un rôle en exigeant des soumissionnaires qu'ils respectent certaines conditions sociales et/ou le transfert de personnel et d'analyser l'impact pour les travailleurs actifs dans le secteur, ainsi que les incidences sur leurs conditions de travail.

En raison d'un manque d'informations comparées au niveau de l'UE à propos des conditions sociales dans le transport public urbain, l'étude s'est plus particulièrement focalisée sur le cas pratique de 12 pays (Autriche, Belgique, Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Finlande, France, Pays-Bas, Irlande, Italie, Suède, Royaume-Uni). Par ailleurs, des informations générales à caractère national ont été fournies pour le Danemark, la Lettonie et la Lituanie, ainsi que des informations spécifiques relatives à des entreprises en Hongrie (Budapest).

Les principaux thèmes de recherche sous-tendant les études nationales ont été :

- La description de l'organisation du TPU dans les différents États membres et le mode de détermination des conditions de travail ;

1.3 Méthodologie

La méthodologie utilisée dans cette étude a conjugué :

- la recherche documentaire ;
- une enquête en ligne parmi les partenaires sociaux du secteur du TPU et des entretiens avec des partenaires sociaux nationaux dans l'étude approfondie de différents pays ; et
- des entretiens, au niveau de différentes entreprises, avec la direction et des représentants des travailleurs.

Les différentes étapes de la recherche ont été accompagnées par un Comité de pilotage composé de l'EVA Akademie et de représentants de l'UITP et de l'ETF. Ce Comité de pilotage a approuvé des outils de recherche et a participé à la sélection des personnes à interroger parmi les partenaires sociaux et les opérateurs de TPU dans différents pays.

- La description des conditions sociales dans le TPU et des tendances au cours des 10 dernières années ;

- L'évaluation de l'impact de l'appel d'offres et/ou de l'attribution directe des contrats de service public dans le TPU sur les aspects sociaux et la protection du personnel ; et

- L'évaluation de l'impact du changement d'opérateur dans le TPU sur les aspects sociaux et la protection du personnel.

Les partenaires sociaux dans le secteur du TPU, l'UITP et l'ETF ont des vues divergentes quant à l'impact sur l'emploi, le personnel concerné et les conditions de travail des appels d'offres concurrentiels et du changement d'opérateur au terme d'une procédure de passation des marchés. Ils conviennent toutefois que la concurrence sur le marché du TPU ne devrait pas avoir d'incidence négative sur les conditions de travail. L'objectif du présent projet est d'obtenir les informations nécessaires pour permettre un dialogue au niveau européen quant à la manière de garantir des services et des conditions de travail de bonne qualité.

Durant tout le projet, trois ateliers ont été organisés à Sofia, Paris et Francfort afin d'obtenir des informations supplémentaires des membres de l'UITP et de l'ETF à propos de la situation spécifique dans leur pays et d'aborder les problématiques auxquelles le secteur est confronté du point de vue du cadre réglementaire régissant le transport urbain, le transfert de personnel et le développement des conditions sociales, ainsi que de l'impact du type d'attribution et des conditions pour les sous-traitants. Des résultats intermédiaires ont également été présentés et discutés lors de ces ateliers.

Les résultats du projet ont été présentés à un public plus large lors d'une conférence de clôture organisée le 31 mai 2016.

1.4 L'approche de l'étude

1.4.1 Définitions - transport urbain et conditions sociales

La définition suivante est utilisée par les partenaires sociaux européens pour qualifier le TPU à toutes les fins propres à cette étude : il s'agit des services de transport public de passagers qui sont effectués par bus et/ou par réseau ferroviaire urbain (métro, métro léger ou tram) dans des zones urbaines couvertes par un contrat de service public. Sont exclus de cette étude les services de transport de passagers par car (lignes régulières sur plus de 50 km) et/ou par réseau ferroviaire conventionnel. Nous avons tenté d'explicitier davantage cette expression, car le Règlement OSP ne prévoit pas spécifiquement cette distinction. Le Règlement OSP s'applique également aux services de transport de lignes régulières sur plus de 50 km. Toutefois, la présente étude est limitée aux services ordinaires de TPU en-deçà de 50 km, qui relèvent du champ d'application du Règlement OSP. Ceci concerne uniquement les services pour lesquels les opérateurs reçoivent un droit exclusif ou doivent respecter une obligation de service public en vertu d'un contrat de service public. L'étude exclut généralement les services réalisés sur une « base commerciale ». Néanmoins, cette étude comporte l'examen d'un exemple au Royaume-Uni (hors zone de Londres), où des « services commerciaux » sont les plus fréquemment proposés afin de pouvoir comprendre et comparer une telle situation avec le cas d'un pays appliquant un « modèle de concurrence réglementée » reposant dans une grande mesure sur des appels d'offres concurrentiels.

L'UITP et l'ETF ont également souhaité, dans toute l'étude, approfondir la définition des critères de qualité, des critères sociaux et des normes sociales. Aux fins de la présente étude, il a été convenu de faire plus généralement référence à des conditions sociales, dont la signification est en l'espèce la suivante :

les droits des salariés en matière de rémunération, les modalités et conditions non salariales de l'emploi, les droits en matière de retraite, les normes de santé et de sécurité ou les droits en matière de formation, conformément aux conventions collectives ou aux conditions régissant un éventuel transfert de personnel.

Des critères de qualité de service doivent également influencer les conditions de travail, en fixant, par exemple, des niveaux de qualification spécifiques pour le personnel, dont des exigences de formation. Il existe une norme européenne régissant les critères de qualité, nommée « Transport - Logistique et services - Transport public de voyageurs - Définition de la qualité de service, objectifs et mesures » (EN 13816). Elle contient une liste détaillée des critères de qualité d'un service de transport public sous l'angle du client. Différentes interprétations juridiques et d'autres normes juridiques en matière de critères de qualité sont également en vigueur dans les états membres. Comme nous l'avons indiqué, des critères de qualité de

service peuvent certes influencer les conditions de travail, mais ils sont tout particulièrement importants pour les clients et les passagers.

L'expression « critères sociaux », qui sera également examinée dans le cadre de la présente étude, a été source de confusion pour les intervenants interrogés. Dans certains cas, cette expression désignait une situation dans laquelle des critères liés aux conditions sociales étaient utilisés pour sélectionner les offres déposées dans le cadre d'un appel d'offres spécifique.

Le Considérant 17 du Règlement OSP fait référence aux critères de qualité sociaux et de service en vue de conserver et d'améliorer les normes de qualité pour les obligations de service public. D'autre part, les normes sociales sont abordées dans le Considérant 16 et à l'Article 4.5, en ce qui concerne la possibilité de recourir au transfert de personnel. Toutefois, ces définitions peuvent ne pas s'avérer très concrètes ni très claires pour les personnes interrogées (qui ont à l'esprit la situation propre à leur pays) quant aux notions qu'elles recouvrent précisément. Par ailleurs, ces deux concepts peuvent être considérés comme complémentaires.

Dans la plupart des cas, les personnes interrogées ont constaté avec étonnement que les normes sociales telles que déterminées par la loi sont stipulées dans les documents d'appel d'offres concurrentiel. En effet, dans la majorité des pays, la nécessité pour les opérateurs de se conformer aux réglementations et aux règles nationales en matière d'emploi constitue une condition préalable. Dès lors, aux fins de l'étude, nous avons essayé de connaître, par le biais d'entretiens, les préalables en matière de conditions sociales qu'il convenait de respecter pour pouvoir répondre à un appel d'offres. Nous avons également essayé de savoir s'il était fait concrètement référence à certains critères spécifiques en matière sociale et de qualité de service qui sous-tendent la sélection d'une offre au détriment d'une autre, ou à des critères spécifiques liés aux conditions et modalités d'emploi requises par l'autorité compétente afin de pouvoir assurer le service. Enfin, nous avons tenté de savoir ce que l'autorité compétente pourrait encore exiger après la signature du contrat.

L'interprétation du Règlement OSP permet d'affirmer que les normes sociales sont celles qui sont protégées en cas de transfert de personnel, soit conformément aux conditions et aux droits couverts par la Directive 2001/23/CE sur le transfert d'entreprises, soit en vertu d'autres droits des salariés protégés par une disposition autre que la Directive 2001/23/CE, soit des droits autres que ceux couverts par la Directive qui sont spécifiquement exposés dans les documents d'appel d'offres concurrentiel.. Ce choix incombe

à l'autorité compétente. Dès lors, si le transfert de personnel était rendu obligatoire par l'autorité compétente (car le droit national ne l'imposait pas), cette exigence pourrait être considérée comme un moyen de mettre en place des normes sociales et de qualité de service.

Tout au long des recherches effectuées dans le cadre de la présente étude, nous avons constaté que dans certains pays, la question liée à la mise en place de normes sociales et de qualité de service, ainsi que des éléments susceptibles de relever également de cette notion, avaient

1.4.2 Recherche documentaire

La première phase de la présente étude a consisté en une recherche documentaire destinée, d'une part, à pouvoir dresser les grandes lignes du secteur du TPU, et notamment le cadre réglementaire national régissant le transport urbain, les opérateurs actifs sur ce marché, la quote-part OSP du secteur, les partenaires sociaux, le type de procédures d'appel d'offres concurrentiel. utilisées et, par ailleurs à fournir des informations élémentaires à propos des conditions de travail et du recours au transfert de personnel.

Au cours de cette première phase, nous avons essentiellement consulté des ouvrages de référence comparatifs couvrant la situation en Europe. Cet examen a rapidement démontré que les ouvrages de référence comparatifs décrivant le cadre du secteur du TPU en Europe étaient rares. Même au niveau national, cela se limite à des documents décrivant un certain nombre de réseaux urbains, sans fournir un aperçu pour l'ensemble du pays. Dans des pays comme la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Irlande, l'Allemagne et la Suède, les informations disponibles sont relativement correctes, en raison notamment de la publi-

1.4.3 Enquête en ligne

Cette enquête en ligne a été conçue en collaboration avec les membres du Comité de pilotage, qui ont veillé à une utilisation cohérente des termes et à une prise en compte de tous les aspects de la recherche.

L'enquête, qui a été mise en ligne à l'aide de la technologie SNAP, s'est déroulée de fin juillet à mi-octobre 2015.

L'UITP et l'ETF ont communiqué le lien de l'enquête à leurs membres respectifs dans tous les États membres de l'UE ainsi que dans les pays de l'EEE.

Toutefois, en dépit de la période prolongée de l'enquête, nous n'avons obtenu que six réponses complètes (Danemark, Slovaquie, Lettonie, Norvège, Suède, Bulgarie) et trois réponses partielles (Suède, Estonie et Lituanie), cinq réponses émanant d'employeurs, trois d'organisations syndicales et une d'une autorité publique.

fait l'objet d'une discussion entre les parties prenantes concernées. C'est ainsi par exemple que l'Autriche stipule des Lignes directrices spécifiques qui précisent ces acceptions (voir ci-dessous les points relatifs aux conditions sociales et au rapport à propos de l'Autriche). Dès lors, il convient globalement de conserver à l'esprit que l'interprétation juridique nationale peut varier et être plus explicite. La définition utilisée dans le cadre de la présente étude reflète la formulation et l'acceptation du Règlement OSP.

cation par les employeurs et les autorités compétentes de recherches et d'informations spécifiques au secteur. En raison de la libéralisation anticipée du marché britannique, des études évaluant l'impact de cette libéralisation, y compris sur la situation en matière d'emploi, existent. Les ouvrages au niveau européen se concentrent également sur la conception spécifique des contrats de TPU, le calcul de la rémunération OSP et la dynamique du marché sous un angle plus économique. Toutefois, nombre de ces études datent déjà de plus de cinq ans et ne sont plus fiables dans le contexte d'un secteur soumis à de profondes mutations.

Les renseignements relatifs au mode de fonctionnement du marché du TPU proviennent toujours d'une poignée d'experts et des informations concrètes ne peuvent être directement obtenues qu'auprès des autorités compétentes et des opérateurs du réseau urbain.

Dès lors, pour pouvoir couvrir un maximum de pays, il a été décidé de lancer une enquête en ligne et de la soumettre aux représentants des partenaires sociaux européens.

Le faible taux de réponse peut s'expliquer par la longueur et la complexité de l'enquête, destinée à recueillir des renseignements suffisamment détaillés. Il peut également découler du fait que, même si l'enquête visait à obtenir des informations valables pour l'ensemble du pays, il peut s'avérer difficile d'y parvenir en raison de fortes divergences des pratiques au sein d'un même État membre. Seule une poignée d'experts dispose d'une bonne vue d'ensemble de tout le secteur dans leur pays et il se peut que l'enquête n'ait pas été envoyée à la personne capable d'apporter une réponse correcte à l'ensemble des questions posées.

Dans ces conditions, force a été de constater que les informations les plus fiables et les plus actualisées ne pouvaient être obtenues que pour les pays ayant fait l'objet d'une analyse approfondie dans le cadre de ce projet.

1.4.4 Étude approfondie de pays et études de cas d'entreprises

Globalement, le choix des pays faisant l'objet d'une étude approfondie avait déjà été effectué au début de l'enquête (voir les 12 pays mentionnés dans le Cahier des charges de l'étude). La liste des pays a été choisie par les Partenaires sociaux européens. Ce choix a été opéré pour obtenir une répartition géographique équilibrée entre les pays qui ont recours à des appels d'offres concurrentiels et/ou à l'attribution directe. Par ailleurs, une attention toute particulière a été accordée aux pays où des cas de transfert de personnel pouvaient être recensés (et qui constituaient à ce titre une situation sectorielle intéressante à observer) et où la possibilité de mener des études de cas spécifiques aux entreprises était rendue possible par la qualité des contacts existants avec des entreprises de ces pays.

Pour obtenir une couverture comparable des principaux sujets de l'enquête afférents à tous les pays analysés en profondeur, des guides thématiques d'entretien - l'un à destination des employeurs et l'autre, des représentants des travailleurs - ont été compilés afin de rassembler les informations de base spécifiques aux pays et aux entreprises. Un guide thématique spécifique a également été mis au point pour les cas de transfert de personnel.

Il a été convenu pour que pour chaque pays, entre une et trois études de cas d'entreprises seraient réalisées et que la direction et les représentants des travailleurs - et, le cas échéant, l'autorité compétente - seraient interrogés. Ces études de cas ont été uniquement décidées par le client et par les partenaires sociaux.

Les sujets de recherche généraux suivants ont été abordés dans tous les rapports nationaux/toutes les études de cas :

- l'organisation du TPU et l'utilisation des différentes formes d'attribution (uniquement directe, uniquement sur la base d'un appel d'offres concurrentiel ou via un système mixte) ;
- le cadre réglementaire pour le TPU et les règles d'attribution (Règlement OSP, Directive générale sur les marchés publics) ;
- l'organisation des partenaires sociaux dans le TPU ;
- le cadre législatif et les négociations collectives pour les conditions sociales dans le TPU ;
- l'élaboration des conditions sociales dans les entreprises faisant l'objet de l'étude de cas ;

- le recours à la sous-traitance (le cas échéant) dans les réseaux de TPU spécifiques ;
- l'utilisation des conditions sociales au cours de la procédure d'attribution des contrats (soit directement, soit par le biais d'un appel d'offres) ; et
- la prescription du transfert de personnel (le cas échéant) en vertu des règles OSP ou des lois et réglementations nationales pertinentes ; ou le transfert de personnel en application de règles prises en vertu de la Directive 2001/23/CE sur le transfert d'entreprises et le transfert effectif en cas de changement d'opérateur.

Les études de cas nationales et les études de cas propres à une entreprise visaient à fournir un aperçu plus détaillé d'une ou de plusieurs situations précises de services de TPU octroyés, ainsi qu'un aperçu de l'impact du type de procédure d'appel d'offres concurrentiel sur les conditions sociales dans les entreprises de TPU.

Les renseignements pour l'aperçu général et pour les éléments contextuels ont été essentiellement collectés par le biais d'une recherche documentaire, puis validés au moyen d'entretiens menés avec des partenaires sociaux à l'aide du guide thématique dédié.

Le tableau ci-dessous fournit un aperçu des pays choisis pour l'enquête approfondie, ainsi que des entreprises interrogées :

Pays	Données de contact des sociétés	Entretiens réalisés (☑ pour les employeurs et ✓ pour les travailleurs)	Commentaires
Autriche	Wiener Linien	☑✓	Attribution directe à un opérateur interne ; recours à des sous-traitants
Belgique	DeLijn - Flandre	☑✓	Attribution directe à un opérateur interne ; exigence contraignante de sous-traiter 50 % des services de bus
	TEC - Wallonie	☑✓	Attribution directe à un opérateur interne ; exigence contraignante de sous-traiter entre 30 et 50 % des services de bus
	STIB Bruxelles	✓	Attribution directe à un opérateur interne ;
Bulgarie	Sofia JSC	☑✓	Opérateur interne (aucune précision quant à l'éventuelle attribution directe) ; recours à la sous-traitance
	Burgas	☑✓	Opérateur interne (aucune précision quant à l'éventuelle attribution directe)
République tchèque	Prague - DPP	☑✓	Attribution directe à un opérateur interne/appels d'offres concurrentiels pour certaines lignes de bus
	Pilsen - PMPD	☑✓	Attribution directe à un opérateur interne
	Arriva	☑	Appel d'offres concurrentiel
France	St. Etienne - Transdev	☑	Appel d'offres concurrentiel
	TCL (Lyon) - Keolis	☑	Appel d'offres concurrentiel
	La Rochelle - RTCR	☑✓	Attribution directe à un opérateur interne
Allemagne	SSB Stuttgart	☑✓	Attribution directe à un opérateur interne (l'attribution directe n'a pas encore eu lieu conformément au Règlement 1370/2007 en cours)
	Bogestra - Bochum	☑✓	Attribution directe à un opérateur interne (l'attribution directe n'a pas encore eu lieu conformément au Règlement 1370/2007 en cours)
Pays-Bas	Arriva, Autorités compétentes du Gelderland et de la Province de Hollande méridionale	☑✓	Appel d'offres non limité à un réseau spécifique
Italie	GTT Turin	☑✓	Appel d'offres concurrentiel (octroi au candidat en place) ; pas de changement d'opérateur
	TIEMME Siena	☑✓	Appel d'offres concurrentiel (octroi au candidat en place) ; pas de changement d'opérateur
RoyaumeUni	Liverpool bus (Arriva)	☑✓	Reprise ; pas d'appel d'offres (services commerciaux)
	TFL	☑	Appel d'offres concurrentiel pour des lignes de bus
Finlande	Helsinki (entretien avec l'autorité compétente)		Appel d'offres concurrentiel pour des lignes de bus
	Pohjolan liikenne et sa filiale, Pohjolan kaupunkiliikenne	☑✓	Appel d'offres concurrentiel
Irlande	Dublin LUAS (Transdev)	☑✓	Appel d'offres pour des lignes de métro léger
	Bus Eirean	☑✓	Attribution directe à un opérateur interne
Suède	Nobina (Göteborg)	☑✓	Appel d'offres concurrentiel
	Keolis (Stockholm)	☑✓	Appel d'offres concurrentiel

Quelques 60 parties prenantes ont été interrogées dans le cadre de ces enquêtes nationales approfondies.

1.5 Les limites du présent rapport

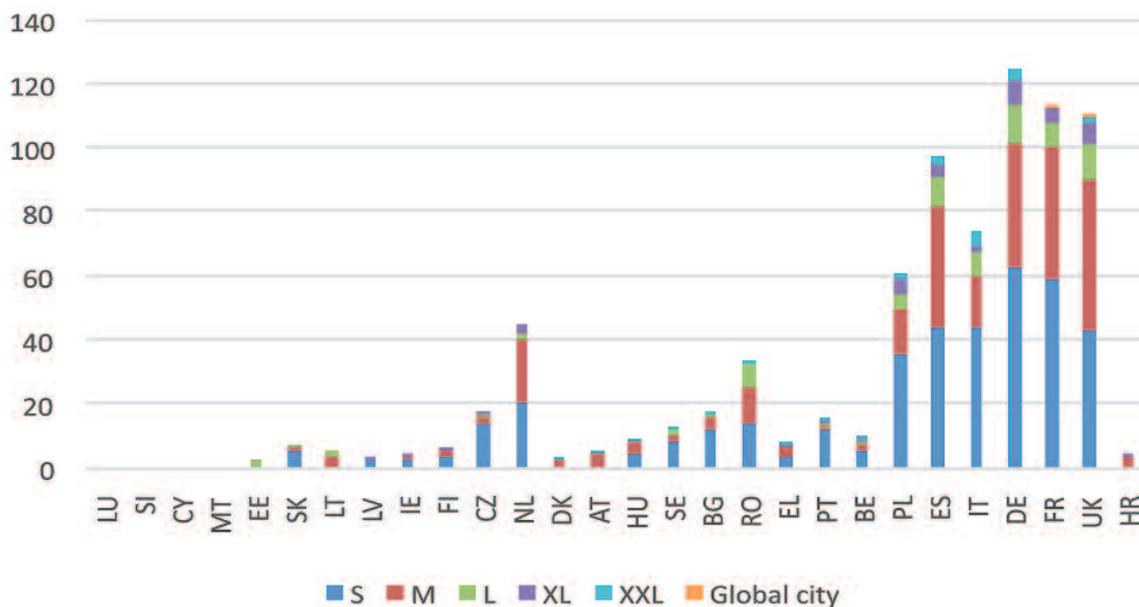
Il convient de mettre en exergue un certain nombre de limites du présent rapport et de la recherche afin de comprendre les résultats de l'étude.

Limitations des définitions

La définition du TPU n'est pas exempte de difficultés. C'est pourquoi nous avons principalement examiné les zones de desserte de mobilité en ville, ainsi que les différents services de TPU qui sont couverts par des contrats de service public.

L'illustration ci-dessous fournit un aperçu de la quote-part et de la répartition des villes au sein de l'Union européenne. En utilisant la définition d'Eurostat et sa méthodologie (fondée sur la taille et la densité de population), l'UE des 28 compte 811 villes dont la population du centre-ville compte au moins 50 000 habitants. Ce chiffre peut donner une idée de l'importance du TPU dans ces pays en termes de nombre de passagers et de taille des opérateurs.

Figure 1.1 Aperçu de la quote-part des villes européennes



Source : Commission européenne, DG Région, Villes européennes (définition de la zone urbaine fonctionnelle de l'UE et de l'OCDE) Clé d'interprétation: S = entre 50 000 et 100 000 habitants ; M = entre 100 000 et 250 000 ; L = entre 250 000 et 500 000 ; XL = entre 500 000 et 1 000 000 ; XXL = entre 1 000 000 et 5 000 000 ; et Ville mondiale = plus de 5 000 000

Parallèlement aux obstacles liés à la définition des « zones urbaines », les parties prenantes ont éprouvé des difficultés à opérer une distinction claire entre TPU, tel que défini dans la présente étude, et transport public (par bus et par réseau ferroviaire urbain, essentiellement le tram et/ou le métro léger) dans un sens plus large, comprenant des régions complètes.

C'est ainsi par exemple qu'en Belgique, l'autorité régionale compétente prévoit un contrat pour l'ensemble de la région, dont des villes, un transport interurbain ou un transport dans des entités d'une taille inférieure à celle des villes, voire du transport transfrontalier et du transport scolaire, sans distinction entre ces types de transport. L'Irlande a également une seule autorité pour tous les modes de transport et le TPU. Il existe un contrat pour la zone urbaine de Dublin et un contrat pour le reste du pays. Dès lors, ce dernier contrat n'opère aucune distinction entre le transport urbain et interurbain. Dans d'autres pays, les autorités compétentes couvrent parfois de plus grandes agglomé-

rations et intègrent également le transport régional extérieur à la ville. Des plans de transport sont mis au point pour une région dont les limites dépassent celles de la zone urbaine, tandis qu'un transport régional/interurbain (effectué au moyen de cars) peut également desservir des points d'arrêt dans le centre-ville. Ce faisant, ils prennent techniquement en charge les mêmes passagers au sein de la zone urbaine. De tels plans sont destinés à offrir un service de meilleure qualité aux citoyens dans des bassins d'emploi plus vastes. On constate une tendance générale à créer des responsabilités géographiques plus étendues pour la même autorité compétente, bien que ces responsabilités ne couvrent pas toujours uniquement le transport urbain. Toutes les distances inférieures à 50 km relèvent de la définition de la présente étude. Toutefois, l'autorité compétente propose souvent des contrats de service public différents pour ces zones (ou sous-traite ces services). Ces opérateurs peuvent utiliser différentes conditions et modalités pour le personnel par rapport à l'opérateur « ur-

bain ». Ils n'ont pas été interrogés dans le cadre de nos études de cas sur les entreprises.

Il n'a pas toujours été possible de respecter strictement la définition proposée pour le TPU. Une approche plus pragmatique a dès lors été adoptée pour la présente étude, qui repose sur les meilleures informations disponibles et sur la meilleure capacité des parties prenantes à distinguer le TPU du transport public (interurbain).

L'échantillon de l'étude se compose de huit réseaux de capitales nationales, sept grandes villes et cinq villes de petite et moyenne taille. Dans trois cas, aucune ville spécifique n'a pu être assignée, car le réseau de transport ayant fait l'objet de l'appel d'offres concernait des régions. L'échantillon est dès lors relativement équilibré en termes de taille des zones urbaines concernées.

Limites de l'échantillon d'entreprises/de réseaux

Le présent rapport est en substance fondé sur des informations recueillies à l'occasion d'entretiens. Dans la mesure du possible, les informations obtenues ont été vérifiées par l'équipe chargée de l'étude. Néanmoins, dans certains cas, aucune estimation ou présentation unifiée des faits n'étant disponible, les informations ont été attribuées au type d'intervenant qui les avait fournies.

S'agissant des appels d'offres concurrentiels, il s'est, dans la plupart des cas, avéré impossible d'avoir accès au contrat (entre l'autorité et l'opérateur). En Belgique (à l'exception de la STIB à Bruxelles) et en Irlande, les contrats attribués directement ont été publiés. Force est de constater que la transparence en matière d'attribution/d'appel d'offres concurrentiel et de rédaction des contrats fait défaut. Dès lors, la plupart des faits communiqués concernant les niveaux d'emploi et les changements n'ont pas pu être vérifiés. La fiabilité de l'étude repose sur l'organisation des entretiens, menés avec les représentants des travailleurs et les employeurs.

1.6 Structure du rapport

La structure du présent rapport est la suivante:

- Le chapitre deux offre un aperçu de la situation actuelle du marché TPU en termes de cadre réglementaire, d'autorités compétentes, d'utilisation du type d'attribution, de spécifications contractuelles, du recours aux conditions sociales et à la sous-traitance, de l'évolution des niveaux d'emploi et des opérateurs, d'après les informations collectées au moyen des douze études domestiques approfondies, des réponses reçues à la suite de l'enquête, ainsi que des renseignements extraits de la recherche documentaire.
- Le chapitre trois propose tout d'abord un aperçu de la législation en matière d'emploi et du contexte des conditions sociales spécifiques au secteur par l'intermédiaire des négociations collectives et du dialogue social.

Avec un nombre limité d'exemples d'études de cas sélectionnés, il est impossible d'affirmer que les expériences qui en sont extraites sont représentatives du secteur dans un pays donné. Certaines situations pourraient davantage être considérées comme des exemples de meilleures pratiques plutôt que comme une représentation de la situation la plus fréquemment observée. Par ailleurs, l'expérience inhérente aux transferts de personnel a été limitée à six cas spécifiques à l'entreprise et à deux expériences plus larges spécifiques à l'entreprise.

Limitations en termes de comparabilité

Alors que le présent rapport fournit un aperçu comparatif, il convient de rappeler que le marché du TPU est très complexe et que certaines informations peuvent uniquement être considérées comme indicatives. Chaque réseau de TPU présente ses propres spécificités et les dynamiques du marché peuvent considérablement varier, notamment en ce qui concerne l'aspect économique du contrat, le calcul de la rémunération OSP, les investissements, les niveaux de rémunération et les relations sociales, les prix des billets et les recettes, ainsi que l'implication stratégique de l'opérateur dans la conception du transport et les plans de mobilité. Par conséquent, ces facteurs ont un impact distinct sur l'évolution des conditions sociales et, dans certains cas, ne peuvent donc pas faire l'objet d'une comparaison ni résumer la situation exacte d'un pays donné.

On observe également des limites à la comparaison en termes d'impact des différentes formes d'attribution. Les niveaux d'expérience des appels d'offres concurrentiels varient considérablement d'un pays à l'autre. Dans ces conditions, il est difficile de prévoir l'impact exact de cette pratique dans d'autres pays moins familiarisés avec ce type de passation de contrats. Par ailleurs, les facteurs dont il est question ci-dessus ont des incidences sur les enseignements tirés dans un contexte national.

La deuxième partie de ce chapitre vise à proposer un aperçu de l'évolution des conditions sociales à travers les informations reçues des partenaires sociaux nationaux.

- Le chapitre quatre aborde certains des problèmes que l'étude envisage de soulever, dont l'impact du choix du type d'attribution sur les conditions de travail, l'impact des conditions sociales, ainsi que les implications pratiques inhérentes au changement d'opérateur et au transfert de personnel.
- Les annexes se composent de l'intégralité des douze rapports nationaux approfondis.
- Une liste des références bibliographiques (à fournir)

2 Aperçu comparatif: situation actuelle de l'organisation du marché du transport public urbain en Europe

Principaux constats

Le cadre réglementaire européen laisse une importante marge d'appréciation discrétionnaire aux autorités compétentes en termes de fourniture, commande et organisation des services d'intérêt économique général. Il est admis que le TPU participe d'une mission plus générale consistant à relier et à fournir des points d'accès d'intérêt économique et social, à contribuer à l'émergence de l'économie verte et à améliorer l'empreinte carbone dans les villes.

Les états membres peuvent déterminer le mode de structuration des autorités compétentes en matière de fourniture de services de TPU et décider d'attribuer les services directement à un opérateur interne ou de les attribuer à une tierce partie après un appel d'offres concurrentiel (pour des lignes uniques ou des réseaux entiers). Le Règlement OSP stipule des règles relatives à l'attribution et au contenu des contrats de service public, dont des règles régissant la rémunération octroyée en échange des obligations de service public.

Au Royaume-Uni (à l'exception de services commerciaux), au Danemark, aux Pays-Bas, en France, en Italie, en Suède, en Finlande et au Portugal, l'appel d'offres concurrentiel est le mode d'attribution des contrats le plus fréquent, tandis que dans tous les autres pays, l'attribution directe prédomine. À l'heure actuelle, l'attribution directe est le seul mode utilisé en Belgique, en Hongrie, en Irlande et en Lettonie. Le recours à l'appel d'offres concurrentiel a augmenté au cours des dix dernières années. Ce constat s'explique notamment par la volonté de renforcer l'efficacité sur fond de ressources plus limitées. Dans certains cas, le recours à l'attribution directe a également été motivé par une logique similaire.

Opérateurs de TPU

Des opérateurs internes assurent les services de bus dans la majorité des états membres de l'UE. Le recours à l'appel d'offres concurrentiel s'est généralisé au cours des dix dernières années et, dans huit pays de l'UE (sur un total de vingt-huit états membres), la présence d'entreprises internationales est significative, notamment en ce qui concerne les services réguliers d'autobus. Le marché des autobus se caractérise également par une quote-part élevée de PME. Le marché du tramway, du métro et du métro léger urbain est, quant à lui, dominé par des opérateurs internes, notamment lorsque ces modes de transport sont historiquement intégrés dans un vaste réseau urbain (à l'exception notable de la France). C'est ainsi, par exemple, que la procédure de l'appel d'offres concurrentiel est plus fréquemment utilisée pour les nouvelles lignes de tram récemment construites (à Dublin et à Manchester notamment). Les cas d'appel d'offres concurrentiel pour des services de métro sont quant à eux limités (par exemple, Stockholm, Lisbonne, Lyon, Lille, Rouen et Rennes).

Emploi

Aucune donnée nationale comparative en matière d'emploi pour le marché du TPU n'est disponible. Ces données sont essentiellement collectées par les organisations d'employeurs. Aucun aperçu clair ne peut être présenté, même si des indications et des tendances sont disponibles. Le secteur est caractérisé par une quote-part élevée de conducteurs, qui constituent donc la principale profession dans cette branche. Le nombre de salariés dans le secteur a augmenté en Suède et en France ; il s'est stabilisé en Finlande, aux Pays-Bas, au RU et en Belgique, mais a diminué en Allemagne, Italie et Irlande. Aucune tendance en matière d'emploi n'a pu être fournie pour l'Autriche et la Bulgarie. Aucune corrélation claire entre le type d'attribution de contrat et l'évolution de l'emploi n'a pu être trouvée. Elle joue certes un rôle, mais les motifs sous-tendant les développements en matière d'emploi sont divers et variés.

Autres faits

- Les cadres réglementaires nationaux pour le TPU ne prévoient pas d'autres spécifications en matière d'intégration des conditions sociales dans les processus d'appel d'offres concurrentiel.
- Les contrats dans le TPU sont conclus pour une période de cinq ans, avec un maximum de quinze ans, notamment en ce qui concerne les services intégrés englobant les autobus et le transport ferroviaire urbain (une durée

de dix à quinze ans est fréquente pour les services par rail). Cette durée peut atteindre vingt-deux et demi ans en cas d'investissements élevés.

- Au cours des dix dernières années, le recours à des sous-traitants et à l'externalisation des services a été de plus en plus fréquemment observé dans le secteur. Dans la majorité des cas, la sous-traitance est autorisée à concurrence de 15 à 30 % des services à assurer. 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).

Transfert de personnel en cas de changement d'opérateur

Un transfert de personnel peut intervenir dans différentes situations. Un transfert légal de personnel est ainsi observé dans quatre cas :

- Le transfert de personnel est rendu obligatoire par la législation nationale (par exemple, les lois relatives au transport) ; cette situation est observée aux Pays-Bas.
- La situation caractérisée par un changement d'opérateur après un appel d'offres concurrentiel est toujours considérée comme un transfert d'entreprise en vertu des règles nationales transposant la Directive 2001/23/CE en raison de règles nationales spécifiques (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 de transfert d'activité, à tout le moins lorsqu'aucun actif (dont du matériel roulant) ne doit être transféré). Tel est, par exemple, le cas au RU et en France.
- Les documents d'appel d'offres concurrentiel exigent un transfert de matériel et d'actifs. Par conséquent, un transfert 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 d'entreprise. Un cas a été trouvé en Hongrie.
- Les autorités compétentes utilisent - explicitement ou implicitement - l'Article 4(5) 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.

Nous distinguons également deux autres situations de transferts de personnel vers le nouvel opérateur, mais qui ne peuvent pas être légalement qualifiées de « transfert de personnel » :

- Le transfert de personnel est rendu obligatoire par une convention collective, comme dans le cas de la Finlande. Les travailleurs sont mutés vers un pool créé sous l'égide du service public de l'emploi et le nouvel opérateur est limité dans ses possibilités de recrutement, dans le sens où il peut uniquement embaucher du personnel issu de ce pool. Dans la pratique, tous les travailleurs sont transférés vers le nouvel opérateur.
- Le transfert de personnel est facultatif et, même s'il n'est pas rendu obligatoire par l'autorité compétente, il peut être négocié entre opérateurs, comme dans le cas de la Suède, par exemple.

Intégration des conditions sociales dans l'attribution des contrats

- Les cas dans lesquels les conditions sociales ont joué un rôle dans le choix d'un opérateur sont très peu nombreux. Les principaux critères sont en effet le prix, les exigences techniques en matière de matériel roulant, ainsi que la qualité de la prestation de services (ponctualité, matériel roulant, propreté, service à la clientèle et formation des conducteurs).
- Les autorités compétentes estiment que le droit du travail et les conventions collectives sectorielles (lorsqu'elles sont universellement contraignantes) prévoient déjà des normes sociales appropriées, c'est pourquoi elles ne les précisent pas spécifiquement dans les procédures d'attribution, sachant que les opérateurs sont tenus de les respecter. En Autriche et en Finlande, on trouve des exemples où des vérifications préalables à l'offre ont été menées par l'autorité compétente afin de s'assurer du respect du droit du travail et du droit social.
- Dans certains cas, les documents d'appel d'offres concurrentiel peuvent faire référence à des exigences en matière de formation, de qualification du personnel, de compétences linguistiques et, d'un point de vue général, de respect des normes appropriées et de capacités en matière de gestion des ressources humaines (notamment en matière de dotation en personnel, de rétention du personnel et de gestion des conflits), comme en France

et en Autriche par exemple. Parfois, des exigences techniques spécifiques au matériel roulant peuvent être imposées, afin de garantir la santé et la sécurité des conducteurs (citons à titre d'exemple les sièges ergonomiques imposés aux Pays-Bas). Il a également été signalé que des critères comme l'engagement d'apprentis ou de travailleurs âgés pouvaient être exigés. Toutefois, ces cas semblent être une exception.

- Les contrats octroyés directement font plus fréquemment référence aux conditions sociales, par exemple en termes de gestion des ressources humaines (exigences de performance et de productivité), d'engagement d'apprentis, de travailleurs âgés ou de femmes, ou encore d'exigences en matière de formation. Tel est, par exemple, le cas en Belgique (Wallonie et Flandre) ou en France.

2.1 Cadre réglementaire européen

Adopté le 23 octobre 2007, le Règlement 1370/2007 (également connu sous le nom de Règlement OSP) relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, abrogeant les règlements 1191/69 et 1107/70, est entré en vigueur en décembre 2009. Ce Règlement s'inscrivait dans les objectifs du Livre blanc de la Commission du 12 septembre 2001, intitulé « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », dont l'objectif était d'assurer des services de transport de voyageurs sûrs, efficaces et de qualité supérieure grâce à une concurrence régulée, tout en garantissant la transparence et la performance des services de transport collectifs.

Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne reconnaît, en son Article 14, le rôle que jouent les services d'intérêt économique général dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union ; il convient donc de les exploiter dans le respect des principes et des conditions leur permettant d'exécuter leur mission. Le même principe est reconnu par la Charte européenne des droits fondamentaux qui, en son Article 36, garantit également l'accès à ces services pour les citoyens. Parallèlement à cette reconnaissance fondamentale de la valeur des services d'intérêt économique général, le Protocole 26 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne expose les valeurs communes de l'UE et des états membres. Le Protocole octroie aux autorités nationales compétentes (régionales et locales) un large pouvoir discrétionnaire pour fournir, mettre en service et organiser ces services d'intérêt économique général. Le Protocole reconnaît également la diversité de ces services et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes. Enfin, un niveau élevé de qualité et de sécurité, des prix abordables, l'égalité de traitement et d'accessibilité doivent être assurés dans la fourniture des services d'intérêt économique général. Ces dernières valeurs, ainsi que la prise en compte des différences sociales et territoriales, soulignent que les services d'intérêt économique général assument une mission plus générale et plus fondamentale dans la société. Les services d'intérêt économique général ne peuvent pas être considérés uniquement comme un marché économique

potentiel, mais des missions essentielles doivent être prises en compte dans le même temps, également du côté de l'état assurant le financement de ces services qui ne peuvent pas toujours être rentables.

Le Règlement OSP doit également être envisagé dans ce contexte. Son objectif est d'octroyer aux autorités compétentes en matière de transport un large pouvoir discrétionnaire pour fournir, organiser et commander des services essentiels en matière de transport public urbain. Bien qu'il soit directement applicable dans le droit national des États membres, le Règlement OSP expose des principes, voire des choix, qui nécessitent d'être implémentés au niveau national. C'est ainsi, par exemple, que les états membres peuvent librement déterminer la nature des autorités compétentes en matière d'attribution, qu'elles soient nationales, régionales ou locales. Par ailleurs, ce règlement n'impose pas le contenu de l'obligation de service public, ni le type de critères susceptibles d'être utilisés pour l'attribution (sélection).

Le Règlement OSP expose trois ensembles de règles principaux. Tout d'abord, il rend les contrats de service public obligatoires et définit leur contenu minimal. Deuxièmement, il définit leurs procédures d'attribution et, troisièmement, expose les règles spécifiques en matière d'aides d'État applicables au secteur du transport public.

2.1.1 Contenu des contrats de service public, y compris les dispositions en matière de protection sociale

Le Règlement OSP impose la conclusion d'un contrat de service public chaque fois qu'une autorité compétente décide d'octroyer des droits exclusifs et/ou une compensation en échange de la réalisation d'une obligation de service public. Le précédent Règlement, adopté en 1969, prescrivait pour l'essentiel des règles relatives à la compensation des obligations de service public. Il n'imposait pas la conclusion d'un contrat de service public pour les services de transport public urbain, suburbain ou régional. Le règlement de 1969 ne prévoyait pas non plus la manière dont les contrats de service public devaient être attribués et, plus particulièrement, s'ils devaient faire l'objet d'un appel d'offres concurrentiel ou s'ils pouvaient être directement octroyés. Jusque dans les années 1980, le TPU était l'apanage presque exclusif des entreprises publiques. Des modifications significatives ont été apportées, au cours de ces dernières décennies, à la prestation des services de TPU. Les réformes ont tout d'abord été introduites au Royaume-Uni, par le biais de la dérégulation du marché des services d'autobus en Angleterre en 1986 (bien que Londres ait déjà mis en place une réforme du marché des autobus qui introduisait la procédure de l'appel d'offres concurrentiel pour chaque ligne en 1984). L'approche britannique était de type commercial et basée sur le marché, alors que d'autres pays introduisaient un modèle de concurrence régulée, fondé sur les obligations de service public définies par les autorités compétentes (la France, la Suède et la Finlande pour certaines villes au début des années 1990).

L'Article 4 de ce Règlement prévoit le contenu obligatoire des contrats de service public. Il englobe la définition des obligations de service public, l'établissement transparent des paramètres de calcul de la compensation pour les

OSP, ainsi que la nature et la portée du droit d'exclusivité accordé, le cas échéant. Il prévoit également que les contrats de service public doivent avoir une durée limitée : les contrats relatifs à la fourniture de services d'autobus et d'autocar sont en principe limités à dix ans, tandis que le transport ferroviaire et les autres modes de transport sur rail sont en principe limités à quinze ans. Les contrats de service public doivent également déterminer les modalités de répartition des recettes liées à la vente des tickets et des coûts liés à la fourniture des services.

S'agissant du transfert de personnel, l'Article 4, paragraphe 5, autorise les autorités compétentes à exiger de l'opérateur sélectionné qu'il offre au personnel préalablement engagé pour réaliser les services les droits dont il aurait bénéficié s'il y avait eu transfert au sens de la Directive 2001/23/CE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties de ceux-ci et, partant, à exiger le transfert de personnel de l'opérateur précédent même si les conditions de la Directive 2001/23/CE ne sont pas remplies. Dans ce cas, l'autorité compétente en matière d'appel d'offres concurrentiel doit énumérer, dans les documents d'appel d'offres concurrentiel, et dans le contrat de service public, le personnel concerné et donner des précisions claires quant à ses droits contractuels et aux conditions applicables. L'autorité compétente peut également exiger des normes autres que celles couvertes par la Directive 2001/23/CE, en tenant compte des normes sociales établies par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales, les conventions collectives et autres accords conclus entre partenaires sociaux.

Règlement 1370/2007

Considérant 16

Lorsque la conclusion d'un contrat de service public peut entraîner un changement d'opérateur de service public, les autorités compétentes doivent avoir la possibilité de demander à l'opérateur de service public choisi d'appliquer les dispositions de la directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements [5]. Ladite directive n'interdit pas aux États membres de maintenir les droits des travailleurs en cas de transfert autres que ceux couverts par la Directive 2001/23/CE, et de tenir compte, le cas échéant, des normes sociales établies par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales, les conventions collectives ou autres accords conclus entre partenaires sociaux.

Considérant 17

En vertu du principe de subsidiarité, les autorités compétentes peuvent établir des critères sociaux et qualitatifs afin de maintenir et d'élever les normes de qualité pour les obligations de service public, par exemple en ce qui concerne les conditions de travail minimales, les droits des voyageurs, les besoins des personnes à mobilité réduite ou la protection de l'environnement, la sécurité des passagers et des travailleurs ainsi que les obligations des conventions collectives et autres règles et accords concernant le lieu de travail et la protection sociale sur le lieu où le service est fourni. Afin de garantir des conditions de concurrence transparentes et comparables entre les

opérateurs et de conjurer le risque de dumping social, les autorités compétentes devraient pouvoir imposer le respect de normes spécifiques sur le plan social et de la qualité du service.

Article 4(5)

Sans préjudice du droit national et du droit communautaire, y compris les conventions collectives conclues entre partenaires sociaux, les autorités compétentes peuvent exiger de l'opérateur de service public sélectionné qu'il offre au personnel préalablement engagé pour fournir les services les droits dont il aurait bénéficié s'il y avait eu transfert au sens de la directive 2001/23/CE. Lorsque les autorités compétentes exigent que les opérateurs de service public respectent certaines normes sociales, les documents de mise en concurrence et les contrats de service public recensent le personnel concerné et donnent des précisions claires sur ses droits contractuels ainsi que les conditions dans lesquelles les employés sont réputés liés aux services.

Article 4(6)

Lorsque, conformément au droit national, les autorités compétentes exigent des opérateurs de service public qu'ils respectent certaines normes de qualité, celles-ci figurent dans les documents de mise en concurrence et dans les contrats de service public.

En outre, le paragraphe 6 prévoit que l'autorité compétente peut exiger des opérateurs qu'ils se conforment à certaines normes de qualité (en l'occurrence, le Considérant 17 du Règlement OSP mentionne des critères sociaux tels que des conditions de travail minimales, une protection sociale ou des obligations découlant des conventions

collectives). Le paragraphe 7 de l'Article 4 prévoit que le contrat doit fournir des informations quant à la manière dont l'opérateur désigné est autorisé à sous-traiter des services spécifiques, tout en continuant à réaliser l'essentiel de ces services.

2.1.2 Règles relatives aux procédures d'attribution

L'Article 5 du Règlement OSP définit les conditions applicables à l'attribution des contrats de service public. Les contrats de service public pour les services de transport par autobus ou par tram sont attribués dans le respect des dispositions du Règlement OSP. Toutefois, les contrats de service public portant sur le transport de voyageurs par autobus ou par tramway, tels que définis dans les Directives 2014/24/CE et 2014/25/CE, sont attribués conformément aux procédures prévues par lesdites directives (à l'exception des concessions de service).

Les autorités compétentes disposent des options suivantes :

- Dans certaines conditions strictes, elles peuvent décider d'assurer elles-mêmes les services ou de les attribuer directement à un opérateur interne.
- À défaut, chaque fois que les autorités compétentes décident de recourir à une tierce partie, elles doivent attribuer le contrat par voie de mise en concurrence, à moins que l'une des trois situations suivantes ne s'applique et autorise l'attribution directe :
 - Des seuils minimaux : la valeur annuelle moyenne du contrat est estimée à moins de 1 000 000 EUR ou le contrat a pour objet la fourniture annuelle de moins de 300 000 kilomètres de services publics de transport de voyageurs (des seuils spécifiques s'appliquent aux petites et moyennes entreprises).

- En cas d'interruption des services ou de risque imminent d'apparition d'une telle situation, l'autorité compétente peut prendre des mesures d'urgence (maximum deux ans).
- Sauf si le droit national l'interdit, les services de transport par chemin de fer peuvent aussi être attribués directement (à l'exception des autres modes de transport sur rail tels que le métro ou le tramway).

Les États membres ont jusqu'au 3 décembre 2019 pour se conformer aux règles relatives aux procédures d'attribution, fixées à l'Article 5 du Règlement OSP. Les contrats ayant été attribués avant l'entrée en vigueur du Règlement OSP peuvent se poursuivre jusqu'à leur expiration (s'ils ont été attribués il y a moins de 30 ans au terme d'une procédure de mise en concurrence équitable et s'ils ont été attribués de toute autre manière il y a moins de 15 ans).

2.1.3 Règles relatives aux compensations de service public

Le Règlement OSP prévoit que les compensations accordées pour l'exécution des obligations de service public doivent être calculées de manière à éviter toute surcompensation. S'agissant des contrats attribués directement, cela signifie que le montant de la compensation doit être calculé suivant la méthode de calcul prévue en Annexe du Règlement :

« La compensation ne saurait excéder un montant correspondant à l'incidence financière nette, équivalant à la somme des incidences, positives ou négatives, dues au respect de l'obligation de service public sur les coûts et les recettes de l'opérateur de service public. ».

Incidence financière nette = coûts occasionnés par les OSP - incidences positives générées au sein du réseau exploité au titre des OSP - recettes tarifaires ou toute autre recette générée lors de l'exécution des OSP + un bénéfice raisonnable.

La compensation de service public conformément au Règlement sera considérée comme compatible avec le marché commun et, à ce titre, exonérée de l'obligation de notification préalable à la Commission européenne.

Dans des pays comme le Royaume-Uni, où des pans entiers du transport de passagers par autobus sont exploités de manière commerciale (Angleterre, Pays de Galles et Écosse uniquement), et en Allemagne, certains volets du marché des autobus régional ne relèvent pas du périmètre de la présente étude, car ils ne sont pas couverts par l'Article 4 du Règlement 1370/2007.

2.1.4 Publication des obligations de service public

Le Règlement OSP prévoit en son Article 7 que les autorités compétentes doivent publier, une fois par an, un rapport global sur les obligations de service public, ainsi que des précisions à propos du financement et de la qualité du réseau de transport public à surveiller. L'obligation des

contrats de service public et la publication des performances et des obligations de service public sont censées garantir davantage de transparence dans le secteur.

2.2 Vue d'ensemble des opérateurs de TPU

Dans divers pays, le transport public urbain est caractérisé par un nombre élevé d'opérateurs internes, notamment dans les grandes villes, où ces derniers exploitent des réseaux entiers de TP intégrés, composés de services d'autobus, de tramway, de métro léger et de métro.

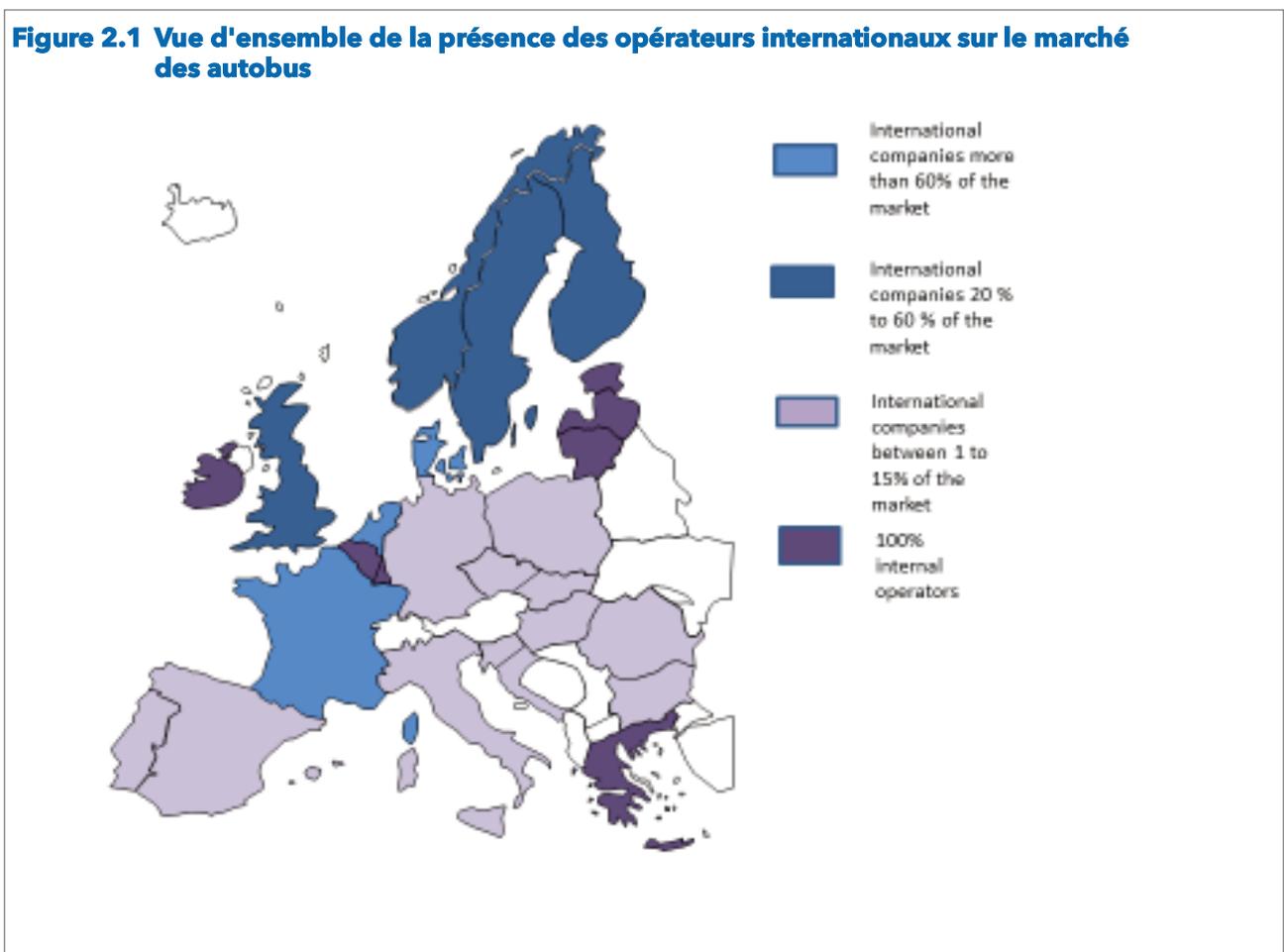
En dehors des villes de grande taille et de taille moyenne, le secteur du transport public est caractérisé dans certains pays par la présence de sociétés d'autobus petites et moyennes. Il peut aussi bien s'agir d'entreprises familiales que d'entreprises appartenant à de grands groupes internationaux. Elles exercent leurs activités en tant que sous-traitantes pour des opérateurs internes ou d'autres entreprises privées dans le cadre du transport public urbain, ou travaillent pour leur propre compte, participant à des appels d'offres concurrentiels, notamment pour les activités de transport qui relient des agglomérations urbaines (conurbations) au centre-ville ou pour le transport interurbain.

Dans un certain nombre de pays, la sous-traitance peut être prévue par les autorités compétentes (comme en Belgique, en Autriche, en République tchèque ou en Allemagne), pour des raisons historiques et pour des motifs de développement de l'emploi chez les petits et moyens opérateurs présents dans les zones plus rurales. D'aucuns considèrent les petits et les moyens opérateurs comme étant plus souples et capables de s'adapter à l'évolution du nombre de passagers ou à des services de transport irrégulier spécifiques (par exemple, bus à la demande ou transport scolaire).

Toutefois, le recours à la mise en concurrence s'est généralisé ces dix dernières années, permettant à un certain nombre d'entreprises internationales actives dans le secteur du transport public urbain en Europe et au-delà de se développer. Tel est, par exemple, le cas de plusieurs sociétés françaises, dont Keolis, Transdev et RATP Dev. Keolis et Transdev sont ainsi présentes dans cinq à six pays européens (en dehors de la France) et dans le reste du monde. Parmi les autres opérateurs européens de poids, citons Arriva DB, Nobina et Abellio (filiale de la compagnie ferroviaire néerlandaise NS). Arriva DB a considérablement renforcé sa présence dans plusieurs pays européens. En 2013, Arriva DB, qui a repris les activités d'autobus en Europe de l'Est de Veolia (maintenant Transdev), était pré-

sente dans une majorité de pays européens. La carte suivante permet de visualiser la présence d'opérateurs internationaux sur le marché des autobus. Elle a été compilée grâce aux estimations fournies par les personnes interrogées dans le cadre de la présente étude, à des résultats d'études ou à de la recherche documentaire. Cette carte doit être considérée comme indicative.

Figure 2.1 Vue d'ensemble de la présence des opérateurs internationaux sur le marché des autobus



Source : Entretiens/étude ICF et rapport 2015 de l'UITP
 Malte : les entreprises internationales représentent plus de 60 % du marché
 Chypre : 100 % d'opérateurs internes

Conformément au Règlement 1370/2007, les opérateurs internes bénéficiant d'une attribution directe ne sont pas autorisés à participer à des procédures d'appel d'offres concurrentiel en dehors de leur réseau (Article 5 (b)). Toutefois, des exceptions sont possibles au cours de la période de transition et si l'autorité compétente envisage d'ouvrir à la concurrence un contrat précédemment attribué directement (Article 5 (c)). La décision d'organiser une procédure d'appel d'offres concurrentiel et de mettre en concurrence son opérateur interne est un choix stratégique de l'autorité compétente.

La France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Italie, la Suède et l'Allemagne (avec Arriva) disposent d'opérateurs internationaux ayant tout d'abord grandi sur leur propre marché. Dans de nombreux cas, ces opérateurs appartiennent au groupe d'une compagnie de chemin de fer nationale, comme par exemple Abellio et Qbuzz (NS), Netinera (FS), Keolis (SNCF) ou Arriva (DB) et Pohjolan liikenne (Finlande, qui fait partie de VR). Transdev appartient à une banque d'investissement publique, la Caisse des dépôts, et à Veolia Environnement. Parmi les autres opérateurs internationaux, citons Stagecoach, National Express, Go-Ahead et/ou First Group, qui sont des groupes britanniques désireux de prendre pied sur le marché d'Europe continentale. Des opérateurs non européens sont aussi de plus en plus souvent présents sur le marché du TPU européen (comme par exemple MTR - Hong-Kong, Tower Transit - Australie, ConfortDelGro - Singapour, East Japan Railways, Egged - Israël).

Alors qu'en Autriche et en Allemagne, les collectivités locales jouent un rôle prépondérant, des opérateurs locaux de taille moyenne ont conquis une part de marché grâce à la sous-traitance des activités de transport public urbain et aux appels d'offres concurrentiels pour le transport interurbain.

Toutefois, les entreprises internationales ne disposent d'une part de marché significative que dans sept états membres, à savoir ceux ayant 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.

À cet égard, il convient également de mentionner que de nombreuses grandes entreprises ont créé des filiales qui appliquent souvent des conventions collectives différentes. Cette situation a été signalée pour l'Allemagne. En France, des sociétés ad hoc sont mises sur pied pour exploiter tout un réseau. Il s'agit de filiales de groupes internationaux, dont Keolis Lyon ou Transdev St Etienne. En Allemagne, DB a racheté un certain nombre de petits opérateurs qui exercent souvent leurs activités sous des conventions collectives (régionales) applicables au secteur privé, ou sans convention collective, et dont le personnel ne bénéficie dès lors pas de la sécurité de l'emploi, ni des conditions offertes par la convention collective conclue au niveau de la DB. Transdev, Arriva DB et Keolis ont constitué un Comité d'entreprise européen, conformément au droit

communautaire, autorisant ainsi la participation des travailleurs à l'échelle européenne.

Pour le marché des services de tramway, il convient d'observer que Keolis et Transdev sont les principaux opérateurs internationaux en cas d'appel d'offres concurrentiel. Toutefois, 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) dans tous les états membres.

Il peut, par ailleurs, être observé qu'au cours des dix dernières années, certaines entreprises internationales ont été constituées à partir de plusieurs opérateurs internes de taille moyenne ou privatisés ou de plusieurs entreprises publiques, par le biais de la fusion de deux opérateurs internationaux ou de l'acquisition d'opérateurs de plus petite taille par de grandes entreprises publiques. L'un des défis à relever sur un marché concurrentiel est d'éviter, au niveau national, que la part de marché des opérateurs ne devienne dominante, limitant de ce fait la concurrence et la marge de négociations de l'autorité compétente. Les ouvrages de référence⁵ indiquent que pour tirer parti d'un appel d'offres concurrentiel, il ne suffit pas toujours de dépendre de deux offres. À cet égard, la loi finlandaise prévoit qu'aucun opérateur ne peut disposer d'une part de marché supérieure à 35 %.

Selon la tendance générale indiquée par les personnes interrogées et par les résultats de l'étude, le nombre d'opérateurs internes (ou leur rôle) s'est réduit au cours de ces dix dernières années et continue à se replier dans pratiquement tous les pays, notamment en ce qui concerne les services d'autobus, au moins dans les pays où sont organisés des appels d'offres concurrentiels. De même, dans les pays où les opérateurs internes dominent toujours le marché, la possibilité donnée aux autorités d'utiliser une procédure de mise en concurrence crée une certaine pression sur ces opérateurs, qui doivent justifier leur modèle opérationnel et renégocier les conditions de travail. Dès lors, des travailleurs ont fait part de leurs craintes quant à l'avenir des opérateurs internes. Toutefois, l'analyse ci-dessus démontre que l'entité opérationnelle et ses salariés ne disparaissent pas nécessairement, mais poursuivent leurs activités sous la forme d'une entreprise privée avec une autre direction. L'impact de ce changement sera abordé au chapitre suivant.

2.3 Emploi dans le secteur

Il est difficile d'obtenir des données en matière d'emploi pour le seul secteur du TPU. Les statistiques nationales couvrent la plupart du temps tous les types de transports de voyageurs, y compris le transport par chemin de fer, autocar (à longue distance) et interurbain. Dès lors, les données sont principalement collectées par des organisations professionnelles et d'employeurs sectorielles au moyen de questionnaires et de renseignements provenant de leurs organisations membres. Il n'est pas toujours possible de déterminer clairement la mesure dans laquelle ces données ne couvrent que les opérateurs du réseau ou englobent également le personnel des sociétés de sous-traitance. Les données doivent donc être considérées comme indicatives. Les partenaires sociaux ont précisé des tendances au niveau national, lesquelles ont été complétées par des renseignements spécifiques aux sociétés.

En Suède et en France, une augmentation globale du personnel a été observée, notamment en ce qui concerne le nombre de conducteurs. En revanche, en Finlande et aux Pays-Bas, l'emploi global s'est stabilisé, mais 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 République tchèque, en Italie et en Irlande, l'effectif du personnel dans le transport public urbain s'est légèrement tassé, cette érosion concernant plus particulièrement le personnel administratif.

Les estimations indiquent qu'à l'heure actuelle, le secteur du TPU en Autriche occupe environ 25 000 travailleurs. Toutefois, aucune tendance d'évolution ne peut être dégagée en raison de l'absence de données cohérentes spécifiques au secteur. En ce qui concerne la Bulgarie, aucune donnée globale en matière d'emploi n'est disponible et aucune tendance quant à son évolution ne peut être fournie.

La quote-part des conducteurs dans l'emploi sectoriel varie de 60 à 85 % de l'effectif total. La quote-part des conducteurs semble augmenter, notamment dans les cas de recours plus massif à la mise en concurrence dans le secteur. Cette tendance a plus particulièrement été observée aux Pays-Bas et en Suède. En raison de la nature des services assurés, le personnel opérationnel tend à se maintenir, tandis que des économies sont réalisées parmi le personnel de direction et administratif. La mise en œuvre de nouvelles technologies, notamment pour la vente des tickets, a dans ce cadre joué un rôle.

Autre incidence possible de la mise en concurrence, l'augmentation de l'âge moyen des salariés dans le secteur et ce, pour diverses raisons : la baisse du recrutement de jeunes sous l'effet d'une absence pratiquement totale de rotation du personnel (en France), le gel du recrutement observé au cours d'une période donnée et qui a toujours des incidences sur la pyramide des âges dans le secteur

(par exemple, en Allemagne), l'obligation de transfert de personnel qui limite les investissements en matière de recrutement (aux Pays-Bas par exemple) ou une diminution de l'attractivité du secteur ou de la profession. Néanmoins, l'augmentation de l'âge moyen des salariés ne s'observe pas seulement dans les pays qui ont une plus longue expérience de la mise en concurrence. Les opérateurs internes, notamment dans les deux pays d'Europe centrale et orientale étudiés (la République tchèque et la Bulgarie) sont également confrontés à une perte d'attractivité, notamment pour le métier de conducteur dans le secteur du TPU. Dans les pays d'ECO, l'activité de recrutement est en concurrence avec le secteur du transport routier, qui offre des rémunérations plus intéressantes.

D'autre part, même dans les pays (cas) où le transfert de personnel est obligatoire, des personnes interrogées en France, en Finlande et aux Pays-Bas affirment que l'organisation d'une procédure d'appel d'offres concurrentiel augmente la pression sur le personnel au cours de la période de transfert, car même si les conditions peuvent ne pas être modifiées et que l'emploi est alors garanti de facto, des changements dans le style de management et en termes d'attentes vis-à-vis du personnel peuvent intervenir en raison des nouvelles obligations contractuelles.

Des doutes planent quant à la mesure dans laquelle les chiffres et les tendances en matière d'emploi tiennent compte de l'externalisation de plus en plus fréquente des services de maintenance (technique) ou de nettoyage dans certains pays.

Les niveaux d'emploi dans le secteur sont étroitement corrélés au nombre de voyageurs et au développement de zones urbaines, et notamment aux politiques destinées à augmenter la quote-part modale du transport public urbain. Ces dernières années, la crise économique a eu - dans certains pays (dont l'Irlande) - un impact majeur sur le volume des voyageurs en raison de l'augmentation du taux de chômage. En effet, le nombre de personnes devant utiliser les transports pour se rendre au travail a diminué. D'autre part, il a pu être observé, notamment en Allemagne et en Autriche, que malgré l'augmentation du nombre de voyageurs, l'effectif ne progressait pas nécessairement de manière proportionnelle. Ce constat, qui pouvait s'expliquer par des gains d'efficacité, a toutefois été perçu comme une intensification du travail pour le personnel.

Les travailleurs masculins constituent l'essentiel de l'effectif du secteur, la quote-part des travailleurs féminins oscillant entre 8 et 18 % chez les opérateurs examinés dans le cadre de ce projet.

Il convient globalement d'observer qu'une grande majorité des salariés dispose de contrats de travail à durée indéterminée et à temps plein. Aux Pays-Bas et en Suède, la quote-part des travailleurs temporaires a cependant augmenté ces dernières années. Dans pratiquement tous les

pays, le travail à temps partiel, ainsi que le recours aux heures supplémentaires, sont assez limités. Toutefois, même si la quote-part du travail à temps partiel est supérieure dans les économies des états membres (tous secteurs confondus) par rapport à la quote-part du travail à temps partiel dans le transport public urbain, une augmentation du travail à temps partiel dans le secteur du TPU a cependant été observée par rapport aux niveaux d'il y a dix ans. Ce phénomène peut néanmoins être lié à une augmentation du nombre de femmes employées dans le secteur et à la volonté politique de proposer des opportunités de travail à temps partiel pour pouvoir mieux concilier vie professionnelle et vie privée.

Ce secteur a subi des modifications au fil du temps en termes d'organisation et d'heures de travail. L'un des changements qui a touché les travailleurs du secteur a été l'introduction de la Directive européenne sur le temps de travail, qui a limité le temps de travail à une moyenne de 48 heures sur une période de référence de quatre mois. Cet élément est considéré comme pertinent en Autriche et en Bulgarie. Dans ce dernier pays, les horaires de travail moyens semblaient être supérieurs avant l'adoption de ce texte, tandis qu'en Autriche, ce sont plutôt la rigidité des horaires de travail, l'organisation des pauses et le repos compensatoire qui ont des incidences sur l'organisation du temps de travail.

Par ailleurs, en raison du renforcement des exigences en matière d'efficacité opérationnelle (nonobstant le type d'attribution ou le type d'opérateur), le délai d'attente (aux terminaux) et l'heure de début et de fin des rotations ont été raccourcis. Les postes ont été adaptés aux heures de pointe et aux heures creuses, les travailleurs pouvant commencer en matinée, rentrer ensuite chez eux et revenir au début de l'après-midi.

Dans certains cas, une intensification du temps de travail a été observée, notamment dans les grandes villes, où les embouteillages ont des incidences sur la conduite des autobus et réduisent le temps de repos effectif des conducteurs entre les rotations. Ainsi, le secteur a récemment été confronté à une augmentation de l'absentéisme et du niveau de fatigue, nonobstant le type de procédure d'attribution. C'est également ce type spécifique de conditions de travail qui, au fil du temps, a réduit l'attrait du secteur et qui, dans certains pays, complique le recrutement de conducteurs (en Finlande, en Suède, aux Pays-Bas et dans certaines régions d'Allemagne par exemple). Le changement d'employeur consécutif à une procédure de mise en concurrence est également considéré par les personnes interrogées - et notamment par les travailleurs - comme un facteur supplémentaire réduisant l'attractivité de la profession de conducteur.

2.4 Présentation du cadre réglementaire national

Les sections suivantes proposent un aperçu comparatif de la situation dans les états membres concernant le cadre réglementaire national, la nature des autorités compétentes, l'utilisation du type d'attribution et les spécificités

contractuelles, le recours à la sous-traitance, la référence aux conditions sociales et l'obligation de transférer le personnel en cas de changement d'opérateur.

2.4.1 Cadre réglementaire national

Le Règlement 1370/2007 est directement applicable dans les états membres. Cette section vise à passer en revue d'autres législations nationales qui sous-tendent le cadre réglementaire de la prestation de services de TPU. Les ren-

seignements peuvent ne pas être complètement exhaustifs, mais ils font référence aux lois les plus importantes.

Le tableau ci-dessus énumère les principales lois en vigueur dans les douze états membres, qui ont été recensées au cours de cette étude :

Table 2.1 Présentation du cadre réglementaire national: lois organisant le transport public urbain

Pays	Cadre légal de référence organisant le transport public urbain
Autriche	Loi fédérale sur la mise en concurrence (Bundesvergabegesetz) ; Loi régissant les licences pour les opérateurs de services d'autobus (Krafffahrlinien Gesetz) ; Loi générale sur l'organisation du transport public local (ÖPNRV)
Belgique	<u>Wallonie</u> : Décret du 21 décembre 1989, modifié le 1er mars 2012, relatif au service de transport public de personnes en Région wallonne ; l'Article 31 bis prévoit que le Groupe Tec est l'unique opérateur interne en Wallonie. <u>Flandre</u> : Décret du 31 juillet 1990 relatif à l'agence autonomisée externe flamande De Lijn ; texte réglant la planification générale et le fonctionnement du transport public urbain ; décret du 20 avril 2011 portant création du Conseil flamand de la mobilité ; décret du 11 mars 2009 relatif à la politique en matière de mobilité <u>Région de Bruxelles-Capitale</u> : 2 novembre 1990. - Décret portant organisation du transport public urbain en Région de Bruxelles-Capitale
Bulgarie	Loi sur le transport routier ; Loi sur le trafic routier ; Décret N° 2 du 15 mars 2012 relatif aux conditions et procédures d'approbation des mécanismes de transport et de la fourniture d'autobus pour le transport public de voyageurs
République tchèque	Loi n° 111/1994 Coll. sur le transport routier, telle qu'amendée, relative au transport par autobus (en tant que composante des systèmes de transport public), Loi n° 266/1994 Coll. relative au transport ferroviaire, telle qu'amendée, relative (notamment) au fonctionnement des trolleys, trams et funiculaires ; Loi n° 194/2010 Coll. sur les services de transport public de voyageurs ; Loi n° 137/2006 Coll. sur les marchés publics ; Loi n° 526/1990 Coll. relative aux tarifs.
Allemagne	«Loi sur le transport de voyageurs» (Personenbeförderungsgesetz) ; «Loi de régionalisation» (Regionalisierungsgesetz) ; lois régionales relatives au transport public local de voyageurs (Regionale Gesetze für den ÖPNV) ; Loi de lutte contre les restrictions au commerce - Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen) ; Lois régionales sur le respect des conventions collectives (Tarifreuegesetze) ;
Finlande	Loi sur les contrats publics dans les secteurs spéciaux (Recueil des lois finlandais n° 349/2007 Laki vesija energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista), pour les secteurs de l'eau, de l'énergie, du transport et des services postaux ; Loi sur les contrats publics (348/2007 Laki julkisista hankinnoista) ; Loi sur le transport public (869/2009) régissant le développement du transport public afin d'assurer des services de transport quotidiens pour tous les citoyens dans tout le pays et pour proposer un transport urbain avec un niveau de qualité du service tel que son utilisation en est renforcée. De plus, une Loi sur les qualifications professionnelles des conducteurs de poids lourds et d'autobus (273/2007), un décret sur les qualifications professionnelles des conducteurs de poids lourds et d'autobus (640/2007) et une Loi relative à la consommation d'alcool dans le transport scolaire et d'enfants (1110/2010), réglementent la fourniture du transport public urbain.
France	Loi LOTI (1982) ; ordonnance sur les concessions: Ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession ; décret sur les concessions: Décret n° 2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession ; NOTRe: Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ; Maptam: Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
Irlande	Loi de 2008 régissant le transport à Dublin ; Loi de 2009 sur le transport régissant les licences d'exploitation de services commerciaux/de services de transport
Italie	Décret législatif (Decreto Legislativo ci-après D.Lgs) 422/1997 ; Bassanini Law' (Loi n° 59/97) ;
Pays-Bas	Loi sur le transport de voyageurs (Wet Personenvervoer)
Suède	Loi sur le transport de voyageurs (2010:1065 Lag om kollektivtrafik SFS)
Royaume-Uni	Loi sur le transport de 1968 ; Loi sur le transport de 1985 ; Loi relative à la Greater London Authority de 1999 ; Loi sur le transport de 2000 ; Loi sur le transport local de 2008

Source : Rapports nationaux de l'ICF

Ces lois exposent le cadre général pour le TPU, et notamment les compétences dévolues aux autorités ; elles déterminent également les conditions d'attribution des contrats de service public, fixent les critères pour la participation au processus de mise en concurrence et fournissent un cadre financier.

L'une des priorités essentielles de la présente étude est d'établir dans quelle mesure les lois nationales organisant le marché du TPU intègrent la définition des conditions sociales dans le cadre d'un processus d'attribution des contrats, qu'il s'agisse d'une attribution directe ou après mise en concurrence.

L'étude menée dans les douze pays ayant fait l'objet d'un examen approfondi a démontré que ce constat n'est observé qu'en Allemagne, où une législation spécifique (en vigueur uniquement dans certains États fédérés), la loi sur le respect des conventions collectives (Tarifreuegesetze, TTG), a pour objectif de sauvegarder les normes sociales, en raison de la diversité des relations entre employeurs et salariés en Allemagne et de la réalité inhérente à la procédure d'appel d'offres concurrentiel (concurrence sur le prix) (pour de plus amples informations, voir l'encadré en page 60). En l'absence d'une convention collective sectorielle universellement contraignante, ces lois ont pour objectif de fixer des règles du jeu équitables pour les aspects

sociaux entre tous les soumissionnaires participant à des procédures d'appel d'offres concurrentiel dans un Land spécifique, notamment en ce qui concerne les normes salariales. Elles sont donc conçues pour prévenir le risque de dumping social et salarial, tel que précisé dans le Considérant 17 du Règlement OSP.

Dans d'autres pays comme l'Autriche, les Pays-Bas, la Suède, la France ou la Finlande, ce type de loi peut ne pas s'avérer nécessaire en raison de l'existence de conventions collectives sectorielles universellement contraignantes.

Alors que l'intégration 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 1307/2007 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 cités dans le processus de mise en concurrence en cas d'utilisation des conditions sociales pour la sélection d'une offre.

Tel est également le cas aux Pays-Bas, où, récemment, davantage de références au Règlement ont été faites concernant les conditions sociales, car les lois relatives au transport n'apportent aucune précision quant à la sélection d'une offre au moyen de critères sociaux et de qualité de service.

2.4.2 Autorités compétentes

Les autorités compétentes au niveau local pour l'attribution des contrats à des opérateurs de transport urbain sont en règle générale des municipalités (villes) ou une entité spécifique pour une zone urbaine déterminée (englobant plus d'une municipalité ou d'une ville) ou des agences/associations chargées d'une zone géographique donnée. En l'absence d'autorité locale compétente, une autorité nationale compétente peut attribuer des contrats pour une zone géographique bien précise. Le nombre d'autorités dépend de la taille du pays et de sa structure administrative. La France, par exemple, compte à elle seule 36 000 municipalités. Néanmoins, toutes ne sont pas des autorités locales compétentes. Ces vingt dernières années, nous avons assisté, en France, à une tendance générale au regroupement des municipalités en vue de former une seule autorité en matière de transport. Récemment, ces agglomérations ont étendu leur territoire géographique (en incorporant davantage de municipalités), pour des motifs essentiellement financiers, mais aussi d'évolution générale en matière d'urbanisation. Cette tendance a également été observée en Italie. L'Irlande fait figure d'exception parmi les pays étudiés. En effet, elle ne compte qu'une seule autorité nationale compétente pour l'attribution de tous les contrats de transport public urbain, qu'il s'agisse des services d'autobus ou des services ferroviaires. La Belgique est le seul pays étudié dans lequel il existe une autorité régionale du transport, à savoir le Ministère des transports de chacune de ses trois entités fédérées que

En Autriche, le Ministère fédéral du transport a publié des lignes directrices à propos de la prise en compte des conditions sociales en cas d'appel d'offres concurrentiel. Ces lignes directrices font référence au Règlement OSP et visent à accompagner les autorités compétentes lors de l'examen des options possibles. Une autorité compétente a signalé que les conditions sociales étaient effectivement prises en compte lors de l'établissement des spécifications de l'appel d'offres concurrentiel.

Les exigences en matière de transfert de personnel - faisant référence au Règlement et aux articles pertinents dont il est question ci-dessus - que les autorités compétentes peuvent éventuellement prévoir (ou s'abstenir de prévoir lorsque la législation prévoit un transfert du personnel) n'ont été observées qu'en Allemagne et en Suède (dans une moindre mesure), deux pays où le transfert de personnel ne serait pas organisé en cas de changement d'opérateur au terme d'une procédure de mise en concurrence. Il convient toutefois de préciser que cela ne se produit que dans de rares cas.

En conclusion, aucun des cadres réglementaires nationaux étudiés ne prévoit une application explicite des normes sociales. Dans certains cas, les conditions sociales mentionnées en vertu des règles nationales font référence au personnel qualifié et au respect des normes de sécurité sociale et du droit du travail. Or, il s'avère que ces aspects sont abordés de manière explicite dans la plupart des pays.

sont la Flandre, la Wallonie et la Région de Bruxelles-Capitale. Des zones urbaines plus étendues ou des capitales disposent par ailleurs d'une agence ou d'un organisme distinct chargé des questions du transport, comme c'est le cas à Londres, à Sofia ou à Prague. L'Autriche, l'Allemagne et la Finlande ont constitué au niveau régional une autorité compétente supplémentaire (une association de transports), qui est chargée de l'élaboration d'un plan de mobilité urbain en vertu duquel le transport public sera organisé et mis sur pied. Ces associations de transports peuvent être chargées des renseignements sur les voyages et des systèmes intégrés de vente de billets, de l'établissement des tarifs pour la région, ainsi que du financement de l'infrastructure ; elles peuvent également attribuer les services de transport interurbain et interrégional. De même, ces autorités évaluent et surveillent l'efficacité de la fourniture du transport public urbain. L'Italie a, depuis 2014, mis sur pied une autorité du transport indépendante qui remplit également un rôle d'avantage stratégique en surveillant l'efficacité de l'organisation des services de TPU (Autorita' di Regolazione dei Trasporti, ART ; pour de plus amples informations, voir le rapport national).

Le tableau ci-dessous fournit un aperçu indicatif du nombre d'autorités par pays.

Table 2.2 Aperçu du nombre d'autorités par pays

Pays	Structure et nombre d'autorités compétentes
Autriche	Municipalité, 8 associations de transport (Verkehrsverbund)
Belgique	Trois autorités régionales compétentes (Ministères des transports au niveau fédéré - Flandre, Wallonie et Région de Bruxelles-Capitale)
Bulgarie	Municipalité - environ 50 villes - 5 villes de plus de 100 000 habitants
République tchèque	Municipalités (zones urbaines) ; autorités régionales
Allemagne	Environ 400 autorités compétentes au niveau municipal pour les services d'autobus (pas compétentes pour leur propre compte) ; 68 pour les services ferroviaires ; associations de transports (Verkehrs/Tarifverbund), autorités supplémentaires octroyant des licences en application de la Loi sur le transport de voyageurs dans les États fédérés
Danemark	Municipalités et autorités régionales de transport (six au total)
Finlande	Trois types d'autorités compétentes pour le transport public urbain : <ul style="list-style-type: none"> ■ Municipalités (au nombre de 10) ■ Zone métropolitaine (Helsinki et les villes voisines) ■ Centres ELY (Centres gouvernementaux de développement économique, de transport et d'environnement) en tant qu'autorités régionales compétentes en matière d'attribution des contrats pour le transport interurbain. Il existe 15 centres de ce type.
France	Municipalities which are generally organised in groups of agglomerations or urban zones; in total about 36,000 municipalities; Paris region apart; Metropoles in charge of mobility competences since 2014.
Lettonie	Municipalités et villes - neuf villes au total
Irlande	Compétence de l'Autorité nationale du transport pour tout le transport urbain
Italie	Régions, provinces, municipalités et agence gérant spécifiquement les questions de transport pour le compte des autorités locales
Pays-Bas	12 Provinces ; 3 autorités urbaines - Amsterdam/La Haye - Rotterdam, Utrecht
Suède	21 autorités de transport régionales
Slovénie	Municipalités et Ministère de l'infrastructure
Espagne	Réglementation pour les Communautés autonomes de TPU ; attribution par les municipalités
Royaume-Uni	Différences régionales : <ul style="list-style-type: none"> ■ Londres - une seule autorité compétente pour tous les modes de transport - Greater London Authority ■ Angleterre (hors Londres) - Entreprises de transport public (Passenger Transport Executives - regroupant plusieurs comtés - organismes d'exécution pour les autorités) ; autorités unitaires, conseils de district et de comté regroupés ; autorités locales en matière de transport (zones non métropolitaines) ■ Pays de Galles - quatre consortiums régionaux de transport ■ Écosse - conseils de comté regroupés au sein de partenariats régionaux pour le transport - chaque conseil de comté reste compétent ; organismes de transport public ■ Irlande du Nord - Département du développement régional - autorité unique pour le territoire

Source: Rapports nationaux de l'ICF ; recherche documentaire

L'autorité compétente est chargée de la politique de mobilité, laquelle regroupe tous les services de TPU qui sont assurés au sein d'un territoire donné. Sa tâche consiste à répondre aux besoins des voyageurs, de façon rentable, afin que les recettes dégagées par les tarifs et la compensation publique soient affectées le plus efficacement possible. Elle fixe également des normes minimales en matière de qualité pour les services de transport public, le niveau des tarifs et des droits, les droits des voyageurs et les demandes d'indemnisation. Elle établit des critères pour les adjudications et la mise en concurrence, fait des choix quant aux investissements et au développement de l'infrastructure et, parfois, assure la maintenance de l'infrastructure et l'achat de matériel roulant.

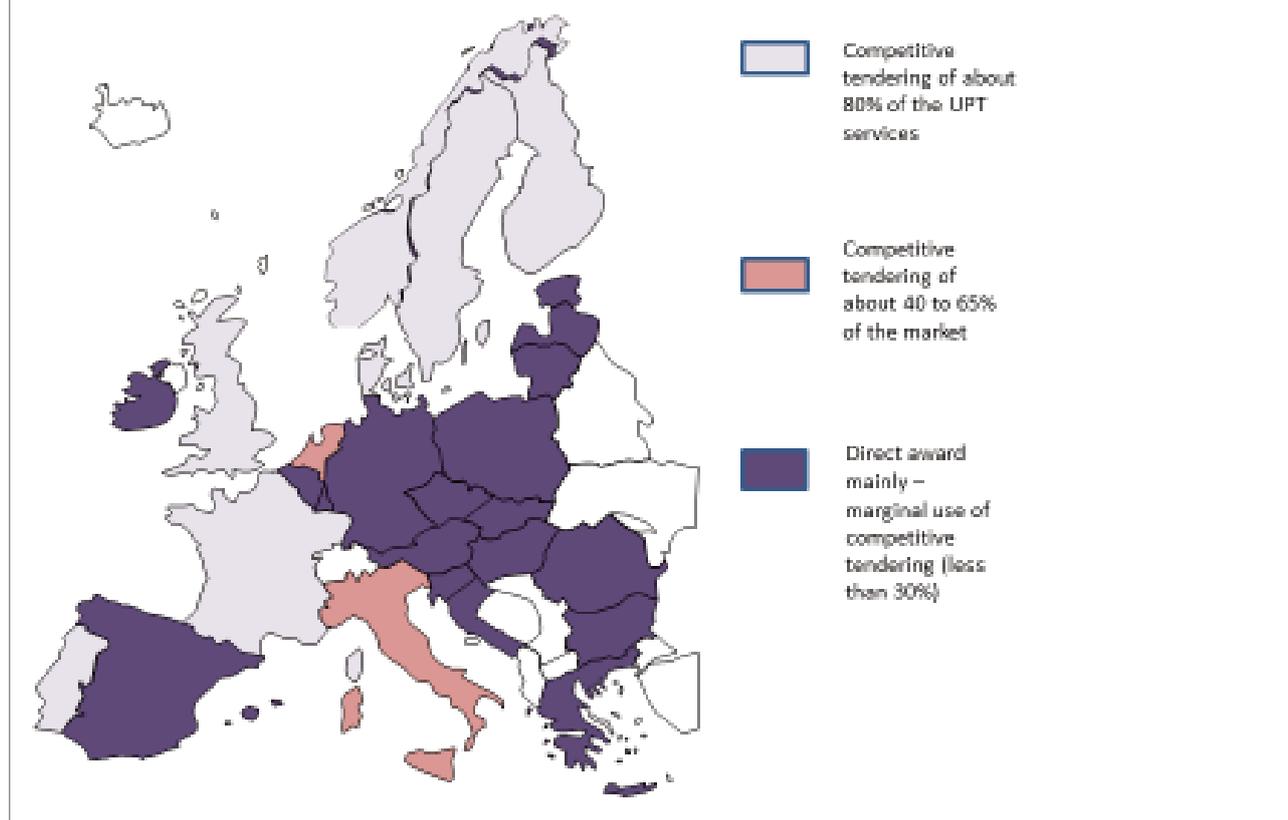
Nous avons observé au cours de cette étude que même si ce sont les autorités municipales ou régionales qui attribuent les contrats en matière de TPU et qui apportent également la principale contribution financière, le niveau national a également un rôle à jouer dans la mise en place du cadre financier pour l'infrastructure et l'exploitation du transport urbain, notamment en Autriche, en Allemagne, en France et en Irlande. Le niveau politique national ou régional peut également exercer une influence sur la politique de la mobilité, sur les investissements plus conséquents (par exemple, la construction de lignes de tram ou de métro), ainsi que sur le type d'attribution à utiliser (par exemple, les régions en Belgique, la République tchèque et le gouvernement régional en Italie).

2.5 Aperçu de l'utilisation du type d'attribution

La section ci-dessous fournit un aperçu du type d'attribution utilisé par les autorités compétentes par mode de transport. Elle vise également à apporter des informations sur les types de contrats, ainsi que la fourniture du matériel roulant et les activités de maintenance.

L'illustration ci-dessous fournit un aperçu indicatif du type d'attribution utilisé par pays pour les lignes de bus dans le secteur du TPU. Établie au terme d'une recherche documentaire, cette carte a été confirmée par les douze études nationales approfondies. Ces renseignements doivent être considérés comme indicatifs pour tous les autres pays.

Figure 2.2 Aperçu de l'utilisation du type d'attribution pour les lignes de bus urbain (en fonction de la valeur du contrat)



Source : Études nationales de l'ICF, rapport 2015 de l'UITP, recherche sur le web

Note : Récents développements au Portugal - Les réseaux de Lisbonne et de Porto ont été attribués en 2015, mais début 2016, le gouvernement actuellement en place a annulé les concessions octroyées à des sociétés espagnoles et mexicaines. Pour la France, il s'agit de la situation hors région de Paris.

Malte : Mise en concurrence pour environ 80 % des services de TPU

Chypre : Essentiellement l'attribution directe

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. Au Royaume-Uni (Angleterre (hors Londres), Écosse et Pays de Galles), l'attribution directe est très rare et uniquement dans des situations très spécifiques. En Suède et en Finlande, l'attribution directe est également réglementée et n'est utilisée qu'exceptionnellement. Par ailleurs, il existe peu d'entreprises municipales. En Autriche et en Bulgarie,

les services régionaux et de TPU dans les villes de petite et moyenne importance seront de plus en plus fréquemment attribués après mise en concurrence, car le nombre d'entreprises municipales a diminué, certaines n'existant plus du tout. Dans la pratique, dans plus de dix états membres, le recours à l'appel d'offre est assez marginal et principalement utilisé dans les zones urbaines de petite et moyenne taille (même si, dans une certaine mesure, elle pourrait ne même pas être considérée comme du TPU en fonction de la définition utilisée dans l'étude).

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 la mise en concurrence avait déjà été appliqué préalablement à l'adoption du Règlement 1370/2007. Un recours accru à l'appel d'offres concurrentiel a notamment été observé ces 10 dernières années aux Pays-Bas et en Finlande, à telle enseigne qu'il couvre à l'heure actuelle plus de 80 % des lignes de bus. En Allemagne, la plupart des villes attribuent les contrats directement à un opérateur interne. On note plusieurs exemples d'appels d'offres concurrentiels, essentiellement pour les services d'autobus régionaux et, dans une moindre mesure, pour les réseaux urbains de petite taille. Ces dernières années, le recours aux appels d'offres concurrentiels en Italie a certes augmenté, mais sans atteindre le niveau élevé observé en France ou aux Pays-Bas. Dans certains pays, la conclusion de contrats avec l'opérateur interne conformément au Règlement 1370/2007 n'est pas encore fréquente et l'opérateur interne assure des services de transport en s'appuyant sur le règlement ou sur d'anciennes dispositions. C'est ainsi qu'en Allemagne, les attributions directes conformément aux dispositions du Règlement 1370/2007 ne sont guère nombreuses. La plupart d'entre elles devraient être finalisées à compter de 2017. En ce qui concerne la Bulgarie, il n'est pas toujours évident de déterminer si les opérateurs internes se sont vus attribuer un contrat conformément au Règlement 1370/2007. 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 droit exclusif, mais utilisation de règles générales régissant la compensation financière en contrepartie de tarifs maximaux pour certaines catégories de passagers), 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. En effet, la législation prévoit des dispositions à propos de la primauté des services de TPU commercialement viables, ce qui représente une situation spécifique au contexte allemand (le système dit du « *Eigenwirtschaftliche Verkehre* »). D'autre part, les services de bus à Londres sont ouverts à la concurrence, alors que les services d'autobus en Irlande du Nord sont exploités par un opérateur interne (à cet égard, il n'est pas possible de savoir si le contrat a été attribué directement, conformément aux dispositions du Règlement 1370/2007).

On observe une tendance à l'attribution directe à un opérateur interne des réseaux de transport public urbain (routier et ferroviaire) dans les capitales ou dans les très grandes zones urbaines. Il existe des exceptions, comme Londres ou Helsinki, où les services de transport utilisant un réseau ferroviaire urbain sont assurés en interne ou par un opérateur interne, et où les lignes d'autobus sont attribuées au terme d'un appel d'offres concurrentiel. À Stockholm, tous les services de TPU sont attribués par appel d'offres concurrentiel à différents opérateurs (y compris pour le métro).

Dans les pays qui utilisent tant les appels d'offres concurrentiels que l'attribution directe, les autorités peuvent passer d'un système à l'autre. Tel a, par exemple, été le cas en France, en Allemagne, aux Pays-Bas (mais uniquement dans les grandes villes comme Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht) et en Bulgarie.

Les raisons exactes sous-tendant ces choix ne sont pas totalement claires. Des entretiens avec des travailleurs, des autorités et des entreprises ont révélé qu'à de nombreux égards, le choix était motivé par des raisons politiques, la mise en concurrence étant considérée comme un moyen d'améliorer la qualité et la rentabilité des services de transport tout en réalisant des économies. S'agissant de la France, les personnes interrogées ont indiqué que l'une des raisons d'opter pour l'attribution directe était de nature politique, à savoir la volonté de conserver les avantages financiers au niveau local et de pouvoir les réinvestir. Le GART (Groupement des Autorités Responsables des Transports), l'UTP (l'Union des Transports Publics et ferroviaires), l'EPL (la Fédération nationale des sociétés publiques locales) et la FNTV (la Fédération nationale des transports de voyageurs) ont commandé une étude portant sur les raisons du choix du type d'attribution. Publiés en janvier 2015⁶, les résultats avancent les raisons suivantes pour expliquer ce qui amène les autorités compétentes à opter pour l'attribution directe après avoir expérimenté la mise en concurrence :

- concurrence insuffisante (réception de deux offres seulement) ;
- offres trop onéreuses sur le plan financier ;
- coûts juridiques élevés (par exemple en cas d'erreur administrative dans les procédures de mise en concurrence, jurisprudence) ;
- conviction que la souplesse de gestion de l'autorité sera supérieure ; mauvaises relations entre l'autorité et l'opérateur précédent, orientant ainsi le choix vers l'attribution directe.

Compte tenu du dernier argument, les quelques expériences de mise en concurrence reprises dans cette étude et dont la gestion s'est avérée difficile pour diverses raisons (expériences de mise en concurrence prématurées aux Pays-Bas et en Allemagne)⁷ indiquent qu'il peut être utile d'approfondir l'étude afin de comprendre les choix des autorités compétentes quant au type d'attribution. Il semble en effet que les raisons motivant le choix de l'une ou l'autre des options soient assez similaires, comme l'indique l'étude française.

Lorsque des services de tram et de métro léger sont assurés depuis longtemps déjà dans une ville, ils sont très souvent attribués en même temps que les services d'autobus et ce, dans le cadre d'un réseau. C'est ainsi par exemple qu'en Allemagne et en Autriche, les réseaux d'autobus urbains, qui englobent le métro léger, sont directement attribués à un opérateur interne, tandis qu'en France (hors

⁶ Olivier Domenach : gestion directe ou déléguée, les déterminants du choix, voir p. 160 - http://_65430983298_1_1421100000.mobilicites.elteg.net/media/rapport-final-v-14-od-17-07-2015.pdf

⁷ S'agissant des Pays-Bas, voir le rapport national et pour l'Allemagne, voir l'encadré en page 64

Paris) et aux Pays-Bas, les autorités adjudicatrices attribuent souvent l'ensemble du réseau (autobus et métro léger) au terme d'une procédure de mise en concurrence. Il s'est avéré impossible d'obtenir un aperçu complet de la situation pour les pays n'ayant pas fait l'objet d'une étude approfondie. Lorsque les services de tram étaient récents, comme dans le cas du réseau LUAS de Dublin, la procédure d'appel d'offres concurrentiel a été utilisée (contrairement aux services d'autobus qui sont directement attribués à un opérateur interne). En France (à St. Etienne, par exemple) et aux Pays-Bas (à Utrecht, par exemple), où les services de tram s'inscrivent dans le réseau, ils sont attribués après mise en concurrence (et ont

été attribués à des entreprises privées). Au Royaume-Uni, les services de tram (disponibles dans 8 villes seulement) sont également attribués après mise en concurrence. Il en va de même de certaines parties des réseaux de tram en Suède (deux cas).

S'agissant des services de métro, un opérateur interne assure le service dans la majorité des cas. Toutefois, dans deux études nationales approfondies, pour la France (Lyon, Lille, Rennes, Rouen) et pour la Suède (Stockholm), les services de métro ont été attribués après appel d'offres concurrentiel.

2.6 Aperçu des spécificités contractuelles

Le tableau suivant offre un aperçu de la durée du contrat dans les services de transport public urbain et précise si la fourniture du matériel roulant, de la maintenance et de

la maintenance de l'infrastructure relevaient aussi du contrat.

Table 2.3 Aperçu de la durée du contrat et des spécificités contractuelles

Pays	Durée du contrat	Spécificités contractuelles		
		Matériel roulant	Maintenance	Maintenance de l'infrastructure
Autriche	Entre 8 et 15 ans	✓	✓	
Belgique	5 ans	✓	✓	
Bulgarie	10 ans bus et métro léger	✓	✓	✓
République tchèque	Entre 8 et 10 ans	s.o.	s.o.	s.o.
Allemagne	10 ans pour les services de bus ; 15 ans pour le métro léger et le métro, jusqu'à 22,5 ans pour les services mixtes	✓	✓	✓
Finlande	De 5 à 7 ans (avec une option de prorogation pour 3 ans)	✓	✓	
France	Hors Paris : de 5 à 10 ans maximum (si services ferrés inclus)		✓	
Irlande	5 ans	✓	✓	
Italie	De 8 à 10 ans		✓	✓
Pays-Bas	De 6 à 10 ans pour les services de bus, et de 10 à 15 ans pour les services ferroviaires	✓	✓	
Suède	8 ans (avec une option de prorogation pour 3 ans)	✓	✓	
Royaume-Uni	Londres uniquement : 5 ans (avec une option de prorogation pour 2 ans) pour les services d'autobus			

La période d'attribution la plus courte est de cinq ans et la plus longue de quinze ans, notamment pour les services intégrés englobant les services d'autobus et les services ferroviaires urbains (habituellement, de dix à quinze ans pour les services ferroviaires). Lorsque des investissements majeurs sont prévus et compte tenu des conditions inhérentes à la dépréciation des actifs, la durée du contrat de service public peut être prorogée de 50 %, jusqu'à vingt-deux et demi ans. Les informations obtenues montrent que tous les pays n'appliquent pas systématiquement les périodes contractuelles maximales autorisées.

Certaines personnes interrogées ont indiqué que plus les contrats étaient courts - notamment pour les contrats conclus après un appel d'offres concurrentiel - plus la pression sur la performance augmentait et plus les autorités évaluaient les moyens financiers destinés au fonctionnement et fixaient plus fréquemment des critères de qualité. Une étude portant sur le cas de la France indique également que les opérateurs estiment plus difficile de « gérer réellement » un réseau et de nouer une relation de confiance avec les autorités dans le cadre de contrats de courte durée⁸. Des contrats plus courts induisent également un surcroît de pression et d'insécurité pour le personnel, notamment dans les pays où aucune mesure de protection obligatoire n'existe (par exemple, en matière de transfert de personnel).

La plupart des contrats couvrant les services d'autobus (à l'exception de la France, de la Belgique et de l'Irlande) où les autorités organisatrices sont, dans une large mesure, propriétaires du matériel roulant, qu'il s'agisse des bus ou du métro léger) prévoient également la fourniture de véhicules et d'activités de maintenance en fonction des spécificités locales ou régionales. La qualité et les spécificités

techniques des bus jouent un rôle majeur dans l'attribution des contrats. De même, la maintenance et la fourniture de dépôts de bus (notamment dans les pays qui ont massivement recours aux appels d'offres concurrentiels) revêtent une importance stratégique. Dans certains cas, les opérateurs prennent les véhicules en leasing, louent des dépôts de bus ou externalisent la maintenance. La maintenance des actifs exige d'importants investissements. Le matériel roulant respectueux de l'environnement (c'est-à-dire présentant des émissions réduites ou à propulsion électrique) est devenu un aspect important pour les autorités compétentes. L'une des différences entre l'appel d'offres concurrentiel et l'attribution directe peut être la fourniture de matériel roulant et sa maintenance dans les pays où la fourniture du matériel roulant relève du contrat. Le coût du remplacement des pièces ou des services de maintenance est inférieur pour les opérateurs privés internationaux, grâce aux économies d'échelle réalisées ; dès lors, le recours à l'appel d'offres concurrentiel peut être considéré comme un choix stratégique. Ainsi, dans le cas de Saint-Étienne, l'autorité compétente prévoit un budget supplémentaire pour l'opérateur Transdev afin de lui permettre d'acheter des pièces de rechange spécifiques⁹. En 2011, l'association française des opérateurs internes AGIR Transport¹⁰ a mis sur pied un service d'achat couvrant le matériel d'entretien et les véhicules afin de pouvoir offrir un meilleur service à ses membres et d'obtenir des prix plus avantageux que si les opérateurs internes s'adressaient isolément au marché.

De plus en plus fréquemment, la gestion de l'infrastructure fait partie du contrat, notamment des contrats de services ferroviaires. La compensation publique recouvre la prestation de services, ainsi que le renouvellement du matériel roulant ou de l'infrastructure.

2.7 Aperçu du recours aux conditions sociales dans le processus d'attribution

La présente section est consacrée aux résultats des entretiens et aux recherches issues de l'étude approfondie des pays concernant la prise en compte des conditions sociales dans le processus d'attribution. Les conditions sociales, qui peuvent également être utilisées lors de la sélection d'offres concurrentielles, exigent de toutes les sociétés soumissionnaires qu'elles répondent à certaines normes minimales précisées dans la loi, les conventions collectives de travail ou les obligations spécifiques au service en matière de salaires, de conditions non salariales, de retraite, de santé et de sécurité au travail ou d'exigences de formation, mais aussi de service. Des conditions sociales peuvent également être prévues dans un contrat attribué directement. Leur objectif est de maintenir et d'améliorer la qualité de la prestation de services et d'éviter le dumping social.

Il s'agissait également de procéder à l'examen des points suivants : la mesure dans laquelle les conditions sociales jouent un rôle dans le choix d'une offre, le type de conditions sociales jouant un rôle, la fréquence et la manière dont les conditions sociales ont été expressément mises en exergue dans les processus d'appel d'offres concurrentiel ou d'attribution directe. Cette analyse exclut toutefois l'aspect du transfert de personnel, car il sera analysé séparément ci-dessous (section 4).

Lors de l'examen de la prise en compte des conditions sociales, il importe également 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, la présence des normes sociales (et le niveau de ces normes) varie selon les légis-

⁸ Olivier Domenach : gestion directe ou déléguée, les déterminants du choix, voir p. 160 -http://_65430983298_1_1421100000.mobilicites.elteq.net/media/rapport-final-v-14-od-17-07-2015.pdf

⁹ Pour de plus amples informations, veuillez vous reporter à la page 23 du rapport annuel pour 2014 / 2015 - http://www.reseau-stas.fr/ftp/document/RAPPORT%20OK%20A5%202014%20WEB_2.pdf

¹⁰ Veuillez également consulter ce lien Internet : <http://www.agir-transport.org/achats/>

lations. De même, la couverture des conventions collectives et le niveau de détermination de ces 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, la pertinence de la stipulation de conditions sociales est d'évidence plus limitée que si ces normes avaient été établies à un niveau relativement élevé. En l'absence de conventions collectives sectorielles de ce type, ou si ces conventions lient uniquement les parties signataires (et que la couverture par les partenaires sociaux est relativement faible) et s'il existe un écart significatif entre les normes déterminées dans les conventions collectives sectorielles et dans les accords d'entreprise, l'intégration des conditions sociales dans les appels d'offres concurrentiels jouerait un rôle plus important.

Dans certains pays, des conventions collectives sectorielles universellement contraignantes sont en vigueur (aux Pays-Bas, en Autriche, en France et en Finlande) ; dans d'autres, elles sont pratiquement contraignantes pour toutes les parties, car elles ont été signées par la quasi-totalité des opérateurs (en Italie ou en Suède, par exemple). Dans d'autres pays encore, les conventions collectives sectorielles ne sont pas contraignantes pour toutes les entreprises ou n'existent pas, de sorte que la négociation collective au niveau de l'entreprise gagne en importance. Cette dernière situation peut déséquilibrer la situation de départ lors du dépôt d'une soumission dans les procédures d'appel d'offres concurrentiel. Dans pareil cas, deux possibilités existent : soit la législation nationale spécifique, dans le régime des appels d'offres concurrentiels, les conventions collectives représentatives du secteur (ou les conventions collectives d'entreprise représentatives) doivent servir de référence lors du dépôt d'une offre par tous les soumissionnaires, soit l'autorité compétente s'appuie sur les Articles 4.5 et 4.6 du Règlement OSP (lus parallèlement aux Considérants 16 et 17) pour fournir un ensemble de normes sociales pour la procédure de soumission. La première option est utilisée en Allemagne, où la législation nationale régissant le respect des conventions collectives (lois TTG) exige des soumissionnaires qu'ils se conforment à la convention collective sectorielle la plus représentative. Les autorités compétentes peuvent stipuler des conditions sociales supplémentaires dans le respect du Règlement OSP. Dans des pays tels que la Bulgarie, la République tchèque et le Royaume-Uni (dans des branches recourant à l'appel d'offres concurrentiel), une autorité compétente s'appuie sur le Règlement OSP pour déterminer les conditions sociales.

Les résultats de la recherche relative à la prise en compte des conditions sociales dans les processus d'attribution (et notamment dans les procédures d'appel d'offres concurrentiel) peuvent être synthétisés comme suit :

■ 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 exi-

gences techniques en matière de 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 où sont conclues 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 pourrait être remis en question, car, dans certains cas, un fossé important est observé entre les conditions de travail au niveau de l'entreprise et les conditions convenues au niveau sectoriel. 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 du personnel (le prix proposé est-il conforme à la convention collective ?) et l'expérience des conducteurs de bus, la vérification du règlement des cotisations de sécurité sociale et le contrôle du recours approprié à des travailleurs étrangers. La présente étude n'a pas été en mesure de préciser de façon plus détaillée si d'autres pays devaient aussi systématiquement vérifier les offres sur ces différents points.

■ Les conditions sociales auxquelles il est éventuellement fait référence concernent les exigences en matière de formation, les qualifications du personnel, les compétences linguistiques et d'un point de vue général, de respect des normes appropriées et de capacités en matière de gestion des ressources humaines (y compris en matière de dotation en personnel, de rétention et de gestion des conflits), comme en France et en Autriche par exemple. Parfois, des exigences techniques spécifiques au matériel roulant peuvent être imposées, afin de garantir la santé et la sécurité des conducteurs (citons à titre d'exemple les sièges ergonomiques imposés aux Pays-Bas). Il a également été signalé que des critères comme l'engagement d'apprentis ou de travailleurs âgés pouvaient être exigés. Toutefois, ces cas semblent être l'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 et de productivité) peut également être observée dans les contrats directement attribués à un opérateur interne, comme cela a été relevé en Belgique (Wallonie et Flandre) ou en France.

■ Dans l'échantillon analysé, nous n'avons trouvé aucun exemple spécifique de prise en compte des normes sociales pour la sélection d'une offre plutôt qu'une autre, même si des normes sociales étaient aussi imposées de la même manière à tous les soumissionnaires.

L'une des questions examinées dans le cadre de la recherche consiste à comprendre la mesure dans laquelle les conditions sociales sont également applicables aux sous-traitants (dans l'éventualité où les documents d'adjudication l'exigent ou l'autorisent). Il ressort de l'analyse des différents pays que les mêmes conditions de travail minimales ne sont applicables que dans les pays où des conventions collectives sectorielles s'appliquent à tous les opérateurs. Tel a notamment été le cas de l'Autriche, de la Finlande et de la France, ainsi que des Pays-Bas et de la Suède, où une majorité des sous-traitants est couverte par la même convention collective sectorielle. Dans les autres pays (République tchèque, Bulgarie, Allemagne, Italie et Royaume-Uni), les sous-traitants sont soit couverts par d'autres conventions collectives sectorielles, soit ont conclu un accord d'entreprise, soit n'en ont conclu aucun, car il s'agit de toutes petites sociétés. Par ailleurs, les sous-traitants sont tenus de respecter toutes les obligations lé-

gales. Dans ces pays, nous n'avons trouvé aucun exemple spécifique dans lequel les sous-traitants étaient tenus par les spécifications de l'appel d'offres de respecter les mêmes conditions de travail que l'opérateur principal. Les opérateurs principaux peuvent toutefois imposer des conditions sociales spécifiques à leurs sous-traitants. Il ressort de la majorité des cas analysés que le choix de sous-traitants repose généralement sur le prix, mais que le respect de la législation nationale peut être vérifié par l'opérateur principal. Lorsque les conditions sociales sont définies par l'autorité compétente (dont des exigences particulières en matière de formation du personnel), l'opérateur principal peut être tenu de s'assurer de leur respect par ses sous-traitants. Ainsi, dans le processus d'attribution directe examiné en Belgique, le contrat stipule que l'opérateur interne doit s'assurer que ses sous-traitants garantissent des conditions de travail identiques à celles applicables au personnel du principal opérateur.

2.8 Recours à la sous-traitance et à l'externalisation

Le Règlement OSP prévoit, en son Article 4.7, que l'autorité compétente peut indiquer, dans les documents de d'adjudication et dans les contrats de service public, si la sous-traitance par les soumissionnaires/les opérateurs peut être envisagée et, le cas échéant, dans quelle mesure. Cet article spécifie par ailleurs que le soumissionnaire doit assurer lui-même l'essentiel du service public, ce qui limite dès lors l'ampleur de l'éventuelle sous-traitance¹¹. Le contrat de service public spécifiera en outre les conditions applicables aux sous-traitants. La section précédente montre que les sous-traitants ne respectent pas toujours les mêmes règles en matière de normes sociales applicables aux conditions de travail minimales. Dès lors, l'une des questions de cette recherche consistait à comprendre, avant toute chose, la mesure dans laquelle la sous-traitance est utilisée, ainsi que l'évolution du recours à cette pratique, les raisons la sous-tendant et l'octroi éventuel au personnel des sous-traitants des mêmes conditions salariales qu'au personnel du principal opérateur.

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. Ce constat peut être rapproché de la coopération historique avec de petites et moyennes entreprises de transport privées établies dans la région du réseau. Dans la majorité des cas, la sous-traitance est autorisée à concurrence de 15 à 30 % des activités, à l'exception de la Belgique, où les contrats stipulent que les opérateurs internes doivent sous-traiter au moins 30 % et au maximum 50 % des services (région wallonne et région flamande uniquement). La règle est que la sous-traitance doit être convenue avec l'autorité compétente avant ou durant l'exécution du contrat. Dès lors, le recours stratégique à la sous-traitance de lignes régulières n'est essentiellement pratiqué qu'en Belgique, mais aussi par des opérateurs d'autobus aux Pays-Bas (maximum 15 %

des services), en Autriche (maximum 30 % des services), en Allemagne (maximum 40 % des services dans certaines régions), ainsi qu'en Italie, où les autorités fixent le recours à la sous-traitance entre 15 et 30 % des services. Dans tous les autres pays, la sous-traitance est considérée comme marginale ; son usage n'est pas de nature stratégique, mais vise à faire face à des problèmes de capacité.

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). Le recours à la sous-traitance n'a augmenté ces dix dernières années qu'en Italie, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Autriche.

Outre la sous-traitance, le rôle de l'externalisation dans le secteur a également fait l'objet d'une analyse. Alors que par le passé, les opérateurs internes assuraient eux-mêmes de nombreux services, la question qui se posait était de savoir si, parallèlement à l'introduction des procédures d'appel d'offres concurrentiel, tous les services continuaient à être assurés par le principal opérateur de transport ou si certains aspects des services étaient été externalisés à d'autres sociétés. L'un des effets de cette transformation du marché du TPU est notamment que ces travailleurs, précédemment couverts par des conventions collectives spécifiques conclues au niveau du secteur du TPU ou de l'entreprise, relèvent ensuite, sous l'effet de ces externalisations, d'autres conventions collectives sectorielles et que leurs conditions de travail ne sont plus né-

11 S'agissant de l'attribution directe, la sous-traitance est régie par l'Article 5.2(e) ; les opérateurs internes doivent réaliser eux-mêmes l'essentiel des services publics.

cessairement identiques. Cette étude cherchait donc à comprendre dans quelle mesure des sociétés externalisaient des services et quels services en particulier.

S'agissant de l'externalisation, force est de constater que cette pratique est essentiellement observée pour les services de maintenance technique, ainsi que pour les activités de sécurité et de nettoyage des véhicules. Il s'agit d'une tendance qui concerne tous les pays ayant fait l'objet d'une étude approfondie, ainsi que les opérateurs internes et privés, même à des degrés différents. Les opérateurs internes ont toujours tendance à exécuter en interne une quote-part significative des services d'entretien ou des services de nettoyage des véhicules. Les ser-

vices 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 est impossible d'évaluer la mesure dans laquelle les conditions de travail du personnel externalisé sont différentes. Par exemple, en Irlande et en Allemagne, les personnes interrogées ont indiqué que les conventions collectives pour le personnel du secteur du nettoyage des véhicules tendent à être moins favorables que celles appliquées au personnel employé par une entreprise de transport public urbain.

2.9 Aperçu du transfert de personnel en cas de changement d'opérateur

L'objectif de cette section est de comparer les situations des différents pays concernant le sort réservé au personnel en cas de changement d'opérateur au terme d'une procédure d'appel d'offres concurrentiel.

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 correspondent à 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.
- D'après la transposition dans le droit national de la Directive 2001/23/CE, la situation caractérisée par le changement d'opérateur après 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 de transfert d'activité après un appel d'offres concurrentiel. Cette situation se rencontre par exemple 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'entreprises au sens des règles nationales transposant la Directive européenne 2001/23/CE relative au transfert de personnel en cas de transfert d'entreprise. Cela s'accompagne par conséquent 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 change-

ment 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 conclue, prévoyant qu'en cas de changement d'opérateur, une « unité de transfert » spécifique est créée sous l'égide du service public pour l'emploi et dans laquelle le nouvel opérateur est tenu de recruter du personnel. À ce stade, la plupart des travailleurs ont donc été mutés vers le nouvel opérateur ou ont choisi de quitter le secteur et de rechercher un emploi ailleurs.

Le tableau suivant offre un aperçu des résultats pour les pays ayant fait l'objet d'une étude approfondie :

Table 2.4 Aperçu du transfert de personnel en cas de changement d'opérateur

Pays	Règles relatives au transfert de personnel
Autriche	Le droit national ne requiert aucun transfert de personnel en cas de changement d'opérateur ; pas considéré comme un transfert d'activité (même si la situation peut changer en fonction des documents d'appel d'offres concurrentiel et de l'éventuel transfert d'actifs) ; l'autorité compétente peut recourir au Règ. 1370/2007 (même si cela n'a pas encore été le cas).
Belgique	Uniquement attribution directe ; imprécision quant à la situation en cas d'éventuel appel d'offres concurrentiel
Bulgarie	Le droit national ne requiert aucun transfert de personnel en cas de changement d'opérateur ; dans certains cas, il peut être admis qu'un transfert d'activité se produise en cas, par exemple, de transfert d'actifs ; l'autorité compétente peut recourir au Règ. 1370/2007
République tchèque	Un transfert de personnel pourrait s'effectuer en vertu de règles nationales régissant le transfert d'entreprises ; cette situation dépend toutefois dans une large mesure du mode d'attribution et de la procédure d'attribution (par exemple, transfert d'actifs). L'autorité compétente peut recourir au Règ. 1370/2007 et solliciter le transfert de personnel.
Allemagne	Aucun transfert de personnel en cas de changement d'opérateur en vertu de la législation nationale régissant le TP urbain ; pas considéré comme un transfert d'activité (même si cela dépend de l'éventuel transfert d'actifs). L'autorité compétente peut recourir au Règ. 1370/2007 ; tel a déjà été le cas pour du personnel directement concerné. S'agissant du transport conventionnel de voyageurs par voie ferroviaire, la législation nationale a récemment introduit le transfert obligatoire de personnel. La législation régionale de la Rhénanie-Palatinat prévoit également un transfert obligatoire de personnel pour le TP urbain. ¹²
Danemark	Un transfert de personnel en cas de changement d'opérateur peut se produire s'il est considéré comme un transfert entreprise en vertu du droit national (transfert d'actifs) ; cette situation a été fréquemment observée. Tout le personnel lié au service sera transféré et devra être repris dans les documents d'appel d'offres concurrentiel.
Finlande	Aucun transfert de personnel en cas de changement d'opérateur n'est observé, car il n'est pas considéré comme un transfert d'entreprise dans le droit national ; l'autorité compétente peut avoir recours au Règ. 1370/2007. Toutefois, un transfert de personnel est constaté dans tous les cas de changement d'opérateur en exécution d'un accord entre partenaires sociaux liant tous les opérateurs ; transfert du personnel directement concerné.
France	Le transfert du personnel en cas de changement d'opérateur est considéré comme un transfert d'activité en vertu de la législation nationale. L'Article L1224-1 du Code du travail s'applique si le service ayant fait l'objet de l'appel d'offres est réalisé par une entité autonome unique ; l'autorité précisera le personnel transféré dans les documents d'appel d'offres concurrentiel.
Hongrie	Aucun transfert de personnel en cas de changement d'opérateur ; pas considéré comme un transfert d'activité en vertu du droit national (même si la situation peut changer en cas de transfert d'actifs). L'autorité compétente peut recourir au Règ. 1370/2007.
Irlande	Aucun transfert de personnel en cas de changement d'opérateur ; pas considéré comme un transfert d'activité en vertu du droit national (même si la situation peut changer en cas de transfert d'actifs). L'autorité compétente peut recourir au Règ. 1370/2007 ; s'agissant des services de tramway, le matériel roulant n'appartient pas à l'opérateur, de sorte que du personnel peut être transféré (aucun exemple toutefois dans la pratique).
Italie	La situation est imprécise ; un changement d'opérateur pourrait être considéré comme un transfert d'activité nécessitant le transfert de personnel conformément à la législation nationale ; l'autorité compétente peut recourir au Règ. 1370/2007 ; Directives quant à la manière de procéder au transfert de personnel ; jusqu'à présent, aucun exemple dans la pratique.
Lettonie	Uniquement attribution directe ; imprécision quant à la situation en cas d'appel d'offres concurrentiel
Pays-Bas	La Loi sur le transport de 2000 impose le transfert de personnel en cas de changement d'opérateur. Cela concerne notamment le personnel affecté directement, ainsi qu'un pourcentage du personnel affecté indirectement.
Slovénie	Aucun transfert de personnel en cas de changement d'opérateur, car ce n'est pas considéré comme un transfert d'activité en vertu du droit national (même si la situation peut changer en cas de transfert d'actifs). L'autorité compétente peut recourir au Règ. 1370/2007.
Suède	Aucun transfert de personnel en cas de changement d'opérateur, car ce n'est pas considéré comme un transfert d'activité en vertu du droit national (même si la situation peut changer en cas de transfert d'actifs). L'autorité compétente peut recourir au Règ. 1370/2007 ; cette situation s'est déjà produite, mais l'application de l'exigence du transfert de personnel fait l'objet de discussions.
Royaume-Uni	Un changement d'opérateur est considéré comme un transfert d'activité en vertu de la législation nationale 2006 sur le transfert d'entreprises et le changement de prestation de services, qui impose le transfert du personnel concerné (identifié avec le service).

¹² Des compléments d'information sont également disponibles dans l'article suivant : Rohmann, Pfaff (2016) Beschäftigtenübergang im SPNV im EU Vergleich, in Der Nahverkehr 1-2 2016

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 en cas de changement d'opérateur au terme d'un appel d'offres concurrentiel. Dans sept pays - l'Autriche, le Danemark, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie, la Suède et la Bulgarie - aucun transfert de personnel n'est habituellement effectué. 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/CEE 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). Par ailleurs, 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, 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 légalement complexe et techniquement difficile, ce qui pourrait 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'exigence en matière de transfert de personnel. L'option consistant à la rendre contraignante pour tous les services de transport public urbain, qui avait été initialement proposée, n'a pas été adoptée au niveau fédéral,

mais est reprise dans un avant-projet de loi dans au moins une région.

En Belgique et en Lettonie, la situation reste floue, car seule l'attribution directe est utilisée à l'heure actuelle. Tel est également le cas pour les services de bus en Irlande. Cela pourrait changer à l'avenir et les salariés ont préféré négocier avec le gouvernement le caractère volontaire et non obligatoire du transfert de personnel. Ils ont ainsi la possibilité de choisir s'ils veulent être mutés, compte tenu du fait que l'appel d'offres concurrentiel serait toujours marginal si les actuels projets irlandais étaient mis en œuvre (intention d'ouvrir à la concurrence 10 % des services d'autobus à Dublin). Il semble que dans les pays où un changement d'opérateur ne serait pas nécessairement considéré comme un transfert d'activité et où cela 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 services) et le transfert de personnel s'effectue donc en raison 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, nous avons toutefois relevé la présence d'une convention sectorielle universellement contraignante, exigeant le transfert de personnel en cas de changement d'opérateur à la suite d'un appel d'offres concurrentiel.

2.10 Conclusions et résumé des constats - évolution du marché du TPU au cours des 10 dernières années

D'après les renseignements obtenus à propos des caractéristiques générales du marché du TPU, tout laisse à penser que le Règlement 1370/2007, ainsi que des pressions accrues sur les finances publiques, ont été, dans certains pays, un vecteur du recours à l'appel d'offres concurrentiel, alors que dans d'autres, ce choix est antérieur à l'entrée en vigueur du Règlement (comme en France, en Allemagne, aux Pays-Bas et en Suède). Le recours à l'appel d'offres concurrentiel s'est plus particulièrement intensifié ces 10 dernières années aux Pays-Bas (en raison d'une législation adoptée en 2000) et en Finlande (législation nationale autorisant l'appel d'offres concurrentiel avant l'adoption du Règlement OSP, le recours à la mise en concurrence étant un choix stratégique récent), de sorte qu'en définitive, plus de 80 % des lignes d'autobus relèvent d'un appel d'offres concurrentiel. De même, le recours à cette technique a récemment augmenté en

Allemagne et en Italie. D'un point de vue général, on observe un recours croissant à l'appel d'offres concurrentiel, qui semble être dicté par les mesures d'austérité touchant les finances publiques, mais aussi par une posture idéologique selon laquelle l'appel d'offres concurrentiel permettrait d'améliorer la qualité et de réduire le niveau général des coûts. D'autre part, le recours à l'appel d'offres concurrentiel dans le TPU n'est pas aussi largement répandu que l'attribution directe, qui prévaut dans la majorité des états membres. Dans certains cas, en France et en Allemagne notamment, on observe également que les autorités compétentes peuvent choisir de revenir à l'attribution interne après avoir essayé l'appel d'offres concurrentiel, et inversement. Ceci n'est pas possible dans les pays où la législation nationale impose l'appel d'offres concurrentiel.

Les cadres réglementaires nationaux régissant le transport public urbain ne fournissent aucune autre précision quant à l'utilisation des conditions sociales en tant que critère de sélection dans le processus d'appel d'offres concurrentiel ; par ailleurs, il n'existe aucune définition au niveau national précisant le type de conditions sociales susceptible d'être pris en compte du point de vue de la qualité. Ce constat peut induire une insécurité juridique quant à l'application des Art. 4(5) et 4(6) du Règlement OSP.

Certains pays, comme l'Autriche, ont élaboré des lignes directrices exposant la manière dont les conditions sociales peuvent être utilisées et les types de critères susceptibles d'être appliqués lors de la sélection d'une offre.

De toute évidence, dans tous les pays, le respect du droit du travail, l'égalité de traitement et les dispositions en matière de santé et de sécurité constituent autant de critères à honorer afin de pouvoir répondre à un appel d'offres (en plus des exigences relatives au respect des obligations fiscales et en matière d'assurances sociales). Dans certains pays comme l'Autriche et la Finlande, où les conventions collectives sectorielles sont contraignantes pour tous les opérateurs, l'application et le respect de ces conventions doivent être démontrés ou garantis. Nous n'avons relevé que peu d'exemples dans lesquels les autorités fixent des conditions sociales relatives aux exigences de performance, telles que la formation, la connaissance par les conducteurs de la langue nationale et la connaissance de la région, ou encore la définition du nombre de travailleurs requis pour assurer le service. De même, on constate rarement l'existence d'autres exigences, telles que la nécessité de recruter parmi des groupes cibles particuliers ou d'appliquer d'autres principes en matière de gestion des ressources humaines. Une référence à la gestion des ressources humaines et à des objectifs sociopolitiques tels que le recrutement parmi des groupes cibles et des apprentis a été plus fréquemment observée dans les contrats attribués directement. Les contrats de service public des opérateurs internes doivent déterminer plus spécifiquement le type de conditions sociales susceptibles d'être maintenues ou d'être modifiées. Dans certains cas, les opérateurs privés et internes doivent clairement apporter la preuve du bon fonctionnement du dialogue social.

Compte tenu de la quote-part des sous-traitants et de la possibilité d'externaliser des services, le recours à des conditions sociales précisant que le personnel des sous-traitants doit avoir des conditions de travail similaires à celles du personnel de l'entreprise principale n'est pas utilisé (dans les pays où aucune convention collective sectorielle contraignante ne couvre les sous-traitants). Nous n'avons trouvé qu'un seul exemple en Belgique où l'autorité prescrit des niveaux de sous-traitance (à concurrence de 50 %) pour l'opérateur interne, mais où elle postule également que les conditions de travail du personnel des sous-traitants doivent être équivalentes et que cette obligation fera l'objet de vérifications (Région flamande et Région wallonne).

La période d'attribution la plus courte est de cinq ans et la plus longue, de 15 ans, notamment pour les services intégrés englobant les autobus et le réseau de chemin de fer urbain (habituellement, de 10 à 15 ans pour les services ferroviaires). Lorsque des investissements majeurs sont prévus et compte tenu des conditions inhérentes à la dépréciation des actifs, la durée du contrat de service public peut être prorogée de 50 %, jusqu'à 22,5 ans. En règle générale, la fourniture du matériel roulant et de la maintenance technique est inscrite dans les contrats relatifs à la prestation de services en matière d'autobus, mais avec certaines exceptions, comme la France. Les contrats pour le service de tramway ou de métro léger peuvent (occasionnellement) contenir des dispositions relatives au matériel roulant ; la maintenance du matériel roulant, voire parfois de l'infrastructure, y est cependant prévue.

Les motifs juridiques exigeant le transfert de personnel diffèrent entre les pays étudiés :

- 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 en cas de changement d'opérateur au terme d'un appel d'offres concurrentiel. En France et au Royaume-Uni, un changement d'opérateur est considéré comme un transfert d'entreprise par le droit national ; aux Pays-Bas, le transfert de personnel est obligatoire au regard de la loi nationale sur le transport, tandis qu'en Finlande, le transfert du personnel s'effectue en vertu d'une convention collective nationale exigeant un transfert de personnel de facto et limitant le recrutement pour le nouvel opérateur à un pool de travailleurs de l'ancien opérateur ;
- Dans sept pays - l'Autriche, le Danemark, la République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie, la Suède et la Bulgarie - aucun transfert de personnel n'est habituellement effectué, car, d'une part, 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/CEE 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, d'autre part, aucune autre règle nationale ne régit une telle situation. S'agissant de l'Italie, la situation est floue, même si le Ministère national fournit des directives à propos du transfert de personnel. Les exemples dans lesquels les autorités compétentes ont fait référence au Règlement 1370/2007 sont rares (à l'exception peut-être de l'Allemagne et de la Suède).
- En Belgique, en Irlande (pour les services de bus) et en Lettonie, la situation reste floue, car seule l'attribution directe est utilisée à l'heure actuelle.

En dépit des récentes difficultés économiques, le nombre de travailleurs dans le secteur s'est stabilisé, voire a augmenté. L'effectif s'est légèrement tassé dans trois états membres (en Allemagne, en Italie et en Irlande). Ce repli a principalement concerné le personnel de direction et administratif, ainsi que d'autres salariés non opérationnels, à quelques exceptions près. Dans l'immense majorité des cas, les travailleurs sont employés sous un contrat de travail à temps plein et à durée indéterminée. Parmi les douze pays ayant fait l'objet d'une étude approfondie, seuls les Pays-Bas et la Suède ont fait mention d'une quote-part supérieure de travailleurs intérimaires. Les heures supplémentaires ont diminué et sont moins fréquentes. L'appel d'offres concurrentiel peut avoir eu un impact sur la diminution globale du personnel administratif et du personnel technique, étant toutefois entendu qu'il convient également de tenir compte de l'évolution des systèmes de billets électroniques et de l'automatisation de la délivrance des billets, qui nécessitent moins de personnel. Au fil du temps, la quote-part des conducteurs a augmenté chez les divers opérateurs, même si cela peut également s'expliquer par une augmentation du nombre de voyageurs ou par une extension du nombre de lignes. L'appel d'offres concurrentiel peut exercer une influence sur l'augmentation de l'âge moyen des salariés dans le secteur, du fait que les sociétés ont gelé le recrutement durant une période donnée et que cela a toujours un impact sur la pyramide des âges actuelle dans le secteur (comme par exemple en Allemagne). Par ailleurs, les obligations en matière de transfert de personnel ont pesé sur les investissements en recrutement (comme aux Pays-Bas) ou la diminution du recrutement de jeunes travailleurs a été rendue possible par l'absence, ou la quasi-absence, de rotation du personnel (situation observée en France). Il se peut également que des raisons liées au manque at-

tractivité du secteur pour les jeunes et aux importants changements apportés au niveau de rémunération comme en Allemagne et en Autriche (abandon du contrat de type statutaire pour les fonctionnaires) aient joué un rôle en la matière. Par ailleurs, les opérateurs internes, notamment dans les deux pays d'Europe centrale et orientale étudiés (la République tchèque et la Bulgarie), sont également confrontés à une perte d'attractivité, notamment pour le métier de conducteur dans le secteur du TPU. Dans les pays d'ECO, l'activité de recrutement entre en concurrence avec le secteur du transport routier qui offre des rémunérations plus intéressantes.

Les principales modifications apportées aux conditions de travail portaient sur les changements d'horaires (les pauses) et l'organisation du travail (organisation des équipes, par exemple adaptation aux heures de pointe et aux heures creuses en scindant les activités du matin et les activités de soirée) plutôt que sur le type de contrat de travail utilisé.

L'analyse du type d'opérateur (international, local, privé ou interne) montre que la part du marché des entreprises internationales a augmenté, notamment en cas de recours à l'appel d'offres concurrentiel. L'incidence de la présence accrue d'entreprises internationales sur l'emploi ou sur la dynamique du marché dans le secteur n'est pas claire. Il convient d'être attentif au nombre croissant de fusions d'acteurs de plus grande dimension afin de veiller à ce que la part de marché ne soit pas concentrée dans les mains d'un ou de deux opérateurs. Nous relevons toutefois un grand nombre d'opérateurs internes, ainsi que d'opérateurs privés locaux de petite et moyenne taille qui ont une influence tout aussi importante sur le marché que les grands opérateurs internationaux.

3 Aperçu comparatif: Définition des conditions sociales dans le transport public urbain - Évolution et situation actuelle

Principaux constats

- En Autriche, en France, en Finlande, au Danemark, en Italie, aux Pays-Bas et en Suède, les négociations collectives sectorielles se déroulent au niveau national et sont enrichies par des négociations menées au niveau des entreprises. Dans la plupart de ces pays, les conventions sectorielles s'appliquent à tous les opérateurs, soit parce qu'ils sont tous membres d'une organisation signataire, soit parce que ces conventions sont rendues universellement contraignantes.

En Allemagne, les conventions sectorielles régionales ne lient que les organisations signataires et des conventions différentes sont conclues pour les opérateurs publics et privés (cet élément étant tout particulièrement pertinent pour le marché des autobus). Les normes convenues dans les conventions conclues au niveau des sociétés peuvent être nettement supérieures à celles prévues dans les conventions collectives sectorielles (de l'ordre de 20 à 30 %)

En Belgique, chaque opérateur interne actif dans les trois régions dispose de sa propre convention collective

- En Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie et au Royaume-Uni, les conventions collectives conclues au niveau des sociétés priment et aucune convention sectorielle n'est conclue

- Ce n'est que dans les pays appliquant des conventions collectives sectorielles universellement contraignantes que les nouveaux opérateurs sur le marché doivent également se conformer aux normes convenues.

- Les conventions collectives sectorielles régissent généralement les salaires et les éléments de rémunération. Selon le pays concerné, la plupart d'entre elles couvrent également les heures de travail ou les exigences en matière de santé et de sécurité, voire de formation ; les dispositions juridiques nationales, prises dans le respect de la législation communautaire, fixent le cadre minimal pour les heures de travail, les droits minimaux en matière de congé annuel, les normes en matière de santé, de sécurité ou de formation (la plupart du temps, lors du recrutement ou pour la formation continue), ainsi que les droits de pension. Les accords d'entreprise sont également importants en termes de salaire, d'éléments de rémunération et d'autres avantages, mais aussi en matière de santé et de sécurité, de conventions de travail et de formation, en particulier dans le domaine des prestations de santé et de retraite.

Évolution des conditions sociales au cours des 10 dernières années (2004-2014)

- L'évolution des salaires (mensuels bruts) s'est avérée difficile à évaluer en raison d'un manque de données, notamment en l'absence de convention sectorielle. Les tendances sont fondées sur les éventuelles conventions collectives sectorielles en vigueur ou sur les vues communes des partenaires sociaux du secteur. Les tendances indiquent que dans la majorité des pays ayant fait l'objet d'une étude approfondie, les salaires sont stabilisés (ce qui correspond à des hausses conformes ou légèrement supérieures aux indices du coût de la vie et de l'inflation) ; ce n'est qu'en Finlande, aux Pays-Bas et en Irlande que les partenaires sociaux sont convenus d'augmenter les salaires au-delà de l'accroissement des indices du coût de la vie et de l'inflation. En règle générale, les éléments de rémunération suivent le rythme de l'évolution des salaires.

- Dans la plupart des pays ayant fait l'objet d'une étude approfondie, les heures de travail hebdomadaires n'ont pas varié, même si la France et le Royaume-Uni ont signalé une légère diminution des heures de travail des conducteurs. De son côté, l'Allemagne a mentionné une légère augmentation des horaires de travail. Une problématique soulevée par les travailleurs dans la plupart des pays concernait l'intensification du travail sous l'effet de mesures d'efficacité (par exemple, des délais de rotation plus courts aux terminaux, des horaires plus serrés, des changements en termes de comptabilisation des déplacements vers le lieu de travail, les embouteillages dans certaines villes ou encore la scission des horaires de travail entre heures de pointe et heures creuses) ;

- L'Autriche, la Belgique et l'Italie ont signalé une amélioration des politiques et des dispositions en matière de formation. Il est toutefois malaisé d'estimer les tendances générales dans ce domaine, car les politiques de formation sont spécifiques aux entreprises. La Directive 2003/59/CE, qui prévoit des règles minimales en matière

de qualification initiale et de formation périodique pour les conducteurs de bus, a été transposée par tous les états membres dans leur législation nationale.

- Les droits de pension ont été considérablement impactés par les évolutions politiques nationales. Il a été signalé que les prestations de retraite étaient restées stables au cours des 10 dernières années dans la plupart des pays étudiés.

3.1 Cadre de fixation des conditions sociales

La présente section vise à offrir un aperçu de la fixation des conditions sociales dans le secteur du TPU. Elle fournit des informations sur les organisations de partenaires sociaux pertinentes et précise le niveau auquel les principales conditions (salaires, éléments de rémunération, congé annuel, avantages complémentaires, horaires de travail, santé et sécurité, droits de pension) sont fixées. Enfin, un

graphique reprend les tendances en matière de conditions sociales dans le secteur du TPU entre 2004 et 2014. Ces informations ont été collectées à la suite de l'étude menée parmi les partenaires sociaux, complétée le cas échéant par les informations nationales supplémentaires éventuellement disponibles.

3.1.1 Vue d'ensemble des partenaires sociaux et du dialogue social

Le tableau suivant présente une vue d'ensemble de la principale organisation de partenaires sociaux dans le secteur du TPU dans les pays ayant fait l'objet d'une étude ap-

profondie, ainsi que des renseignements tirés de l'étude en ligne.

Table 3.1 Vue d'ensemble des partenaires sociaux dans le transport public urbain

Pays	Représentation des travailleurs	Représentation des employeurs
Autriche	Syndicat des travailleurs municipaux ; syndicat des services postaux (conducteurs de bus postaux employés dans le cadre d'un statut spécifique), syndicat VIDA représentant les travailleurs dans le secteur ferroviaire et le secteur des autobus	Chambres de commerce autrichiennes
Belgique	La FGTB et sa branche sectorielle, la CGSP/ACOD, qui représente tous les types de travailleurs dans les trois sociétés (syndicat le plus représentatif) ; la CSC-ACV et sa branche sectorielle, la CCSP et la CGSLB- ACLVB sont les trois organisations syndicales représentatives dans le secteur du transport public. La FGTB (et sa branche sectorielle l'UBT (ABVV/BTB)) représente les travailleurs des sous-traitants dans toutes les régions.	Union belge des transports en commun urbain et régionaux -UBTCUR (composée de De Lijn, de la STIB et du Groupe TEC)
Bulgarie	- Fédération des organisations syndicales du transport en Bulgarie (FTTUB) - Fédération des travailleurs du transport Podkrepa	NSBS ; AEBTRI, BICA, entreprises municipales directement
République tchèque	OSD - Odborový svaz dopravy (Syndicat des travailleurs du transport)DOSIA (Odborový svaz pracovníků dopravy, silničního hospodářství a autoopravárenství Čech a Moravy)	
Allemagne	Ver.di, EVG,	VKA (Verband Kommunalen Arbeitgeber) ; AgVMove, AGVDE et AVN (présent dans chaque État fédéré)
Danemark	3F, pour le métro léger/le métro - Dansk Jernbaneforbund	AKT/ DI ; pour le métro léger/le métro Jernbanernes Arbejdsgiverforening / DI

Pays	Représentation des travailleurs	Représentation des employeurs
Finlande	Syndicat des travailleurs du transport AKT Le syndicat du secteur public et du bien-être JHL ; le personnel de nettoyage externalisé est souvent affilié au PAM (l'organisation syndicale du secteur tertiaire privé), tandis que le personnel externalisé dans les garages est affilié au syndicat finlandais de la métallurgie.	Fédération des employeurs du transport routier (ALT) ; Employeurs du service public (KT)
France	Confédération générale du travail (CGT) ; Confédération française démocratique du travail (CFDT) ; Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO) ; Union nationale des syndicats autonomes (UNSA), Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)	UTP
Hongrie	Confédération des syndicats du transport par autobus (AKKSZ) ; KKSz; KSZOSZ; KDSzSz; Fédération du transport routier (NZEC)	KKVSZ (Association des sociétés de transport routier) ; MKFE (général) ; FUVOSZ (général)
Irlande	SIPTU (Services, Industrial, Professional and Technical Union) ; TESSA (Transport Salaried Staff's Association), NBRU (National Bus and Railways Union), syndicat spécifique pour les entreprises de ce secteur	Aucune organisation sectorielle des employeurs - représentation générale par l'IBEC (Confédération irlandaise des entreprises et des employeurs - Irish Business and Employers' Confederation) - la direction de chaque entreprise pour l'entreprise
Italie	FILT-CGIL, FIT-CISL, UIL Trasporti, FAISA CISAL, UGL FNA;	ASSTRA et ANAV.
Lettonie	Syndicat letton des travailleurs des services publics et du transport, LAKRS	Aucune organisation sectorielle des employeurs
Pays-Bas	FNV Bondgenoten, CNV Vakmensen, VVMC et ABVA-KABO FNV	Association des Employeurs des transports en commun (Vereniging Werkgevers Openbaar Vervoer)
Slovénie	Syndicat des conducteurs et des travailleurs routiers du LPP, Syndicat indépendant du LPP	
Suède	Syndicat suédois des travailleurs municipaux (Kommunal) ; Vision, Unionen et Saco. pour les opérateurs municipaux	Fédération suédoise des autobus et autocars (Sveriges Bussföretagare) et Organisation suédoise pour les entreprises locales (municipales et de comté) (Kommunala Företagens Samorganisation, KFS) ; Organisation suédoise des entreprises locales (municipales et de comté)
Royaume-Uni	Unite the Union (transport de voyageurs) ; ASLEF (segment ferroviaire du transport terrestre de voyageurs urbain et suburbain) ; National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) ; Transport Salaried Staffs' Association (TSSA) (transport terrestre de voyageurs urbain et suburbain) et GMB (organisation syndicale générale).	De nombreux opérateurs de transports publics urbains sont représentés par le biais de la Confederation of Passenger Transport (CPT), bien qu'elle ne dispose pas d'un statut d'organisation d'employeurs. Il s'agit principalement de la direction des entreprises.

Source : Études nationales de l'ICF et enquête en ligne

Il s'est avéré impossible d'évaluer la représentativité des partenaires sociaux du secteur à partir des informations recueillies. Le but de l'étude était d'obtenir, dans la mesure du possible, tous les noms des organisations de partenaires sociaux présentes sur le marché du TPU afin de pouvoir en fournir un aperçu. La structure et l'organisation des

travailleurs et des employeurs dépendent de l'organisation spécifique du marché du TPU et de la forme de négociation collective qui prévaut. Le tableau ci-dessous regroupe les formes prédominantes de dialogue social :

Niveau(x) de négociation	Pays
Le niveau de l'entreprise prime (souvent avec des variantes régionales ou spécifiques au service)	Belgique, Bulgarie, République tchèque, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Royaume-Uni
Négociation au niveau sectoriel renforcée par les conventions spécifiques adoptées au niveau de l'entreprise (souvent au niveau régional ou spécifique au service)	Autriche, France, Finlande, Danemark, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Norvège, Suède

Aucune organisation d'employeurs pour le secteur n'est recensée dans les pays où prédomine la négociation collective d'entreprise. Des conventions sectorielles sont conclues en Bulgarie et en République tchèque, mais elles ne stipulent que des normes globales ou un ensemble général de normes. Ces conventions fixent le cadre des accords d'entreprise.

Dans les pays où les conventions sectorielles sont universellement contraignantes comme en France, en Finlande, en Autriche, aux Pays-Bas et en Italie, le dialogue social national est important et fournit une plate-forme permettant

aux entreprises privées et publiques, aux PME et aux entreprises internationales d'aborder les défis auxquels le marché du TPU est confronté. Tel est également le cas de pays largement couverts par des conventions collectives sectorielles, comme la Suède.

Il est parfaitement possible que différentes conventions conclues au niveau sectoriel coexistent dans la même région ou dans un même pays pour le secteur des autobus et du tramway/métro léger/métro et différentes conventions peuvent également coexister pour les opérateurs publics et privés (en Allemagne, par exemple).

3.1.2 Fixation des conditions de travail

Le tableau 3.2 suivant (page 43) offre un aperçu du mode de fixation des conditions de travail et du niveau d'importance, pour la détermination des normes sociales, de la législation nationale, des conventions collectives sectorielles ou des accords d'entreprise.

On recense des conventions sectorielles contraignantes dans les pays suivants : en Autriche, Finlande, France, Suède, Italie et aux Pays-Bas. Dans certains pays, ces conventions sont rendues universellement contraignantes par une loi nationale (comme en Finlande, en France et aux Pays-Bas). En Autriche, elles s'appliquent à tous les opérateurs en vertu de l'affiliation obligatoire à l'organisation des employeurs (WKÖ). Dans certains pays, les conventions collectives ne sont applicables qu'aux partenaires signataires, même si, de facto, elles couvrent tout le secteur, la plupart des opérateurs en étant membres (en Suède et en Italie, par exemple).

En Allemagne, les conventions sectorielles sont régionales et, notamment dans le secteur des autobus, des conventions différentes s'appliquent aux opérateurs publics et privés. Comme précisé ci-dessus, une loi TTG régit, dans quatorze régions, le choix d'une convention collective « représentative » au niveau régional, qui contraint les soumissionnaires à appliquer la convention sectorielle la plus représentative et ainsi de garantir, en tant que condition préalable, des règles du jeu équitables au niveau social (il importe d'observer que dans de nombreux cas, il s'agit de la convention collective afférente au secteur privé, qui stipule des normes plus faibles que les conventions sectorielles applicables au secteur public).

Dans certains pays, des conventions au niveau sectoriel lient également les sous-traitants (voir section 2.8).

Lorsque des conventions collectives sectorielles sont contraignantes pour tous les opérateurs, elles s'appliquent également aux nouveaux venus sur le marché et sont donc considérées comme établissant une norme salariale et non salariale et des conditions d'emploi pour tout le secteur (même si elles ne couvrent pas toujours tous les aspects abordés dans la loi). Même dans les pays où des conventions sectorielles contraignantes pour tout le secteur (ou l'essentiel de ce dernier) sont applicables, des conventions collectives d'entreprise sont négociées et peuvent améliorer de manière substantielle les dispositions exposées dans les conventions collectives sectorielles (de l'ordre de 20 à 30 % dans certains cas). Lorsque les conditions au niveau de l'entreprise varient considérablement selon les concurrents (par exemple, dans les pays où la négociation collective n'existe qu'au niveau de l'entreprise ou dans les pays où les accords d'entreprise améliorent de manière significative les normes établies au niveau sectoriel (voir tableau en page 38)) et en fonction des observations effectuées dans les pays étudiés, le transfert obligatoire de personnel ou les conditions sociales exposées dans les documents d'appel d'offres concurrentiel peuvent contribuer à combler l'écart entre les normes en vigueur dans diverses entreprises.

D'autre part, comme cela a été observé aux Pays-Bas et en Finlande, des conventions sectorielles allant au-delà d'un « minimum sectoriel » peuvent aboutir au fait que la pratique ou les accords en vigueur au sein de l'entreprise n'améliorent pas de manière significative les conditions dans l'entreprise par rapport à la norme sectorielle. En cas de concurrence notamment, cette situation conduit à une « harmonisation » des normes sociales dans le secteur et entraîne donc une concurrence sur les conditions d'emploi.

Il a été globalement estimé qu'en Allemagne, dans le secteur des autobus, environ 75 % des travailleurs (et 40 % des entreprises) sont liés par des conventions collectives sectorielles. Dans le secteur du tram et du métro, cette quote-part est nettement plus élevée et oscille entre 75 et 99 %. En Italie, où la convention nationale n'est contraignante que pour les parties signataires, il a également été estimé qu'entre 70 et 99 % des entreprises et des travailleurs de l'ensemble du secteur sont couverts par cette convention collective.

En Belgique, le dialogue social se déroule dans des commissions paritaires sectorielles qui regroupent au sein d'un même organisme des employeurs et les différentes organisations syndicales. Ces commissions, qui sont instituées pour tous les secteurs, sont chargées d'établir des conventions spécifiques au secteur et d'empêcher les conflits sociaux et les grèves - et de les gérer le cas échéant. Elles conseillent également l'État et accomplissent toute autre mission qui leur est assignée. Pour le secteur du TPU, chaque opérateur interne actif dans les trois régions dispose de facto de sa propre sous-commission, bien qu'une commission au niveau sectoriel ait été instituée. Des problèmes et des questions spécifiques aux entreprises sont abordés au sein de ces sous-commissions, ce qui se traduit par l'adoption d'un texte (une convention collective qui lie l'entreprise et ses travailleurs). Il ne s'agit donc pas d'une

norme pour le secteur. Les sociétés sous-traitantes relèvent d'une commission paritaire sectorielle différente (celle du transport routier) ayant ses propres sous-commissions. L'une d'elle est la sous-commission pour les sous-traitants du TPU, dont le champ d'application couvre sur un pied d'égalité toutes les entreprises actives en Wallonie et en Flandre (aucun sous-traitant en Région de Bruxelles-Capitale). Dans l'éventualité où l'une des autorités compétentes dans les régions belges souhaiterait lancer un appel d'offres concurrentiel, la structure de ces commissions paritaires sectorielles devrait être modifiée. La manière dont les partenaires sociaux se réorganiseraient n'est donc pas clairement précisée.

Par ailleurs, en République tchèque et en Bulgarie, des conventions sectorielles sont conclues, mais elles définissent seulement un cadre général pour les négociations collectives d'entreprise.

Dès lors, en Bulgarie, en République tchèque, en Irlande et au Royaume-Uni, l'entreprise représente le niveau de fixation des conditions sociales le plus élevé. Lorsque des conventions collectives conclues au niveau de l'entreprise prévalent, les nouveaux venus sur le marché peuvent fixer des normes différentes par rapport à celles existantes, l'écart entre ces deux types de normes étant toujours fonction de la situation sur le marché de l'emploi.

3.1.2.1 Aperçu de la fixation des conditions de travail - Conditions sociales spécifiques Salaires

Un salaire minimum légal national est en vigueur dans tous les pays ayant fait l'objet d'une étude approfondie, à l'exception de l'Autriche, la Finlande, la Suède et l'Italie. Les conventions sectorielles conclues en Autriche, Allemagne (régional), Finlande (régional), France, Pays-Bas, Italie et Suède (régional) fixent un salaire minimum spécifique au secteur. Les conventions sectorielles en Bulgarie et en République tchèque déterminent également un salaire minimum propre au secteur, utilisé pour les négociations salariales au niveau de l'entreprise.

En France, la convention sectorielle contraint les entreprises à négocier les salaires chaque année.

En Belgique, les salaires spécifiques en vigueur chez les opérateurs internes actifs dans chaque région déterminent la norme salariale (voir ci-dessus l'explication à propos du dialogue social). Le contrat de service public des opérateurs internes de la Flandre et de la Wallonie exige des conditions de travail identiques pour les sous-traitants (aucun sous-traitant en Région de Bruxelles-Capitale).

Les conventions conclues au niveau de l'entreprise sont toujours plus favorables en termes de salaire que les conventions sectorielles universellement contraignantes (ou les conventions qui lient la majorité des opérateurs). Dans certaines circonstances, en cas de coexistence entre plusieurs conventions sectorielles ou lorsque les employeurs ne sont pas tenus par une convention sectorielle

comme c'est le cas en Allemagne, les accords d'entreprise ou les salaires peuvent toujours être inférieurs aux normes sectorielles.

En outre, il n'est pas toujours possible de parler de conventions collectives d'entreprise, mais parfois seulement « d'accords d'entreprise » (négociés entre l'employeur et le comité d'entreprise ou les organisations syndicales représentatives), qui sont en général plus fréquemment renégociés et qui couvrent les salaires et les primes. Cette situation se rencontre, par exemple, en Allemagne, en Autriche et en France (en lien avec les conventions sectorielles).

Éléments de rémunération

Les éléments de rémunération sont, par exemple, la rémunération des heures supplémentaires, le travail pendant le week-end, le travail de nuit, le travail à la demande, le travail posté (en général) ainsi que les primes (de productivité).

Les conventions collectives sectorielles et d'entreprise, mais aussi les contrats de travail individuels, jouent un rôle majeur dans l'établissement des éléments de rémunération. Les conventions sectorielles en Autriche, Allemagne, Finlande, France, aux Pays-Bas, en Italie et en Suède fixent des niveaux sectoriels spécifiques pour les éléments de rémunération. Dans tous les autres pays, des niveaux propres à l'entreprise ou au travailleur s'appliquent pour ren-

forcer les normes sectorielles, même si, en ce qui concerne la Finlande, il n'existe aucune convention collective d'entreprise et qu'une importance accrue peut être accordée aux contrats individuels.

Congé annuel

Les lois générales en matière d'emploi jouent un rôle important dans l'établissement des exigences minimales en matière de congé pour tous les opérateurs. L'Allemagne (régional), la France, les Pays-Bas, l'Italie et la Suède ont adopté des réglementations sectorielles spécifiques sur les droits aux congés annuels qui améliorent le minimum légal. Dans tous les autres pays, la pratique en vigueur au niveau des entreprises ou des conventions collectives d'entreprise spécifiques déterminent des droits complétant les congés annuels.

Avantages complémentaires

Les avantages complémentaires sont, par exemple, l'octroi de titres-repas, le paiement d'une couverture santé complémentaire, la possibilité d'utiliser gratuitement le réseau de transport, des tarifs préférentiels pour des abonnements annuels au réseau de TP urbain, ainsi que l'accès à des promotions commerciales (réductions sur des produits) ou au crédit. En règle générale, ces types d'avantages ne relèvent pas des conventions collectives sectorielles, mais résultent souvent d'une pratique en vigueur au sein de l'entreprise, d'accords d'entreprise ou d'avantages particuliers octroyés à certains travailleurs.

En Belgique, ces avantages complémentaires sont négociés - pour chacun des opérateurs publics - au sein de la commission du secteur du transport public, de sorte que, de facto, ces avantages sont similaires. Toutefois, dans ce cas, les avantages complémentaires ne s'appliquent pas aux entreprises sous-traitantes, qui peuvent décider en toute autonomie des types d'avantages à octroyer au niveau de l'entreprise. De façon générale, les négociations relatives aux avantages complémentaires en Belgique ne sont pas systématiquement conclues au niveau sectoriel.

Heures de travail

Le cadre légal national régissant les heures de travail prévaut généralement. Il existe un cadre européen minimum global pour les heures de travail, déterminé en application de la Directive 2003/88/CE sur le temps de travail. Toutefois, en son Article 17.3, la Directive 2003/88/CE prévoit la possibilité (viii) pour les états membres de déroger aux Articles 3 (repos quotidien), 4 (pauses), 5 (repos hebdomadaire), 8 (durée du travail de nuit) et 16 (période de référence) pour le secteur du transport public urbain. Autrement dit, les états membres peuvent appliquer des règles différentes et confier la réglementation de ces aspects aux conventions sectorielles.

L'Autriche, l'Allemagne (régional), la France, la Finlande et les Pays-Bas déterminent des heures de travail et des règles propres au secteur dans les conventions collectives sectorielles, qui peuvent s'appliquer à l'organisation du travail, par exemple en fixant une période de référence,

une durée maximale du travail hebdomadaire, un temps de conduite maximal et des périodes de repos.

Toutefois, alors que les règles juridiques jouent un rôle majeur, la pratique en vigueur au sein de l'entreprise du point de vue du temps de travail et les conventions spécifiques régissant les périodes de repos et l'organisation du travail jouent également un rôle majeur dans le travail quotidien/hebdomadaire du personnel, notamment l'organisation des équipes, les périodes de repos, le temps nécessaire pour arriver à l'autobus et le quitter, ou le travail à temps partiel dans les trams. Le mode d'organisation des équipes et les horaires y afférents ont plus d'impact sur le personnel opérationnel que la durée effective totale du travail. La routine de conduite peut rapidement devenir intense et avoir un impact majeur sur le bien-être des conducteurs.

Formation

La Directive européenne 2003/59/CE fixe des normes minimales en matière de formation périodique des conducteurs de bus (35 heures sur 5 ans). Transposées en droit national, ces règles doivent être respectées par tous les opérateurs. Toutes les formations allant au-delà des exigences légales dépendent de la pratique en vigueur dans les entreprises voire, de conventions collectives.

En Finlande et aux Pays-Bas, des conventions collectives sectorielles stipulent des exigences spécifiques en matière de formation. De même, en France, la convention collective sectorielle comporte des dispositions en matière de formation. En règle générale, la loi veut que chaque entreprise affecte une contribution spécifique au financement de la formation professionnelle continue.

Santé et sécurité

Prévus pour l'essentiel par les normes juridiques découlant de la législation nationale, les questions de santé et de sécurité sont applicables à tous les opérateurs. En Autriche seulement, les conventions collectives sectorielles prévoient des droits et des exigences supplémentaires dans ce domaine. Toutefois, il est important de connaître, au niveau de l'entreprise, la manière dont ces règles sont mises en œuvre et les types de politiques utilisées. Les exigences en matière de santé et de sécurité déterminées par la loi ne sont pas identiques dans tous les états membres et peuvent varier, plus particulièrement en ce qui concerne les nouveaux types de risques, dont le stress et les autres risques psycho-sociaux.

Important facteur de risque en matière de santé et de sécurité dans le secteur, la fatigue a été citée à de nombreuses reprises. Des évaluations des risques en matière de santé et de sécurité doivent être réalisées dans tous les états membres de l'Union européenne, certains d'entre eux - dont la France - ayant par ailleurs édicté des législations spécifiques sur les risques psycho-sociaux couvrant le risque de fatigue. Il n'existe toutefois aucune référence spécifique au secteur concernant l'acceptation de la notion de fatigue, les moments où elle peut survenir et les éléments susceptibles de réduire le risque de fatigue (par

exemple, la fixation de règles relatives au bien-être des conducteurs ou de normes sur les rotations). Dès lors, chaque opérateur est libre de régler cette question au niveau de l'entreprise, ce qui peut également avoir des répercussions différentes en termes d'organisation du travail.

Parmi les autres risques de santé et de sécurité identifiés pour les conducteurs dans le cadre d'une étude menée à l'échelle européenne¹³, citons les exigences psychiques élevées dont les conducteurs doivent faire preuve (grande concentration) alors qu'ils n'ont bien souvent aucune influence sur l'organisation de leur travail ni sur leurs horaires. Par ailleurs, ils n'ont aucune emprise sur des situations stressantes liées au trafic urbain, sur le niveau élevé de responsabilité à l'égard des voyageurs transportés, sur le risque d'agression ou d'accident, sur l'absence d'ergonomie de leur poste de conduite, sur les contraintes liées au climat (chaleur, froid, humidité), ainsi que sur les nuisances sonores, les vibrations et la pollution.

Droits de pension

Le rôle le plus important est joué par le cadre juridique national régissant les droits de pension. Le rôle des retraites professionnelles et des plans d'épargne-retraite (troisième pilier) s'est toutefois considérablement accru ces dernières années.

La France et la Suède fixent des normes spécifiques pour le régime de retraite professionnelle dans le cadre de la convention collective sectorielle. Les droits de pension relatifs au troisième pilier sont généralement déterminés au niveau de l'entreprise. Dès lors, en cas de changement d'opérateur, le fait de savoir comment ces droits de pension pourraient être maintenus constituerait une question cruciale, notamment si le nouvel opérateur ne prévoyait aucun régime de ce type auparavant.

Table 3.2 Aperçu de la définition des conditions de travail dans le secteur du transport public

Normes sociales	AT	BG	BE	CZ	DE	FI	FR	NL	IE	IT	SE	UK
Salaires												
<i>Généralités (salaire minimum légal)</i>	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓			✓
<i>Spécifique au secteur</i>	✓		(✓)		✓	✓	✓	✓		✓	✓	
<i>Accord d'entreprise: niveau le plus pertinent</i>	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Éléments de rémunération												
<i>Spécifique au secteur</i>	✓		(✓)		✓	✓	✓	✓		✓	✓	
<i>Accord d'entreprise: niveau le plus pertinent</i>	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Congé annuel												
<i>Législation générale</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Spécifique au secteur</i>			(✓)		✓	✓	✓	✓		✓	✓	
Autres avantages												
<i>Législation générale</i>		✓										
<i>Spécifique au secteur</i>							✓	✓				
<i>Accord d'entreprise: niveau le plus pertinent</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Heures de travail												
<i>Législation générale</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Spécifique au secteur</i>	✓		(✓)		✓	✓	✓	✓				
Formation												
<i>Législation générale (en matière de formation pour les conducteurs de bus)</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
<i>Spécifique au secteur</i>	✓		(✓)		✓	✓	✓	✓				

¹³ Syndex (2014), « Better understanding of "Arduous Occupations" within the European pensions debate », une étude réalisée pour le compte de la Confédération européenne des syndicats (CES), de l'ETF, d'Uni Europa, de l'EFFAT, de l'EPSU, de l'EFBWW et de l'IndustriAll.

Normes sociales	AT	BG	BE	CZ	DE	FI	FR	NL	IE	IT	SE	UK
Santé et sécurité												
Législation générale (toute la législation S&S en vigueur et applicable au secteur)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Spécifique au secteur	✓		(✓)									
Droits de pension												
Législation générale	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Spécifique au secteur			✓								✓	

Explications du tableau : S'agissant des avantages salariaux, des éléments de rémunération et des autres avantages, les accords d'entreprise prévalent dans le contexte de la définition des conditions générales de travail ; pour tous les autres aspects, la pratique propre à l'entreprise est certes d'une importance capitale, mais les conventions sectorielles ou la législation nationale fixent le cadre le plus important.

() signifie qu'il s'agit de facto d'une norme sectorielle découlant de règles nationales spécifiques en matière de négociations collectives.

3.1.3 Conclusions relatives à l'aperçu des processus de définition des conditions sociales dans le secteur du TPU

Les conventions collectives sectorielles, lorsqu'elles sont contraignantes pour tous les opérateurs, fixent les salaires minimums applicables au secteur, ainsi que d'autres normes spécifiques d'organisation du travail, définissent des exigences de santé et de sécurité spécifiques aux professions du secteur, des normes en matière de congé annuel, des régimes de prestations de maladie améliorés et d'autres avantages complémentaires (non salariaux). Il en existe dans plusieurs pays, dont la France, la Belgique, les Pays-Bas, la Suède, la Finlande et l'Italie.

De telles conventions déterminent les mêmes règles du jeu au niveau social pour tous les concurrents. Il reste

néanmoins indéniable que les conventions collectives d'entreprise, ainsi que les accords et les pratiques d'entreprise, sont souvent plus favorables.

Les conventions sectorielles allant au-delà d'un « minimum sectoriel » peuvent aboutir au fait que la pratique ou les accords d'entreprise n'améliorent pas de manière significative les conditions en vigueur au niveau de l'entreprise par rapport à la norme sectorielle. En cas de concurrence notamment, cela conduit à une « harmonisation » des normes sociales dans le secteur et entraîne donc une concurrence sur les aspects sociaux.

3.2 Évolution des conditions sociales dans le transport public urbain

La section suivante vise à présenter les évolutions des conditions sociales au niveau sectoriel ces dix dernières années (2004 -2014). Ces développements, qui ont été compilés et abordés avec les représentants des partenaires sociaux nationaux, s'appuient davantage sur des entretiens que sur des données officielles propres au secteur (bien que ce type de données ait été communiqué par certains pays). Ces évolutions doivent être considérées comme des tendances. Les résultats ci-dessous n'expliquent pas en détail les raisons qui sous-tendent ces évolutions.

Néanmoins, les restructurations menées par les opérateurs de transport public urbain et/ou l'ouverture à la concurrence peuvent avoir précédé la période d'analyse, entraînant alors d'importantes modifications des conventions collectives (par exemple, en Allemagne, en France, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Suède. Des compléments d'information en la matière peuvent être obtenus dans les rapports nationaux spécifiques).

3.2.1 Salaires, éléments de rémunération et autres avantages

Le tableau 3.3 ci-dessous présente les résultats des tendances relatives à l'évolution des salaires au niveau sectoriel ces dix dernières années. Une distinction est opérée selon que les salaires ont progressé au-delà du niveau de l'inflation et du coût de la vie ou selon qu'ils se sont stabilisés (relèvement des salaires parallèlement aux indices mesurant l'inflation, le salaire minimum national et le coût de la vie). En ce qui concerne l'Autriche, la Bulgarie et la Suède, aucune tendance ne peut être mise en exergue soit en raison de l'indisponibilité de données sur l'évolution des salaires, soit en raison du désaccord entre les partenaires sociaux quant à l'évolution de la tendance salariale.

Il convient de préciser, en ce qui concerne l'Autriche, que cette situation s'explique par les différents types de travailleurs employés dans le secteur. Jusqu'en 1995, des agents sous statut de fonctionnaires étaient recrutés dans le secteur et employés sous conditions sociales très différentes de celles applicables à tous les travailleurs recrutés depuis lors.

En Finlande, aux Pays-Bas et en Irlande, les partenaires sociaux admettent que les salaires ont connu une évolution positive, allant au-delà de l'augmentation du coût de la vie et de l'inflation. En Belgique, en Italie et au Royaume-Uni, la tendance semble indiquer que les salaires se sont stabilisés ou n'ont augmenté que très légèrement au-delà des niveaux de l'inflation et du coût de la vie.

En Allemagne, force a été de constater que les tendances salariales ont été négativement impactées au cours de la période précédant celle de l'étude, tant en raison du resserrement des finances publiques que des préparatifs inhérents au processus de mise en concurrence. Cela a abouti à des différences significatives en matière de rémunération entre les agents employés précédemment et les agents recrutés sous des conventions collectives modifiées ultérieurement. Depuis lors, des efforts ont été entrepris par les organisations syndicales en vue d'améliorer les salaires et les conditions d'emploi, mais leur tâche s'est

trouvée compliquée par les coupes sombres opérées dans les dépenses publiques. Sous l'angle des employeurs, les évolutions salariales ont été positives en Allemagne au terme de cette période de restructuration, allant bien au-delà des niveaux constatés pour le coût de la vie et l'inflation.

S'agissant des éléments de rémunération, force est de constater qu'en règle générale, ils évoluent de concert avec les hausses salariales.

C'est ainsi qu'en Italie, les partenaires sociaux admettent que la rémunération supplémentaire a effectivement augmenté (par rapport aux salaires bruts). Il apparaît, dans ce secteur, que les types d'éléments de rémunération n'ont pas été profondément modifiés par rapport au passé. Dans certains cas, des primes d'intéressement ou des primes de productivité ont été mises en place récemment.

S'agissant des autres types d'avantages, aucune observation spécifique au secteur ne peut être formulée, car ils dépendent en grande partie de la situation économique de l'opérateur et du contexte national.

Nous pouvons toutefois affirmer, à partir des études de cas relatives aux entreprises, que toutes les entreprises interrogées proposaient un certain type d'avantages supplémentaires. On observe en effet une tendance à penser les faibles hausses salariales par des avantages supplémentaires, tels que des titres repas, des prestations de santé ou des solutions d'aide à la famille (garderie, allocations familiales). L'octroi d'un abonnement mensuel pour l'utilisation du réseau de transport urbain à des conditions préférentielles (voire sa gratuité) est un avantage fréquent dans le secteur, octroyé par la plupart des opérateurs (et qui bénéficie parfois aussi aux membres de la famille).

Table 3.3 Aperçu de l'évolution salariale

	AT	BG	BE	CZ	DE	FI	FR	NL	IE	IT	SE	UK
Ces 10 dernières années, les salaires ont augmenté de manière significative au-delà des indices mesurant l'inflation et le coût de la vie.						✓		✓	✓			
Durant cette même période, les salaires bruts se sont stabilisés (augmentation parallèle à l'évolution des indices mesurant l'inflation et le coût de la vie ou augmentation légèrement supérieure)			✓				✓			✓		✓
Situation floue (aucune réponse pour l'ensemble du secteur ou absence d'accord)	✓	✓			✓						✓	

Source : résultats compilés à partir de l'étude et des entretiens menés par l'ICF

3.2.2 Temps de travail et congé annuel

Le tableau 3.4. ci-dessous retrace les évolutions relatives au temps de travail hebdomadaire contractuel pour le personnel opérationnel (conducteurs) dans le TPU. Il synthétise les résultats obtenus à la suite des entretiens avec les partenaires sociaux. Il n'a pas toujours été possible de faire une distinction entre le temps de travail légal et le temps de travail arrêté de façon collective. Globalement, dans la plupart des pays, les limites de temps de travail définies légalement jouent un rôle majeur dans le secteur, au même titre que les conventions spécifiques aux entreprises. Par conséquent, nous comparons la durée du travail hebdomadaire en général.

Il s'est avéré impossible de dégager une tendance sectorielle pour l'Autriche.

En 2008 en Allemagne, des entreprises de TPU actives dans six États fédérés ont augmenté le temps de travail d'environ 30 minutes par semaine.

Au Royaume-Uni et en France, le temps de travail hebdomadaire des conducteurs a diminué. Alors qu'au Royaume-Uni, l'horaire de travail hebdomadaire moyen est toujours supérieur à celui en vigueur dans les secteurs industriels, le temps de travail en France est inférieur à celui des autres secteurs du transport et de l'économie en général.

Dans tous les autres pays, on observe une tendance à la stabilisation ou à une légère diminution du temps de travail hebdomadaire contractuel (notamment pour les horaires de travail complets). Néanmoins, nonobstant le temps de travail total, les travailleurs de tous les pays ont indiqué une intensification du temps de travail ou, au moins, une modification de l'organisation du travail, notamment en ce qui concerne les modalités régissant les pauses durant la journée, les modalités relatives aux

équipes, le calcul du temps de travail dans le cadre des déplacements vers et au départ des dépôts, le calcul du temps consacré à la préparation des autobus et à la fin d'une rotation, ainsi que la comptabilisation des absences.

Par ailleurs, le temps de travail peut être comptabilisé différemment en raison de la modification apportée aux périodes de référence et aux horaires des postes. On observe une tendance générale à l'adaptation des horaires de travail à des fins d'efficacité, en vue de rentabiliser au maximum les véhicules utilisés. Dans cet ordre d'idée, les temps de rotation ont été resserrés. De plus, le renforcement des exigences de qualité par les autorités compétentes induit un regain d'attention à l'égard des horaires et des retards (dont découlent souvent des clauses de pénalité). Toutes ces évolutions ont renforcé la pression exercée sur les conducteurs. En cas d'exposition à de telles pressions pendant une période prolongée, la fatigue risque de s'installer parmi les conducteurs. Cette crainte a été exprimée à l'occasion de plusieurs entretiens avec des représentants des travailleurs dans les études de cas relatives aux entreprises et a également été mentionnée dans une étude européenne consacrée aux conducteurs d'autobus¹⁴.

La plupart des études de cas relatives aux entreprises indiquent que les heures supplémentaires sont rares (Autriche, Belgique, Finlande, Pays-Bas, Irlande, Italie et Suède). En Allemagne, les organisations syndicales et les représentants des salariés ont indiqué que les heures supplémentaires étaient relativement courantes, notamment dans les entreprises et dans les fonctions où le taux de congé-maladie est relativement élevé. Toutes les études de cas ont démontré qu'un contrat de travail à temps plein et à durée indéterminée était proposé à plus de 80 % des salariés dans les entreprises étudiées.

Table 3.4 Aperçu de l'évolution du temps de travail

	AT	BG	BE	CZ	DE	FI	FR	NL	IE	IT	SE	UK
Le temps de travail hebdomadaire s'est stabilisé ces dix dernières années		✓	✓			✓		✓	✓	✓	✓	
Le temps de travail hebdomadaire a augmenté ces dix dernières années					✓							
Le temps de travail hebdomadaire a diminué ces dix dernières années							✓					✓
Situation floue (aucune réponse pour l'ensemble du secteur ou absence d'accord)	✓											

Source : d'après les entretiens menés par l'ICF

¹⁴ Syndex (2014), « Better understanding of "Arduous Occupations" within the European pensions debate », une étude réalisée pour le compte de la Confédération européenne des syndicats (CES), de l'ETF, d'Uni Europa, de l'EFFAT, de l'EPSU, de l'EFBWW et de l'IndustriAll.

S'agissant des congés annuels, aucune information comparative n'a pu être obtenue pour le secteur en ce qui concerne l'évolution des jours de congé annuel. Les études de cas relatives aux entreprises démontrent clairement que ces dernières octroient davantage de jours de

congé annuel que les normes minimales fixées par la loi. Nous ne disposons toutefois d'aucune indication permettant d'affirmer que ce nombre s'est stabilisé, a augmenté ou a diminué.

3.2.3 Formation

Le tableau 3.5 offre un aperçu de l'amélioration continue des politiques de formation au cours des 10 dernières années.

Une tendance générale se dégage : l'offre de formations s'est étoffée en Autriche, en Belgique et en Italie.

Comme précisé ci-dessus, la Directive 2003/59/CE, qui prévoit des règles minimales en matière de qualification initiale et de formation périodique pour les conducteurs de bus, a été transposée par tous les états membres dans leur législation nationale. La proposition de cette formation est une condition préalable au dépôt d'une soumission. Les conducteurs doivent être titulaires des permis de conduire nécessaires et être qualifiés.

La formation dispensée au-delà de ces exigences réglementaires dépend des pratiques en vigueur au sein des

entreprises, de leur politique d'évolution de carrière, voire, parfois, des exigences de l'autorité compétente, notamment en matière de service à la clientèle ou de formation à la gestion des clients agressifs. Il a notamment été observé que les opérateurs de réseaux plus importants et les opérateurs internes employant un grand nombre de salariés disposent de centres de formation internes. Dans de nombreux cas, les travailleurs contribuent à l'amélioration des politiques de formation au niveau de l'entreprise dans le cadre du dialogue social interne.

Sous l'effet des évolutions législatives nationales, un accent plus marqué a été mis sur la formation continue et des mesures incitatives ont été mises en place.

La qualité des formations proposées n'a pas été évaluée dans le cadre de la présente étude.

Table 3.5 Aperçu de l'évolution des opportunités en matière de formation

	AT	BG	BE	CZ	DE	FI	FR	NL	IE	IT	SE	UK
Les formations proposées ont été constamment améliorées au cours des dix dernières années.	✓		✓				✓			✓		
Situation floue (aucune réponse pour l'ensemble du secteur ou absence d'accord)					✓	✓						✓

Source: d'après les entretiens menés par l'ICF

3.2.4 Retraites

Le tableau 3.6 offre un aperçu de l'évolution des retraites propres au secteur. Cette analyse doit être rapprochée du relèvement, ces dernières années, de l'âge de la retraite pour tous les secteurs et de la réduction des prestations de retraite pour les jeunes générations.

Les intervenants en Autriche, en Belgique, en Finlande, en Irlande et en Suède ont indiqué que les prestations de retraite n'avaient pas été modifiées. Une tendance à l'amélioration des prestations de retraite n'est observée qu'en France. Il s'est avéré impossible d'évaluer cet aspect pour la Bulgarie, l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

S'agissant de l'Italie, les interlocuteurs ont indiqué que les prestations de retraite avaient diminué, mais qu'elles avaient été partiellement compensées par des régimes de retraite supplémentaires.

Table 3.6 Aperçu des évolutions en matière de retraite

	AT	BG	BE	CZ	DE	FI	FR	NL	IE	IT	SE	UK
Les prestations de retraite sont restées inchangées ces dernières années.	✓		✓			✓			✓		✓	
Les prestations de retraite ont été améliorées ces dernières années.							✓					
Situation floue (aucune réponse pour l'ensemble du secteur ou absence d'accord)				✓	✓			✓				✓

Source : d'après les entretiens menés par l'ICF

3.2.5 Autres politiques

Dans le secteur du TPU, les femmes représentent seulement entre 8 et 18 % de la main-d'œuvre (dans les entreprises étudiées). Certaines entreprises ont déployé des efforts pour attirer davantage de femmes, mais leur quote-part dans l'emploi total n'a que très légèrement augmenté. Les horaires de travail, qui sont difficilement compatibles avec une vie de famille, sont l'une des raisons expliquant la faible attractivité du secteur pour les femmes. Parmi les conclusions et recommandations formulées au terme du projet des partenaires sociaux européens de l'UITP et de l'ETF, mené dans le cadre de l'initiative WISE¹⁵, figure la nécessité de réformer l'organisation du travail en vue d'accroître la quote-part des femmes dans le secteur.

En France, les entreprises sont également tenues d'élaborer des stratégies visant à répondre aux changements démographiques et au vieillissement de la main-d'œuvre.

Ce dernier point a été abordé dans les études de cas relatives aux entreprises de Belgique, Allemagne, Finlande, Pays-Bas et Suède. Certaines entreprises ont introduit la possibilité d'une retraite à temps partiel. Des initiatives destinées à améliorer la santé des travailleurs ont été signalées en Autriche, en Allemagne et aux Pays-Bas.

Enfin, dans les réseaux des villes de plus grande dimension (mais pas uniquement), des politiques de sécurité ont été initiées afin de protéger les conducteurs des voyageurs ou des automobilistes agressifs. Ces politiques ont été fréquemment mises au point à la demande des travailleurs eux-mêmes. Elles ont également été sollicitées dans la foulée des recommandations communes des partenaires sociaux européens UITP et ETF depuis 2003.¹⁶

3.3 Conclusions relatives aux constats sur l'évolution des conditions sociales

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 en matière d'appel d'offres concurrentiel, nous avons constaté des augmentations de salaire supérieures à celles observées dans des pays comme la Belgique ou l'Italie par exemple. Toutefois, 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, dans la majorité des entreprises analysées et indépendamment du type d'attribution, l'intensification du travail et l'accroissement de la précarité de l'emploi ont eu un impact négatif sur l'attractivité du secteur.

Force est également de constater que la restructuration du secteur s'est déroulée dans certains pays au cours de la période précédant l'étude et que cela a eu un impact sur l'évolution des salaires. De même, il est possible que l'impact des restrictions sur les finances publiques ait joué un rôle plus important sur l'évolution salariale dans certains pays.

D'autre part, les activités quotidiennes et l'organisation du temps de travail des travailleurs employés dans des pays recourant davantage aux appels d'offres concurrentiels ont évolué afin d'accroître l'efficacité des services 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 départ et de fin consacrées aux préparatifs des rotations. Toutefois, ces

¹⁵ Voir la recommandation commune :

<http://www.uitp.org/sites/default/files/documents/Strengthening%20women%20employment%20in%20urban%20public%20transport.pdf>

¹⁶ Les recommandations sont disponibles en cliquant sur le lien suivant : <http://www.etf-europe.org/files/extranet/75/13584/Recommandations%20on%20Insecurity%20in%20Urban%20Public%20Transport%20EN.pdf>

tendances ont également été observées dans des études consacrées aux opérateurs internes. En Allemagne, par exemple, les préparatifs visant à répondre aux velléités de mise en concurrence depuis le début des années 2000 ont entraîné de telles évolutions en matière d'organisation du travail. Dans le même temps, tous les pays ont mis l'accent sur l'efficacité et les économies dans le secteur public, ce qui a également joué un rôle majeur en la matière.

La tendance indique que pour le temps de travail hebdomadaire total, les normes proprement dites sont restées inchangées dans la plupart des pays. Dans l'essentiel des cas, les heures supplémentaires ont été limitées, notamment pour des raisons financières. Certaines personnes interrogées ont affirmé que le coût des heures supplémentaires avait diminué en raison du recours à des travailleurs intérimaires.

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

Même s'il est difficile de réaliser une évaluation sectorielle dans les pays d'Europe centrale et orientale (ECO) 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 meilleures que 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. Nous pouvons dès lors estimer que les niveaux salariaux sont restés assez stables. L'existence d'une convention sectorielle, bien que non contraignante, permet de bénéficier d'une norme minimale sectorielle qui influe directement sur les négociations menées au sein des entreprises.

D'autre part, des tendances indiquent que l'offre de formations ne va guère au-delà des exigences légales, à quelques exceptions près (comme la France). Cette tendance pourrait récemment s'être légèrement infléchie dans la mesure 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 formations, notamment en matière de relations avec la clientèle et de qualité du service¹⁷.

Au fil des années, de nombreuses entreprises ont eu tendance à élaborer des politiques permettant de concilier vie professionnelle et vie privée, conformément aux exigences et aux demandes du personnel.

¹⁷ Veuillez vous reporter à la déclaration commune de l'UITP et de l'ETF sur la Directive 2003/59/CE relative à la qualification initiale des conducteurs de bus - <http://www.uitp.org/sites/default/files/ETF-UITP%20Joint%20declaration%20training%20urban%20bus%20drivers%20-%202014.pdf>

4 Prise en compte des conditions sociales et transfert de personnel dans le marché du TPU

La section suivante aborde les constats des études nationales au regard de leurs objectifs, à savoir l'impact du type d'attribution et l'intégration des conditions sociales dans

les conditions d'emploi, ainsi que le recours au transfert de personnel en cas de changement d'opérateur et les problématiques correspondantes.

4.1 Impact du type d'attribution et prise en compte des conditions sociales

Pour commencer, il est utile de rappeler les critères de sélection et de classification des pays pour cette étude par rapport aux principaux régimes d'attribution des contrats utilisés :

- la France (hors zone de Paris), la Finlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni (pour les services d'autobus à Londres) sont des pays recourant à l'appel d'offres concurrentiel pour les services d'autobus (et, dans une plus grande mesure, pour les services de tramway et de métro) dans plus de 80 % des contrats attribués.
- L'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, l'Irlande, la Bulgarie et la République tchèque sont des pays dans lesquels tous les services d'autobus, ou la majorité d'entre eux (ainsi que les services de tramway et de métro), sont assurés par des opérateurs internes. On note qu'en Allemagne, un nombre croissant de services d'autobus font également l'objet d'un appel d'offres concurrentiel, - notamment dans les villes et localités de plus petite taille.
- Des systèmes mixtes existent en Italie, où les services de bus font, pour leur immense majorité, l'objet d'un appel d'offres concurrentiel - même si des opérateurs internes continuent d'exploiter un grand nombre de réseaux. Ce système existe également au Royaume-Uni, où la procédure d'appel d'offres concurrentiel pour les lignes d'au-

tobus de Londres coexiste avec une procédure d'attribution directe pour le métro londonien, cette dernière étant également en vigueur pour tous les modes de transport en Irlande du Nord, tandis que l'essentiel des lignes font l'objet d'une mise en concurrence en Angleterre, au Pays de Galles et en Écosse.

L'analyse de l'impact du mode d'attribution sur les conditions sociales et l'emploi est ventilée en quatre sous-questions.

- Quels sont les facteurs qui influencent le choix de l'attribution ?
- Quelles sont les conséquences du type d'attribution choisi ?
- Quel rôle joue l'élaboration du contrat ?
- Quel rôle jouent les conditions sociales et dans quelle mesure les cadres réglementaires ou de négociation collective tempèrent-ils l'effet potentiellement néfaste de l'appel d'offres concurrentiel sur l'emploi et/ou les conditions sociales ?

4.1.1 Facteurs influençant le choix de l'attribution

Globalement, il a été observé dans tous les pays que l'introduction de l'appel d'offres concurrentiel semble être un choix politique qui s'avère souvent, mais pas uniquement, influencé par des facteurs économiques.

Dans la plupart des cas, les pays espèrent améliorer l'efficacité grâce à l'introduction de l'appel d'offres concurrentiel sur fond de rareté des ressources publiques.

Le contexte de cette étude n'a pas permis d'appréhender complètement les aspects économiques des services et contrats de TPU, ni de savoir si l'objectif poursuivi par l'introduction de la concurrence avait été concrétisé. Il a toutefois été possible d'appréhender le cadre global.

Dans de nombreux pays, les autorités compétentes sont des entités ayant une affiliation politique, même s'il s'agit de structures distinctes sur le plan juridique (le conseil municipal, le maire, un organisme élu). Les décisions stratégiques en matière de transport sont prises à un niveau politique (et parfois influencées par des idéologies politiques). Dans les grandes villes, le cas de figure le plus fréquent est celui de l'existence d'un organisme exécutif qui commande le service de transport, gère le réseau de transport, conclut des contrats et en assure la surveillance pour le compte du niveau stratégique et politique.

Les exemples suivants concernent trois pays qui espéraient réaliser des gains d'efficacité et d'efficience en ayant recours à l'appel d'offres concurrentiel (voire, parfois, préalablement à une telle procédure de mise en concurrence) : il s'agit de Dublin Bus, de Budapest et de la région flamande en Belgique. Toutefois, dans deux de ces cas (à savoir l'Irlande et la Belgique), les processus attribution en

sont toujours au stade de la planification, tandis que les discussions politiques en cours traduisent, dans une certaine mesure, le malaise ressenti par les syndicats de travailleurs quant à l'impact d'un recours plus massif à l'appel d'offres concurrentiel sur l'emploi et les conditions de travail.

Influence politique sur le choix de l'attribution

Région de Dublin

Fin 2014, de nouveaux contrats ont été directement attribués à Dublin Bus et à Bus Éireann. Dans le dernier contrat avec Dublin Bus et Bus Éireann, l'autorité avait prévu que 10 % du réseau serait exclu de l'appel d'offres concurrentiel à compter de 2016, en vertu d'un contrat quinquennal arrivant à expiration en 2021. Il y a eu au total trois lots distincts : un pour la zone métropolitaine de Dublin, un pour la banlieue de Kildare Dublin et un pour les itinéraires urbains de Waterford. Les listes de présélection des candidats devaient être publiées en novembre 2015. Les pressions économiques consécutives à la crise financière et économique qui a durement touché l'Irlande, l'inclinaison de la Commission européenne pour les appels d'offres concurrentiels et les exigences inhérentes au calcul de la rémunération OSP expliquent ce changement d'approche. Il a également été précisé que le choix de l'appel d'offres concurrentiel semblait davantage s'inscrire dans une idéologie politique, principalement dictée par le monde politique de droite et de sensibilité libérale. La procédure d'appel d'offres concurrentiel a été gelée en raison de la pression croissante exercée par les organisations syndicales, qui craignaient de perdre la sécurité de l'emploi en cas de changement d'opérateur.

Région de Budapest

Depuis 2010, Budapest dispose d'une agence chargée de la gestion du transport public urbain, appelée le BKK (Budapesti Közlekedési Központ (Centre pour le transport de Budapest)). L'opérateur interne de Budapest - BKV - exploitait jusqu'en 2012 l'ensemble du réseau de l'agglomération de Budapest, qui se composait des services de bus, de tramways, de trolleys et de métro. BKK a octroyé un nouveau contrat à BKV en lui imposant d'ouvrir à la concurrence environ 66 % des services d'autobus exploités dans la banlieue de Budapest. Le nouveau contrat produira ses effets pendant huit ans, jusqu'en 2020. Cette décision, qui avait été prise sans consultation des principaux groupes d'intérêts, était destinée à réaliser des économies et à améliorer la rentabilité et la qualité. Plusieurs lots des appels d'offres ont été lancés et attribués en 2013. Au cours de cette même année, BKV a transféré ses activités dans la banlieue de Budapest à Volánbusz et à Arriva, les opérateurs retenus pour les services de bus. Étant donné que la fourniture du matériel roulant s'inscrivait dans le processus contractuel, le contrat a été attribué dans le respect des règles nationales en matière de transfert d'activité. Le personnel avait été muté chez Volánbusz au moment de l'abrogation de la convention collective chez BKV. Dans ce cas, le nouvel opérateur n'était alors pas tenu d'appliquer au personnel les conditions d'emploi spécifiques déterminées dans une convention collective. Une liste du personnel transféré a été publiée dans le cadre de la procédure d'appel d'offres concurrentiel. Le transfert proprement dit s'est effectué dans le cadre d'une procédure négociée entre BKV et Volánbusz sans l'implication de BKK (l'organisateur du transport).

Région flamande en Belgique

Depuis 2002 environ, un débat fait rage en Flandre quant à l'avenir des attributions de contrat dans le domaine du TPU. C'est environ à cette période que les autorités compétentes ont introduit la possibilité (ou, dans le cas de la Flandre, l'obligation) de sous-traiter environ 50 % de leurs lignes (à la suite d'un appel d'offres concurrentiel). Ce processus a été présenté comme visant à préparer le renforcement de la concurrence. Il est possible qu'après 2020, des changements interviennent pour permettre de choisir le mode d'attribution (à ce stade, seule l'attribution interne est possible). À l'heure actuelle, aucune garantie ne peut toutefois être donnée à ce propos. La poursuite de ces discussions politiques en Flandre crée un climat d'incertitude parmi les travailleurs du secteur. Opposées à tout changement, les organisations syndicales affirment que le service public doit continuer à revenir à un opérateur interne unique.

Les Pays-Bas ont promulgué une obligation de soumettre à appel d'offres concurrentiel les services de transport urbain dans les douze provinces depuis 2000, à l'exception d'Amsterdam, de la région de Rotterdam/ La Haye et d'Utrecht (les trois plus grandes villes), qui peuvent choisir le processus d'attribution qu'elles souhaitent. Utrecht ayant choisi de mettre en concurrence des opérateurs de son réseau ; un contrat a été conclu en 2015 avec un opérateur privé (il arrivera à échéance en 2023). Toutefois, les raisons sous-tendant ce choix n'ont pas pu être examinées en profondeur. La Suède a également édicté une obligation de mise en concurrence pour les services de transport public urbain. De plus, depuis 2012, une réforme du droit des transports suédois permet aux opérateurs de proposer librement des services commerciaux dans le domaine du transport public urbain.

Lorsqu'il est fait usage de cette possibilité (ou que les préparatifs sont en cours), il est affirmé que l'appel d'offres concurrentiel permet d'améliorer la qualité des services, de parvenir à une meilleure efficacité en termes d'utilisa-

tion des tarifs et de la compensation publique fournie, d'améliorer les normes environnementales, de renouveler le matériel roulant et de permettre aux petites et moyennes entreprises de participer au marché, notamment lorsque l'appel d'offres concurrentiel se compose d'autant de lots qu'il n'y a d'itinéraires ou lorsqu'un certain nombre de lignes doivent être sous-traitées. Autoriser l'appel d'offres concurrentiel créera une dynamique dans le marché du transport : les opérateurs pourront être contraints de se restructurer et de nouveaux fournisseurs étrangers pourront faire leur entrée sur le marché. Il est dès lors admis que de les autorités compétentes pourraient disposer de nouvelles opportunités d'améliorer la prestation de services. Le fait que de telles décisions soient souvent motivées par des considérations politiques ou idéologiques est attesté par l'affirmation de raisons similaires (en matière d'efficacité) pour replacer les services dans le giron des municipalités. En l'espèce, la volonté de conserver les avantages obtenus au niveau local et de les réinvestir dans les services municipaux constituait une autre motivation¹⁸.

4.1.2 Conséquences du choix du processus d'attribution

Une tendance se dégage des études de cas d'entreprises dans la plupart des pays : les contrats stipulent un grand nombre de critères de qualité, tels que la ponctualité, une satisfaction élevée de clientèle, ainsi que des critères spécifiques pour le matériel roulant en vue d'améliorer l'accessibilité pour tous les citoyens. Des normes sociales peuvent également y être étroitement liées pour garantir des critères de qualité de service. Le service à la clientèle peut, par exemple, être amélioré par des exigences de formation et la sécurité pour les voyageurs, par des politiques de santé et de sécurité. Les autorités mesurent ces critères au fil du temps et mettent en place des mesures incitatives destinées à récompenser les services de bonne qualité et des pénalités en cas de non-respect des critères. De telles conditions sont prévues tant en cas d'appel d'offres concurrentiel qu'en cas d'attribution directe.

En Finlande et en Suède, pays dans lesquels de nombreux appels d'offres concurrentiels sont organisés, des effets positifs ont été observés lors d'études consacrées à la qualité et à l'efficacité des transports urbains à la suite d'un appel d'offres concurrentiel. Une convention collective sectorielle a été conclue dans les deux pays, laquelle s'applique à toutes les entreprises du secteur (il s'agit, pour la Finlande, de conventions collectives universellement contraignantes, tandis que la couverture est pratiquement intégrale en Suède). Ces conventions déterminent notamment des normes salariales sectorielles élevées, les conventions d'entreprise jouant un rôle moindre en la matière. La situation est différente en France. Alors qu'une convention sectorielle stipule des normes sociales spécifiques applicables à l'ensemble du secteur, certaines entreprises versent des salaires nettement supérieurs au

niveau minimum applicable au secteur. En cas de concurrence, cela pourrait avantager l'opérateur relevant de la convention qui fixe des normes et conditions inférieures. Toutefois, cette incidence est atténuée en France en raison du transfert obligatoire de personnel, qui limite les incidences liées à la concurrence salariale. Cette situation est différente en Allemagne (au niveau régional), où les conventions sectorielles fixent plutôt des normes minimales peu avantageuses pour le secteur. Dans ces pays, on observe un fossé profond entre les normes et conditions au niveau du secteur et au niveau des entreprises. De plus, le transfert du personnel est obligatoire dans le TPU en Finlande (au moins en ce qui concerne le personnel directement impliqué et dans les limites des exigences en matière de personnel du nouvel opérateur) en raison d'une convention sectorielle universellement contraignante applicable à toutes les entreprises du secteur et garantissant une sécurité de l'emploi accrue. Par conséquent, il s'avère que des effets positifs en matière de qualité et des gains d'efficacité découlant de la mise en concurrence peuvent également être obtenus en présence de telles conditions de protection pour le personnel. On peut également penser qu'un tel cadre de protection peut contribuer à renforcer la qualité des services, par exemple en consolidant la paix sociale et en améliorant la motivation du personnel.

D'autre part, l'étude de cas menée aux Pays-Bas nous a indiqué qu'au cours de la première phase de l'appel d'offres concurrentiel, le prix était le principal critère utilisé par les autorités. Les organisations syndicales sont d'avis que ce choix a induit des problèmes liés à la qualité de service dans certaines provinces, même s'il existe également aux

¹⁸ Voir également l'étude que le GART (Groupement des Autorités Responsables des Transports), l'UTP (l'Union des Transports Publics et ferroviaires), l'EPL (la Fédération nationale des sociétés publiques locales) et la FNTV (la Fédération nationale des transports de voyageurs) ont commandée pour comprendre les raisons du choix des différents types d'attribution (comme précisé dans la Section 2.5). Olivier Domenach : gestion directe ou déléguée, les déterminants du choix, http://_65430983298_1_1421100000.mobilicites.elteg.net/media/rapport-final-v-14-od-17-07-2015.pdf

Pays-Bas une convention collective sectorielle contraignante et que le droit national impose le transfert du personnel.

Les exemples analysés pour cette étude nous indiquent que le prix et l'offre technique priment généralement dans le choix d'une offre. Les organisations syndicales opèrent une distinction fondamentale entre « l'offre économiquement la plus avantageuse » et « l'offre la moins disante » relativement aux incidences sur les conditions sociales et de travail. L'offre économiquement la plus avantageuse cherche - dans le respect des paramètres donnés - à combiner de manière optimale le prix et la qualité, octroyant ainsi un avantage maximal au pouvoir adjudicateur, notamment en matière sociale. Dans l'approche de l'offre la moins disante, le pouvoir adjudicateur sélectionne l'opérateur uniquement en fonction du prix le plus faible pour les services, dans le respect des paramètres donnés. Cette dernière approche ne tient pas compte des critères sociaux et de qualité. Des autorités et employeurs affirment, d'autre part, que même si les conditions sociales ne sont pas exposées explicitement au stade de l'attribution (que ce soit pour les opérateurs internes ou pour les opérateurs privés), le droit du travail et les conventions collectives existantes définissent déjà implicitement un grand nombre de normes sociales. Le choix entre « l'offre économiquement la plus avantageuse » et « l'offre la moins disante » serait donc hors propos. Cette argumentation est principalement utilisée dans les pays où sont en vigueur des conventions collectives sectorielles contraignantes ou d'application générale.

D'aucuns affirment donc que des services de meilleure qualité pourraient être obtenus en combinant d'autres facteurs, dont des paiements de type bonus-malus par l'autorité, plutôt que de se concentrer uniquement sur le choix de l'attribution. Il s'est avéré impossible de recueillir des informations cohérentes à propos du versement de primes de qualité ou de l'application éventuelle de clauses de pénalité. Ces types de clauses sont également utilisés dans les contrats attribués directement à un opérateur interne (par exemple, Wiener Linien ou La Rochelle RTCR).

Certains ouvrages de référence indiquent également que la gestion de la qualité la plus efficace passe par la détermination, dans les documents d'appel d'offres concurrentiel, de critères de qualité précis, par leur mesure et par leur contrôle, ainsi que par une bonne communication entre l'autorité et l'opérateur concernant l'importance des résultats obtenus et des objectifs¹⁹. Si la gestion de la qualité n'est pas clairement définie au stade de l'appel d'offres concurrentiel et si cette procédure est trop axée sur le prix, aucune amélioration de la qualité ou des performances ne sera obtenue²⁰.

Les exemples suivants démontrent qu'en cas d'attribution directe, la qualité peut être améliorée si le contrat stipule des critères de qualité et des systèmes de gestion de la qualité bien précis : De Lijn, Flandre, Belgique, ou l'opérateur autrichien du Vienna Wiener Linien.

¹⁹ Cet élément a déjà été mis en exergue dans des projets de recherche antérieurs réalisés grâce à un financement de l'Union européenne ; des consortiums dirigés par CERTU -2001 ont publié des documents de PORTAL, Quality and benchmarking in public transport, documents disponibles sur le site Internet suivant : http://www.eltis.org/sites/eltis/files/kt1a_wm_en_9.pdf; ou le projet PROCEED - consortium dirigé par Trivector Traffic - Principles of successful high quality public transport operation and developments, dont les résultats sont disponibles à l'adresse : <http://www.proceedproject.eu/>

²⁰ Voir aussi l'exemple Van der Velde, D.

Étude de cas : Belgique - De Lijn

Contexte

De Lijn, qui est l'opérateur interne pour la région flamande, exploite trois réseaux de tram, à Anvers, à Gand et sur la côte belge (ligne spéciale). De Lijn, qui a transporté plus de 540 millions de voyageurs en 2014, concentre sa prestation de service sur les lignes de bus. Le nombre de voyageurs transportés a considérablement augmenté ces dernières années. Toutefois, la crise économique a eu un impact sur le nombre de voyageurs, qui a légèrement diminué. Le contrat conclu par De Lijn peut être prorogé et des discussions sont actuellement en cours avec le gouvernement. Ce contrat impose à l'opérateur de sous-traiter environ 50 % de ses services. Depuis 2002, De Lijn attribue ces contrats de sous-traitance en faisant appel à la concurrence. À ce jour, quelque 80 contrats de ce type ont été conclus avec différentes entreprises. Toutefois, nombre de ces petites entreprises familiales sont rachetées par de plus grandes entreprises internationales, dont Keolis et l'ancienne Veolia/Transdev. Le contrat opérationnel avec De Lijn stipule que les salariés des sous-traitants doivent être employés en application de conditions de travail équivalentes à celles des travailleurs propres de De Lijn. Cette obligation empêche toute concurrence fondée sur les coûts de la main-d'œuvre.

L'entreprise et son personnel

De Lijn emploie plus de 8 000 collaborateurs (dont quelque 5 000 conducteurs), un effectif composé à 18 % environ de femmes. Le nombre de travailleurs a augmenté au cours des dix dernières années (en 2004, la société comptait 7 200 travailleurs). L'actuel contrat d'exploitation stipule que la société ne pourra plus augmenter son effectif, ce qui se traduit par un gel du recrutement. Même si les heures de travail n'ont pas été modifiées, le recours aux travailleurs à temps partiel a considérablement augmenté au cours de ces dix années. Ce constat s'explique par une hausse de la demande en formes de travail flexibles. Par ailleurs, la législation prévoit des mesures incitatives pour le travail à temps partiel (qu'il s'agisse du travail à temps partiel pour les travailleurs âgés, pour les travailleurs ayant des charges de famille, etc.). Environ 35 % du personnel est âgé de plus de 50 ans. Le relèvement de l'âge de la retraite pourrait à l'avenir avoir des incidences sur le secteur. L'entreprise a conclu plusieurs conventions collectives portant sur le salaire et les rémunérations complémentaires, les primes et le régime de retraite professionnelle.

Évolution des conditions sociales

L'évolution des salaires s'est stabilisée et a suivi le même rythme que l'augmentation des indices mesurant l'inflation et le coût de la vie. Le même constat peut être émis pour les rémunérations complémentaires. Il a toutefois été observé que les salaires n'étaient pas nécessairement aussi attractifs que dans d'autres secteurs. Cette situation peut également s'avérer problématique lors de la recherche de profils professionnels très spécifiques, et notamment de techniciens. Dans ce contexte, on assiste actuellement à une révision des barèmes salariaux, plus particulièrement axée sur les mécanismes de prime. Le temps de travail n'a pas été modifié. Très limité, le recours aux heures supplémentaires dépend de la fonction et du service concernés. Aucune intensification du temps de travail n'a été observée, même si les embouteillages ont un impact sur les conducteurs. Les avantages en matière de retraite sont restés inchangés au fil du temps. Globalement, le taux d'absentéisme n'a pas varié de façon notable ces dernières années. Toutefois, à l'instar de tous les autres secteurs, le nombre d'absences de longue durée a augmenté. Par ailleurs, les risques psycho-sociaux sont eux aussi en hausse dans le secteur du transport, en raison principalement de la multiplication des cas d'agression et de violence. L'entreprise propose tout un éventail de formations permettant aux salariés de gérer de tels incidents ; en outre, les bus ont été équipés de caméras, de cabines de sécurité pour les chauffeurs et d'un bouton d'urgence directement relié aux forces de l'ordre. À cet égard, la coopération avec la police a été renforcée afin d'améliorer la sécurité des conducteurs. Dans l'ensemble, l'offre de formations a été étoffée. L'entreprise dispose d'un centre de formation interne. Les questions de santé et de sécurité font l'objet d'un suivi étroit par le comité pour la prévention des risques professionnels de santé et de sécurité. Ces politiques sont mises en œuvre en coopération avec les salariés et les organisations syndicales.

Étude de cas relative à l'Autriche : Wiener Linien

Contexte

Wiener Linien (WL), l'opérateur interne de la ville de Vienne, exploite un dense réseau urbain composé de lignes de bus, de métro léger et de métro. Il compte cinq lignes de métro, 29 lignes de métro léger/tramway et 115 lignes de bus. La longueur totale du réseau urbain représente la distance entre Vienne et Rome (soit plus de 1 077 km). Le contrat pour l'exploitation de ces services a été attribué en 2002 et automatiquement prorogé en 2007/2008 (jusqu'à fin 2016). Le nouveau contrat pour 2017, qui a déjà été accepté par la ville de Vienne (Ministère des transports), l'autorité compétente pour le réseau, sera attribué pour une période de quinze ans. Il prévoit un système de bonus-malus fondé sur des critères de qualité et de performance. Environ un tiers du trafic d'autobus est soustraité via des appels d'offres.

L'entreprise et son personnel

L'entreprise employait environ 8 600 travailleurs en 2014 (contre 8 100 en 2010). Plus de 6 800 salariés sont des ouvriers et environ 1 800 des employés (Angestellte). Plus de 3 600 travailleurs sont employés sous un contrat de la fonction publique et plus de 200 sont des stagiaires. Les femmes représentent environ 12 % de l'effectif. Environ 89 % des contrats sont à durée indéterminée et à temps plein. Le nombre de travailleurs a augmenté au fil du temps parallèlement à l'accroissement du nombre de voyageurs et de lignes. Wiener Linien a conclu une convention collective d'entreprise qui couvre les autobus, les métros et les trams. Cette convention collective est renégociée chaque année. Wiener Linien est également tenue de proposer des contrats d'apprentissage (Ausbildungsverpflichtung). Pour recruter de jeunes apprentis, l'entreprise prend en charge le coût de leur formation et de leur permis de conduire et doit les conserver en leur offrant un contrat à temps plein. Toute la formation est dispensée en interne. Cette entreprise a élaboré une politique en matière de formation. Parmi les autres avantages proposés par la société, citons une garderie d'entreprise, une cantine et des jours de congé supplémentaires à affecter à l'amélioration de la santé.

Évolution des conditions sociales

Globalement, on estime que les salaires ont certes augmenté, mais tout juste au-delà de l'inflation. Le temps de travail hebdomadaire au sein de l'entreprise est actuellement de 37,5 heures. Les travailleurs ont ressenti une intensification du travail sous l'effet de l'accroissement du trafic et de l'augmentation du nombre de voyageurs. L'intensification du travail a induit une hausse du nombre de maladies psycho-sociales parmi les travailleurs, mais pas plus que dans d'autres secteurs. L'offre de formations s'est améliorée au fil du temps. La rotation du personnel est généralement considérée comme faible, bien qu'elle ait augmenté récemment. Les cotisations au régime de retraite professionnelle de l'entreprise sont restées stables. La société dispose d'une politique en matière de diversité et d'égalité. Le nombre de cas d'agression et de violence sur le lieu de travail (essentiellement du fait des voyageurs) est en hausse. L'entreprise dispense une formation supplémentaire pour aider les salariés à gérer de tels incidents. On observe également un renforcement des mesures de sécurité au bénéfice des conducteurs, sous la forme par exemple du placement de portes pour le poste de conduite des anciens trams ou d'un recours accru à la vidéosurveillance. Le résultat de cette recherche indique également que l'utilisation généralisée de contrats publics (comme prévu dans le Règlement OSP), le cadre de protection des salariés (en cas de recours à l'appel d'offres concurrentiel), les mesures incitatives pour les opérateurs et les pénalités en cas de non-conformité, ainsi que l'obligation, pour l'autorité et l'opérateur, de garantir la transparence dans la gestion des services de transport semblent avoir un impact positif sur la qualité, le nombre de voyageurs et l'efficacité de la prestation de services.

D'autres arguments selon lesquels l'amélioration de la qualité et de l'efficacité n'est pas liée au type d'attribution ont été fournis dans des ouvrages de référence. Le cadre institutionnel et réglementaire influence considérablement ces résultats. Par ailleurs, le type de contrat, le mode de répartition des risques et la gestion de la qualité semblent également jouer un rôle majeur. Le rôle du facteur humain dans la gestion de la qualité est un aspect qui n'a pas été pris en compte de manière satisfaisante dans ces ouvrages de référence. Même s'il est admis que l'éducation et la formation sont essentielles à la qualité des services, les conditions sociales globales n'ont pas été prises en considération. Le résultat de cette recherche indique également que l'utilisation généralisée de contrats de ser-

vice public (comme prévu dans le Règlement OSP), le cadre de protection des salariés (en cas de recours à l'appel d'offres concurrentiel), ainsi que les mesures incitatives et les pénalités appliquées aux opérateurs semblent avoir un impact positif sur la qualité, le nombre de voyageurs et l'efficacité de la prestation de services. Dans le même temps, il importe que l'autorité et l'opérateur garantissent la transparence de la gestion des services de transport.

Toutefois, le recours à l'appel d'offres concurrentiel semble avoir des incidences sur les conditions de travail dans tous les pays, nonobstant le type de processus d'attribution disponible. Les pays dans lesquels les opérateurs internes dominent le marché sont également sous la « menace »

d'une ouverture du marché. Cette évolution, qui pourrait entraîner la restructuration des opérateurs internes, exerce une pression sur les organisations syndicales et les comi-

tés d'entreprise en vue de la renégociation des conventions collectives. Le cas de La Rochelle permet d'illustrer cette situation.

Étude de cas relative à la France : La Rochelle

La Rochelle est une petite agglomération composée de 28 municipalités et comptant environ 162 000 habitants. L'autorité compétente est la Communauté d'Agglomération La Rochelle. Le transport public urbain est organisé par l'opérateur interne, la Régie des transports communautaires Rochelais (RTCR). Globalement, le réseau Yelo se compose de 29 lignes de bus, dont 18 sont exploitées par la RTCR et 6 par Transdev. En outre, Transdev exploite 12 lignes de bus scolaire (transport des étudiants depuis les municipalités environnantes vers La Rochelle). La RTCR gère également une liaison maritime (quatre navires), le système de location de vélos et un service de navettes. La liaison maritime est sous-traitée à une entreprise spécialisée. Le dernier contrat a été attribué en 2010 à la RTCR pour une durée de six ans. Le nouveau contrat a été négocié dans la douleur, car les autorités souhaitaient que la RTCR réalise un certain nombre d'économies importantes, exigeant indirectement de l'opérateur qu'il revoie ses conditions sociales, notamment en se penchant sur la convention collective d'entreprise en vigueur depuis 1983. L'opérateur devait améliorer sa compétitivité et son efficacité et se conformer à des normes de qualité draconiennes, rémunérées au moyen d'un système de bonus-malus. À défaut d'accord de la RTCR quant à la nécessité d'apporter des changements, l'autorité menaçait clairement d'ouvrir le réseau de transport à la concurrence. Cette question a en définitive été soumise à un vote et il a été convenu que la RTCR exploiterait les lignes jusqu'en 2024 au moins. Il avait été demandé à l'opérateur d'effectuer des économies de l'ordre de 40 %, cet objectif initial ayant toutefois été revu à la baisse. La réalisation de ces économies passait notamment par la diminution des coûts de la main-d'œuvre, qui représentent 72 % des charges d'exploitation. En 2010, l'opérateur a donc négocié un accord provisoire avec le personnel, avec l'objectif de modifier la rémunération et les avantages ; ces discussions se sont soldées par la conclusion d'une nouvelle convention collective d'entreprise en 2014. Ce document a été signé par deux syndicats, la CFDT (considérée comme représentant la majorité des travailleurs) et la CFE-CGC, mais refusé par la CGT.

Une expérience similaire a été présentée lors de l'atelier de cette étude à Francfort par l'autorité compétente de la région d'Hanovre, en Allemagne. Le transport public urbain y est assuré par l'opérateur interne. En 2008, en préambule au renouvellement du contrat de service public, l'autorité compétente de la région d'Hanovre et la société Üstra (l'opérateur interne) se sont entendus sur la conclusion d'un partenariat jusqu'en 2020, qui précisait que l'entreprise devait se restructurer pour présenter une structure de coûts conforme au marché, répondant au business plan, et pour améliorer la satisfaction de la clientèle. Cet accord impliquait également une augmentation de la productivité des travailleurs et l'acceptation de certaines concessions en matière de conditions sociales (aucune précision quant à leur signification dans la pratique). En échange, les travailleurs recevaient une garantie de l'emploi jusqu'en 2020 et la région d'Hanovre s'engageait à ne pas recourir à la procédure d'appel d'offres concurrentiel²¹.

S'agissant de la présente étude, il est difficile d'effectuer une évaluation globale de l'impact du choix de l'attribution sur les conditions sociales, car cela dépend en grande partie des circonstances nationales et locales, et notamment de l'existence de conventions collectives sectorielles contraignantes et de dispositions conventionnelles collectives au niveau national quant au transfert du personnel en cas de changement d'opérateur, au niveau de protection respectif des droits acquis et, plus généralement, de la pression exercée sur les budgets publics. Les indications suivantes ont été observées :

- Au moment de la préparation du premier appel d'offres concurrentiel dans un marché, les opérateurs internes se sont aussi considérablement restructurés, ce qui, dans certains cas, a conduit à des licenciements ou à des gels de recrutement et, dans d'autres, à une stagnation ou une diminution des salaires (notamment pour le personnel nouvellement recruté), voire à une intensification de l'organisation du travail.
- Si la concurrence se jouait uniquement en termes de prix le plus bas, les critères de qualité et de durabilité pourraient ne pas être atteints. Les diverses expériences en matière d'appel d'offres concurrentiel ont apporté la preuve que pour parvenir à la ponctualité, offrir un service de qualité à la clientèle, utiliser les nouvelles technologies et utiliser efficacement les véhicules, une gestion des ressources humaines de qualité et une dotation suffisante en personnel étaient nécessaires, au même titre que des conditions de travail décentes. Des conditions de travail spécifiques au secteur peuvent être obtenues par le biais de conventions collectives sectorielles universellement applicables, de conventions sectorielles applicables à la majorité des opérateurs et/ou d'un transfert de personnel légalement obligatoire en l'absence de convention sectorielle ou en l'absence de convention applicable à la majorité des opérateurs.

²¹ Dans l'intervalle, un contrat OSP octroyé directement, conclu conformément aux dispositions du Règ. 1370/2007, a été conclu en 2015.

- Une transformation quant aux types de personnel employé a été observée, à savoir une diminution du personnel administratif, c'est-à-dire une augmentation relative du personnel opérationnel (mais dans certains cas seulement), qui a entraîné une diminution du nombre de profils de fonction dans l'entreprise et des opportunités de carrière.
- Le recours croissant à l'externalisation et à la sous-traitance peut poser des problèmes dans les pays où ces travailleurs ne sont pas protégés par les mêmes conventions collectives que celles applicables au personnel de l'opérateur.
- La transformation de l'organisation du travail ; une augmentation des temps de conduite ; dans certains cas, le non-respect des pauses pour des raisons de ponctualité ; des dissensions accrues à propos de la comptabilisation du temps consacré à la préparation de la rotation et de sa fin, ainsi que de sa comptabilisation en tant que

temps de travail effectif (payé). Ces évolutions peuvent induire une augmentation des taux d'absentéisme, des niveaux de stress et de fatigue.

- La précarité croissante de l'emploi parmi le personnel a un impact sur la motivation. Les phases de transfert sont ressenties comme une situation extrêmement stressante, avec la nécessité d'intégrer une nouvelle structure d'entreprise et un nouveau management.

Il convient de rappeler que certaines de ces incidences peuvent être observées chez les opérateurs internes et privés qui se préparent eux aussi à faire face à la modification des conditions économiques et de concurrence. Des incidences positives ont également été observées chez les opérateurs internes qui ont été amenés à se concentrer davantage sur l'amélioration de l'efficacité et sur l'augmentation du nombre de voyageurs transportés, à effectif et conditions de travail équivalents (par exemple, la Wiener Linien).

4.1.3 Impact de l'élaboration des contrats sur les conditions sociales et la qualité des services

Alors que le type d'attribution peut avoir un impact majeur sur la qualité, les conditions sociales et l'emploi, l'élaboration des contrats proprement dits joue également un rôle (au stade de leur attribution) et influe sur les conditions de travail. Ce constat vaut pour tous les types d'attribution. Les opérateurs de TPU sont tributaires de la situation de transport locale et des ambitions des autorités compétentes dans leur volonté de proposer des services de transport public à leurs concitoyens. Parmi les autres facteurs essentiels, citons les plans de transport, le nombre de voyageurs, la taille et l'âge de la population, ainsi que d'autres spécificités du marché, dont le nombre d'opérateurs présents. Les contrats OSP ne sont pas rémunérés de la même manière ; chaque contrat a en effet ses spécificités en termes de service demandé et d'infrastructure disponible :

- La quote-part moyenne de la couverture des coûts par la vente des tickets semble être un facteur important. Cette quote-part varie considérablement entre états membres et villes, de l'ordre de 20 % à plus de 55 %.
- Il en va de même pour la quote-part moyenne des charges de personnel, qui peut représenter entre 39 % et 70 % des charges totales. La quote-part des charges de personnel est généralement supérieure pour les opérateurs d'autobus par rapport aux opérateurs de réseaux multimodaux (intégrant des lignes de tram et de métro).
- Autre aspect essentiel : le coût du matériel (matériel roulant, dépôts) et de la maintenance, qui dépend de l'âge moyen du matériel roulant (plus ce dernier vieillit, plus la maintenance nécessaire augmente).

Le cadre général de financement du transport public urbain au niveau national joue également un rôle important dans la décision de l'autorité compétente d'investir dans l'infrastructure et le matériel roulant. Par ailleurs, la situation économique générale du pays semble aussi revêtir de l'importance : en effet, la crise économique a eu un impact considérable sur le nombre de voyageurs, même temporairement, comme dans le cas de l'Irlande. De même, les évolutions observées sur le marché du travail peuvent jouer un rôle dans une région, le développement de zones industrielles ou l'arrivée de nouveaux employeurs créant une demande en transport. D'autre part, les changements démographiques, ainsi que le profil socio-économique plus général d'une région, peuvent influencer sur l'offre de transport.

Des plans de transport sont mis au point sous la responsabilité des autorités locales/régionales. Une question essentielle est la mesure dans laquelle un opérateur peut exercer une influence sur ces plans. Si un opérateur dispose d'une puissance stratégique supérieure, il pourra concevoir l'offre de transport de manière plus efficace, avec une perspective à plus long terme. Globalement, il incombe à l'autorité locale compétente d'évaluer les besoins en transport, de mettre au point des plans de transport durables et efficaces et de déterminer la planification stratégique du transport à long terme. Dans cet esprit, il peut également s'agir de développer la répartition modale, sous la forme par exemple de nouveaux services de location de vélo ou de partage de voitures, voire, dans certains cas, de transport par voie d'eau ou par funiculaires. Une telle décision pourrait entraîner l'arrivée de nouveaux opérateurs proposant de tels modes de transport alternatifs ou pousser l'opérateur historique des services de bus, de tram et de métro à les assurer. De même, la durée du contrat peut jouer un rôle majeur en la matière, car plus la

fréquence des appels d'offres concurrentiels augmente, plus les possibilités offertes à un opérateur de planifier sa stratégie à long terme diminuent, qu'il s'agisse de perfectionnement du personnel ou de formation. Dans ce cas, l'opérateur a également moins de possibilités de fidéliser le personnel et d'organiser un dialogue social constructif à l'échelle de l'entreprise en raison de l'absence de perspectives opérationnelles à long terme.

L'influence stratégique de l'opérateur est également conditionnée par le type de contrat et la répartition des risques. Il existe différents types de contrats :

- Le contrat de gestion, où l'autorité supporte l'intégralité des risques
- Le contrat à coût brut, où l'opérateur supporte le risque industriel (coûts) et l'autorité, le risque commercial (perception des recettes).

- Le contrat à coût net, où l'opérateur supporte les risques industriels et commerciaux, alors que l'autorité reste en général propriétaire de l'infrastructure et, dans certains cas, du matériel roulant.

Afin de garantir la qualité des services, de nombreux contrats stipulent des clauses de bonus-malus (voir également pages 50/51). Dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, comme le TPU, on observe une tension particulière entre productivité, prestation de services de qualité et réduction des coûts. L'organisation du travail et les conditions sociales sont au centre de ces tensions et, dans la majorité des cas étudiés, les travailleurs ont clairement ressenti une détérioration de leurs conditions de travail et une intensification du travail.

4.1.4 Recours aux conditions sociales²² dans le processus d'attribution des contrats en vue d'améliorer les conditions sociales des travailleurs

Lors de l'examen de la prise en compte des conditions sociales dans les processus d'attribution des contrats avec les parties prenantes dans le cadre de la présente étude, des différences ont été constatées dans l'acceptation de la notion de conditions sociales et dans la manière dont les performances sont garanties ou mesurées. Ainsi, certains intervenants ont estimé que les exigences imposées à l'employeur d'apporter la preuve du respect de ses obligations légales en matière de cotisations de sécurité sociale, des exigences légales en matière de formation ou des conventions collectives en vigueur (et applicables à tous les travailleurs) relevaient de cette catégorie. Par exemple, à un stade préalable à la soumission, un certain nombre de documents doivent être fournis afin de garantir que les sociétés soumissionnaires se conforment aux réglementations en matière d'emploi et appliquent les conventions sectorielles. Les cadres réglementaires peuvent dès lors prévoir une certification spécifique ou la preuve du respect d'un certain nombre de conditions sociales. Il s'agit, par exemple, des documents relatifs au paiement des cotisations de sécurité sociale, cette obligation ayant été explicitement observée en Autriche et en Finlande.

Toutefois, de tels cas ne constituent pas réellement des exemples d'exigence en matière de conditions sociales au sens de la définition utilisée dans la présente étude, qui est liée aux exigences excédant les obligations imposées légalement à tous les prestataires.

Il a été admis que la fixation, au stade de la soumission, de conditions sociales allant au-delà des règles obligatoires du point de vue légal peut améliorer la situation pour les travailleurs, éviter le dumping social (voir à cet égard le Considérant 17 du Règlement OSP), notamment dans les pays où aucune convention collective sectorielle et universellement contraignante n'est en vigueur, voire équilibrer les rapports de force dans les appels d'offres concurren-

tiels lorsque les conventions d'entreprise présentent des différences importantes. S'agissant de l'autorité compétente, la détermination des conditions sociales peut également constituer une valeur ajoutée par rapport aux exigences spécifiques en matière de qualité. Les exemples suivants ont été trouvés dans le cadre de l'étude : la connaissance de la géographie locale par le personnel, les compétences linguistiques ; la participation par les conducteurs à une formation en service à la clientèle ; les niveaux de personnel ; les pratiques et la formation en matière de santé et de sécurité ; l'évolution de carrière, mais aussi des facteurs tels que l'emploi de personnes handicapées, la signature de contrats d'apprentissage ou le recrutement de chômeurs de longue durée peuvent être autant de conditions sociales.

La volonté des autorités de garantir le niveau des conditions de travail, de rémunération et des avantages pour le personnel (ou de garantir l'emploi) semble limitée (voire est considéré comme un aspect dont les autorités ne devraient pas se soucier lors de l'examen de l'élaboration du contrat). Des exceptions existent, comme lorsque les autorités exigent de la sous-traitance afin d'encourager les PME locales, tout en souhaitant limiter la concurrence en termes de coûts de main-d'œuvre entre l'opérateur et les sous-traitants en prévoyant une clause d'égalité des conditions de travail.

Comme nous l'avons déjà mentionné, une condition préalable à la soumission stipule que les opérateurs appliquent les conventions collectives en vigueur au niveau sectoriel, financent les prestations de retraite et de sécurité sociale et se conforment à toutes les autres exigences légales en matière d'emploi. Il incombe à l'autorité de vérifier la présence de ces critères au stade de la soumission. Un exemple a été présenté par une autorité compétente autrichienne de la région du Voralberg (VOR). Les capacités de contrôle nécessaires à la vérification des offres et à

la surveillance permanente des conditions sociales (par exemple, rémunération conforme à la convention collective, exigences en matière de formation, etc.) tout au long de l'exécution du contrat peuvent être considérées comme essentielles, car, à défaut, cela pourrait induire un comportement opportuniste parmi les sociétés soumissionnaires.

En Allemagne, l'existence de lois régionales exigeant le respect des conventions collectives représentatives (Tarifreue) lors de la soumission pour les services de TPU (et d'autres services) est un exemple de la manière dont les conditions générales « minimales » peuvent être garanties, compte tenu du fait qu'un certain nombre de soumissionnaires utiliseraient des conditions générales moins favorables en lieu et place de la convention collective représentative choisie.

Allemagne - Lois régissant le respect des conventions collectives (Tarifreue)

L'idée fondamentale sous-tendant le concept des « Tarifreue » consiste à informer et à exiger de tous les soumissionnaires potentiels participant à un processus d'appel d'offres concurrentiel - et, en définitive, de l'entrepreneur retenu - le respect de certaines normes sociales minimales en matière salariale (et de conditions de travail) pour le personnel, dans le cadre de l'exécution du contrat. Les TTG sont convenues au niveau des Bundesländer (États fédérés), quatorze des seize Bundesländer ayant adopté une telle législation à la fin de 2015. Il convient cependant d'observer que ces lois diffèrent sensiblement les unes des autres en termes de prise en compte de l'évolution des salaires et des éléments de rémunération. Elles ne couvrent pas uniquement le secteur du transport public urbain (ÖPNV), mais aussi tous les secteurs soumis à un appel d'offres concurrentiel (dont le secteur du transport public régional par bus et par chemin de fer, par exemple). Les normes sociales applicables à utiliser sont déterminées en tenant compte du secteur spécifique, en l'espèce l'ÖPNV.

Les normes sociales minimales à respecter sont arrêtées en référence à une ou plusieurs conventions collectives applicables au secteur. En raison de la multiplicité des conventions collectives dans le secteur de l'ÖPNV, une convention collective pertinente - dite représentative - est déterminée au niveau de l'État, souvent en consultation avec un comité d'organismes représentatifs où siègent les partenaires sociaux (dans certains cas, ces organismes prennent une décision finale quant à la convention collective représentative). Cela ne signifie pas qu'un (nouvel) opérateur doit adopter une convention collective particulière²³, mais qu'il doit se conformer à un ensemble prédéterminé de normes minimales stipulées dans la convention collective représentative, tout en ayant la latitude d'aller au-delà.

La convention collective « représentative » est généralement déterminée par rapport à sa portée géographique et au nombre de salariés du secteur qu'elle couvre. Le nombre de salariés affiliés au syndicat sectoriel pertinent constitue un autre critère. La nature de la convention collective représentative choisie varie d'une région à l'autre et, dans de nombreux cas, plusieurs conventions collectives sont mentionnées. Globalement, le recours à la convention sectorielle privée dans le secteur des autobus se généralise ; elle contient habituellement des normes sociales inférieures à celles de la convention régionale respectivement régissant le transport public.

En principe, les soumissionnaires retenus qui ne respectent pas les normes sociales minimales requises par les TTG sont passibles de sanctions financières (même si l'application de cette obligation semble problématique). De plus, il peut être mis un terme aux contrats existants et les entreprises peuvent être exclues de tout processus ultérieur d'appel d'offres concurrentiel.

Il est bon d'observer que le choix des « conventions collectives représentatives » ne s'effectue pas sans anicroches, comme nous le montre le cas de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Dans cette région, un tribunal administratif a statué que la TTG régionale enfreignait les dispositions de la constitution régionale. En s'appuyant sur la nouvelle loi relative au salaire minimum en Allemagne, ce tribunal a en effet statué qu'une telle législation n'était plus nécessaire pour protéger les travailleurs du risque de dumping social et qu'elle était considérée comme enfreignant la liberté de négociation collective. Cette décision a, dans l'intervalle, été portée à la connaissance de la cour constitutionnelle régionale.

Un certain nombre de régions ont procédé à l'évaluation de leur TTG - ou s'y attellent - dans le but d'évaluer l'impact de la législation et d'améliorer son contenu et sa mise en œuvre. L'évaluation effectuée en Rhénanie-Palatinat atteste que la TTG régionale a un impact majeur sur les tendances en matière salariale, car certains services proposés sur le marché sont également tenus par ces dispositions (80 % de l'offre d'autobus dans la région est en effet sous-tendue par une base commerciale). Les résultats d'une enquête ont indiqué que 44 % des entreprises

²³ Une telle approche ne serait pas possible dans le contexte du principe de l'autonomie de la négociation collective.

pensaient que les salaires versés avaient augmenté à la suite de l'instauration de la TTG. Toutefois, il n'est aucunement garanti qu'en cas de changement d'opérateur, les normes salariales existantes seront toujours conservées. En cas de transfert d'un contrat au départ d'une société dont les conventions collectives prévoient de nombreux avantages (supérieurs à ceux de la convention collective représentative), le personnel pourrait devoir accepter des baisses de salaire en cas de changement d'opérateur. Il convient également d'observer qu'en raison de la proximité de certains réseaux par rapport aux régions offrant des normes salariales supérieures, des problèmes majeurs risquent de survenir (et surviennent effectivement assez souvent) dans le cadre du recrutement de personnel, à défaut de fixation de normes salariales minimales par la TTG. Toutefois, l'évaluation atteste également que l'application et le contrôle de ces dispositions peuvent connaître des lacunes, sapant ainsi l'objectif de la TTG, en ce sens qu'elle n'est pas en mesure de garantir que tous les concurrents respectent (au minimum) les normes fixées par la convention collective représentative. Par ailleurs, il est admis que les opérateurs privés « subventionnent » leur participation à de tels appels d'offres concurrentiels en proposant des salaires conformes à la norme pour les conducteurs affectés à ces itinéraires, tout en offrant des salaires inférieurs à ceux affectés aux itinéraires commerciaux qui ne sont pas couverts par les exigences de la TTG (ce qui n'est pas possible - par exemple - pour les opérateurs municipaux).

Il y a lieu de noter que les « services commercialement viables » (Eigenwirtschaftliche Verkehre) ne sont pas couverts par la TTG.

Autre aspect considéré par les organisations syndicales comme un facteur d'amélioration de la sécurité de l'emploi pour le personnel et de proposition des mêmes conditions sociales en cas de changement d'opérateur : le transfert automatique de personnel vers le nouvel opé-

rateur, qui peut être prévu par le droit national (comme aux Pays-Bas, en France et au Royaume-Uni) ou par une convention collective sectorielle contraignante (en Finlande), comme l'expérience nous le montre :

Le transfert de personnel en cas de changement d'opérateur est systématique sur **le marché du transport public néerlandais**, car il est prévu dans la loi régissant le transport public (WP2000). Les effectifs directs et indirects sont transférés dans leur intégralité au nouvel opérateur. S'agissant des effectifs indirects qui ne peuvent pas être entièrement attribués à la concession concernée, un calcul est effectué en fonction du rapport entre le pourcentage de pertes observé en raison de la concession perdue et le chiffre d'affaire total réalisé par la concession durant l'année comptable qui précède la remise en adjudication des services. Un pourcentage égal des effectifs indirects qui ne peut pas être directement rapporté à la concession sera transféré au soumissionnaire retenu. Ce mode de calcul de l'effectif qui sera transféré est précisé à l'article 37(2) de la WP 2000.

En **Finlande**, le transfert de personnel n'est pas mentionné dans les documents d'appel d'offres concurrentiel. Le contrat Lonka est un volet complémentaire à la convention collective sectorielle liant tous les concurrents. Le contrat Lonka, qui a vu le jour en 1998, stipule les éléments essentiels applicables au transfert de personnel. Ce dernier est limité aux conducteurs de bus et au personnel d'entretien (ouvriers des ateliers de réparation). Le contrat Lonka prévoit que certaines conditions de travail seront maintenues en dépit du transfert vers le nouvel employeur (congés, salaire lors des congés maladie, etc.). La période d'essai en cas de transfert de personnel est régie par la Loi sur les contrats de travail. Le contrat Lonka prévoit des dispositions relatives à la constitution d'un pool de personnel (qui regroupe les conducteurs concernés par la procédure d'appel d'offres concurrentiel) géré par le service public local pour l'emploi. En cas de recrutement de personnel, le soumissionnaire retenu est contraint, dans un premier temps, de choisir des chômeurs composant le pool. Grâce à ce processus, tous les conducteurs sont généralement réengagés par le nouvel opérateur. Toutefois, certains peuvent également décider de quitter le secteur.

Le transfert de personnel en cas de changement d'opérateur au terme d'une procédure d'appel d'offres concurrentiel peut également relever de règles nationales transposant la Directive 2001/23/CE sur le transfert d'entreprises, comme c'est le cas au Royaume-Uni. La loi transposant la Directive 2001/23/CE, appelée « TUPE », prévoit qu'un transfert de personnel s'effectue également en cas de modification de la prestation de services : cette notion recouvre l'attribution à un entrepreneur d'un service (net-

toyage ou restauration, par exemple) qui était préalablement assuré en interne, la fin d'un contrat et son attribution à un nouvel entrepreneur ou la fin d'un contrat et le transfert des activités en interne par l'ancien client. Cette option, qui n'a pas été précisée par la Directive 2001/23/CE, est une spécificité du droit britannique. En France, le code du travail prévoit que le personnel doit être transféré si un service ayant fait l'objet d'un appel d'offres est assuré par une entité autonome unique. D'autre part, aux Pays-Bas,

c'est la loi régissant le transport - la WP 2000 - et organisant le marché qui prévoit un transfert obligatoire du personnel. Cette obligation, qui a été réglementée sans tenir compte de la Directive 2001/23/CE, régit le cas spécifique du transfert de personnel en cas de changement d'opérateur dans les secteurs ferroviaire et du transport urbain. En Finlande, le transfert obligatoire du personnel concerné est régi par une convention sectorielle spécifique qui s'appuie sur une autre forme juridique. Il ne s'agit pas en l'espèce d'un transfert direct, mais, en raison du modèle de relations du travail en Finlande, d'un transfert qui est supervisé par les partenaires sociaux et négocié.

Le transfert de personnel en cas de changement d'opérateur peut entraîner le maintien des conditions d'emploi au-delà d'une période déterminée (qui est la plupart du temps d'un an après le transfert) et la conservation par les travailleurs de l'essentiel de leurs droits acquis. Mais il peut aussi éviter d'autres problèmes et garantir la continuité du service.

Deux exemples en provenance d'Allemagne (opérateurs de services de transport municipal et régional) montrent

que, dans la phase de démarrage d'un nouveau contrat, certains opérateurs ont rencontré des difficultés pour conserver/recruter du personnel en nombre suffisant, ce qui, dans certains cas, a entraîné d'importantes annulations de service (et amendes pour les opérateurs). Pour les employeurs, ces situations sont imputables à la pénurie en conducteurs de bus résultant de l'explosion des services d'autobus longue distance dans le pays, tandis que les organisations syndicales sont plus enclines à souligner les différences en termes de niveau de rémunération, certains nouveaux opérateurs étant réputés verser des salaires nettement inférieurs. Une chose est toutefois claire : au cours de la phase de transfert, les travailleurs sont laissés dans l'incertitude en raison de l'absence d'obligation de transfert de personnel. Cette incertitude a récemment été prise en compte dans le secteur ferroviaire en Allemagne à travers une législation nationale prévoyant que les autorités contractantes « devraient » exiger le transfert de personnel. Les débats initiaux prévoyaient également l'inclusion du secteur des autobus, principe refusé par les parlementaires allemands (bien qu'au niveau régional, une région au moins ait récemment adopté une législation spécifique couvrant également le secteur des autobus).

Allemagne : les conséquences négatives liées à l'incapacité de prévoir le transfert de personnel

Étude de cas de Kaiserslautern-Kusel

Fin 2014, l'autorité compétente, le Verkehrsverbund Rhein-Neckar, a publié un appel d'offres paneuropéen pour l'attribution de deux lots dans le cadre de services d'autobus dans la ville de Kaiserslautern et dans la région aux alentours. Ces deux lots couvraient au total 2,2 millions de kilomètres pour un coût annuel de 1,4 million d'euros. Ils ont été attribués en 2015 pour une durée de dix ans. Les conditions sociales stipulées dans la TTG régionale s'appliquaient à ces deux lots (une convention collective représentative négociée au niveau régional pour les prestataires privés de services d'autobus). Aucun transfert de personnel n'était prévu. Le lot 1 a été remporté par RBW Regionalbus Westpfalz et le lot 2 par Südwest Mobil GmbH. Dans les deux cas, la société Saar-Pfalz Bus, filiale de la DB, le titulaire sortant du contrat, a perdu les deux lots. Dans les deux cas, les nouveaux prestataires ont éprouvé de grandes difficultés à fournir des composantes du service en raison d'une pénurie en conducteurs de bus et d'un absentéisme élevé pour cause de maladie. Ce dernier élément a été invoqué pour expliquer les fréquentes annulations de services par Südwest Mobil GmbH. Cette entreprise a également résilié la convention collective qu'elle avait conclue avec le syndicat ver.di, les conducteurs craignant ainsi pour leur emploi et pour leurs conditions de travail. Une pénurie en conducteurs d'autobus a également entraîné des annulations de services de transport scolaire par la RBW Regionalbus Westpfalz, contraignant cette entreprise à prévoir des services de taxi pour assurer le transport des élèves à destination et au départ des établissements scolaires - et à les payer. Les entreprises cherchent désormais à intensifier leurs efforts de recrutement de conducteurs étrangers. Le soumissionnaire rejeté, Saar-Pfalz Bus, qui avait conclu une convention collective assortie d'une rémunération supérieure, est menacé de fermeture, ses 274 conducteurs craignant pour leur emploi. Le président de son comité d'entreprise a indiqué à la presse locale que l'entreprise risquait de disparaître en 2019, en raison d'importantes difficultés à concurrencer les autres opérateurs sur le marché malgré les dispositions de la TTG (car elle continue à proposer des salaires supérieurs dans sa convention collective).

Étude de cas relative à Oberursel-Bad Homburg

L'exemple des services de bus assurés à Oberursel et à Bad Homburg (dans le Land de Hesse) démontre non seulement les incertitudes liées aux changements d'opérateur sans transfert de personnel, mais aussi les incertitudes liées aux pénuries de main-d'œuvre plus importantes. Durant l'automne 2015, ces deux villes ont décidé de ne pas proroger les contrats les unissant à leur prestataire de l'époque (Verkehrsgesellschaft Mittelhessen, VM), en raison de fréquentes annulations de services, que l'entreprise attribuait à l'absentéisme élevé pour cause de maladie et au manque de personnel. En dépit des efforts déployés par l'entreprise pour améliorer la motivation, recruter du personnel supplémentaire et réduire les taux d'absentéisme, la décision a été prise dans les deux villes de ne pas proroger le contrat existant, même pour une durée supplémentaire d'un an, dans l'attente du résultat d'un processus d'appel d'offres concurrentiel destiné à trouver un prestataire pour 2017. Ni cet appel d'offres

conjoint, ni l'appel d'offres destiné à attribuer les services pour un an ne prévoyait un transfert de personnel, ce qui a encore compliqué la situation, car les craintes du personnel à propos de son avenir et des efforts nécessaires à la recherche d'un nouvel emploi ont exacerbé, à la fin de l'année 2015, les taux d'absentéisme pour cause de maladie, les pénuries en personnel et l'annulation de services. Tant Bad Homburg qu'Oberursel ont été contraintes d'introduire des horaires d'urgence, mais la presse locale (Taunus Zeitung des 10, 11, 18 et 20 novembre 2015) a fait état de nouvelles annulations, même dans le cadre de ces horaires réduits, à telle enseigne que le trafic de bus fut, en définitive, pratiquement mis à l'arrêt. Le nouveau contrat d'un an fut attribué à Transdev (active sous le nom d'Alpina). Cette entreprise a été en mesure de recruter suffisamment de personnel, notamment en encourageant les travailleurs d'autres sites de Transdev à assumer ces nouvelles rotations. Transdev avait également été choisie en tant que prestataire pour le nouveau contrat prenant cours à compter de 2017.

Le Ministère des affaires sociales du Land de Rhénanie-Palatinat a décrit ses problèmes lors de l'atelier organisé à Paris, en soulignant leur impact en matière de sécurité et de continuité des relations de travail. Si aucun transfert n'est prévu dans les documents d'appel d'offres concurrentiel en Allemagne, dans la plupart des cas, aucun transfert n'intervient. Cette situation crée, d'une part, de l'incertitude pour les travailleurs, qui sont de plus en plus fréquemment absents pour cause de maladie et, d'autre part, des problèmes pour le prestataire, qui rencontre des difficultés à assurer le service jusqu'au terme du contrat. Si le nouvel opérateur n'a tenu compte, pour le calcul de son offre, que du salaire minimal, il peut éprouver des difficultés à recruter du personnel jusqu'à la reprise du service, notamment dans des états fédérés tels que la Rhénanie-Palatinat, où les pénuries de main-d'œuvre dans le secteur sont de notoriété publique.

Toutefois, même si le transfert de personnel peut s'avérer bénéfique pour les travailleurs concernés par le changement, il s'accompagne de certaines difficultés. Si le transfert est directement demandé par l'autorité compétente (dans l'hypothèse où aucune autre règle nationale ne le prévoit), les procédures d'appel d'offres concurrentiel peuvent également s'avérer problématiques pour l'autorité compétente, qui doit alors bénéficier d'une certaine expérience pour gérer correctement ces situations de transfert. La preuve de ce constat a été apportée par l'étude de cas relative à l'Allemagne. Le Ministère des Affaires sociales de l'État fédéré de Rhénanie-Palatinat, chargé de la mise en œuvre de la loi régissant les TTG (voir encadré bleu ci-dessus), a créé un centre de services dont le but est d'informer les citoyens, les opérateurs et les autorités à propos de la mise en œuvre de cette loi et des possibilités de recours au transfert de personnel.

4.2 Changement d'opérateur et mise en œuvre pratique des obligations de transfert de personnel

Les sections suivantes abordent certaines des implications pratiques découlant des dispositions en matière de transfert de personnel.

Pour rappel : On distingue cinq situations de base dans lesquelles un transfert de personnel intervient dans le contexte d'un changement d'opérateur de transport public urbain. Trois situations peuvent être qualifiées légalement 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 (les lois en matière de transport), comme dans le cas des Pays-Bas.
- La transposition spécifique dans le droit national de la Directive 2001/23/CE. La situation de changement d'opérateur au terme 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 ne qualifie généralement pas un changement d'opérateur intervenu à l'issue d'un appel d'offres concurrentiel de transfert d'activité.

Cette situation se rencontre par exemple 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. Dans ces conditions, le personnel est transféré chez le nouvel opérateur.

Deux situations de transfert de personnel de facto :

- 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 conclue, 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. Dans ce cas, 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.

Les principales questions abordées sont les suivantes :

- Qui est transféré ?
- Quelles modalités et conditions sont transférées ?
- Pendant combien de temps les conditions transférées sont-elles conservées ?
- Quels sont les principaux facteurs déterminant l'issue d'un processus de transfert de personnel ?

Ces questions seront illustrées au moyen de plusieurs exemples de pratiques existantes dans le secteur du TPU.

4.2.1 Qui est transféré en cas de changement d'opérateur ?

La décision relative au personnel concerné par un transfert du fonctionnement de certaines lignes vers un nouvel opérateur ne va pas toujours de soi. S'agissant plus particulièrement des services d'autobus locaux (s'il existe plusieurs lots), il arrive que des conducteurs soient affectés à de nombreux itinéraires différents et, dès lors, qu'une partie seulement de leur charge de travail puisse être concernée par le transfert d'un volet particulier du service. Des problèmes spécifiques peuvent également être rencontrés lors de l'affectation du personnel administratif et du siège central à des aspects définis des activités concernées par un appel d'offres concurrentiel (et par un changement d'opérateur).

L'expérience montre que la règle généralement appliquée consiste à reprendre dans l'opération de transfert tout membre du personnel consacrant plus de 50 à 60 % de son temps au service concerné, ces travailleurs obtenant une proposition de réaffectation chez le nouvel opérateur (lorsque le transfert du personnel est prévu). La détermination des salariés relevant de cette fourchette au moyen des horaires de travail et des descriptions de poste (notamment pour le personnel indirect) peut s'avérer longue et difficile.

Il incombe habituellement à l'opérateur remplacé de communiquer les renseignements pertinents en fonction des exigences de l'autorité compétente pour lui permettre de fournir toutes les informations utiles à l'ensemble des soumissionnaires.

Dans le secteur du transport public urbain en France, tout le personnel est transféré, à l'exception de la direction générale. L'ancien opérateur doit communiquer à ses concurrents les renseignements relatifs au personnel, sous la forme d'une liste anonyme des salariés concernés par le transfert (aucun nom, mais date de naissance, ancienneté, composition du salaire, etc.).

En Allemagne, certaines autorités contractantes estiment qu'il n'est pas nécessaire d'exiger des opérateurs qu'ils fournissent ces informations en fonction d'un calendrier établi afin d'exiger un transfert du personnel en vertu du Règlement OSP dans la pratique. La législation est à

l'heure actuelle imprécise en la matière. Ce processus étant considéré comme très complexe, certains Länder ont édité des lignes directrices spécifiques et constitué une équipe dédiée capable d'apporter son assistance pour le choix du personnel concerné par le transfert.

En Finlande, tout le personnel concerné est transféré dans un pôle géré par le service public local de l'emploi. La convention sectorielle garantit que le personnel concerné devra être embauché par le nouvel opérateur, tout en conservant une partie de ses droits acquis.

Toutes les études de cas réalisées pour ce projet indiquent sans ambiguïté que les règles et pratiques nationales prévoient des processus spécifiques concernant les informations à fournir, de sorte que les opérateurs puissent les intégrer dans la modélisation financière de leurs charges de personnel au stade de la soumission, comme l'exige l'Article 4(5) du Règlement OSP, conjointement avec le Considérant 16.

Il importe d'observer que dans les cas où le transfert de personnel n'est pas rendu obligatoire par des règles nationales en appliquant au sens strict les dispositions de la Directive 2001/23/CE sur le transfert d'entreprises, le choix du personnel à transférer (et les conditions en vertu desquelles s'effectuera ce transfert) est dans certains cas défini de manière relativement large et, parfois, laissé à l'appréciation de l'autorité compétente, à charge pour le nouvel opérateur de les déterminer définitivement.

Aux Pays-Bas, le personnel à transférer est énuméré dans les documents d'appel d'offres concurrentiel. L'opérateur en place doit communiquer les informations relatives au personnel directement concerné et calculer le nombre de travailleurs indirectement impactés.

Outre les exemples relevés en l'Allemagne, des expériences existantes menées dans le cadre de ce projet ont pu être analysées quant au choix du personnel à transférer dans les pays où le transfert de personnel est uniquement prévu en référence à l'Article 4(5) du Règlement OSP. Cet exercice démontre la différence entre l'application de ce dernier cadre légal et les exigences du Règlement visant

à mettre en œuvre le transfert de personnel «au sens de la Directive 2001/23/CE ».

En Italie, l'Autorité nationale pour le transport a récemment édicté des lignes directrices pour l'attribution des services de transport public locaux, la mesure n° 8 abordant la question du transfert du personnel. D'après ces lignes directrices, le transfert du personnel doit respecter le « principe de prévalence » (il principio di prevalenza), c'est-à-dire que le personnel généralement affecté au service sera transféré. À ce stade, nous ne disposons d'aucun exemple spécifique nous permettant de mieux comprendre les implications pratiques de ces directives.

Au Royaume-Uni, tout le personnel affecté à la prestation du service concerné (et, dans certains cas, les sous-traitants) reçoit une proposition de transfert vers le nouvel

opérateur. Dans la pratique, il semble que les noms et conditions de travail soient communiqués à l'avance dans les documents d'appel d'offres concurrentiel. Des usages abusifs ont été signalés dans certains cas de transfert, les opérateurs transférant notamment les salariés les moins performants en les affectant aux services concernés juste avant le transfert. En Suède, le transfert n'est rendu obligatoire que par un nombre très réduit d'autorités compétentes, comme à Stockholm. Dans la pratique, le transfert de certains salariés s'effectue au terme de négociations entre le cédant, le cessionnaire et - en raison de leur poids - les organisations syndicales. Toutefois, l'entreprise retenue sélectionne le personnel qu'elle souhaite reprendre ; il s'agit souvent des travailleurs plus jeunes, et donc moins chers, alors que le spectre du chômage menace les travailleurs plus âgés. Tout le personnel n'est donc pas transféré et l'incertitude persiste.

4.2.2 Quelles modalités et conditions générales sont transférées ? Pendant combien de temps ces conditions sont-elles protégées ?

Nous aborderons, dans les sections suivantes, les conditions générales qui sont transférées et la durée de la protection conférée aux conditions sociales en vertu desquelles le personnel a été transféré. La question des conditions générales transférées, du niveau et du mode de transfert (par exemple, une convention collective d'entreprise, une convention collective sectorielle (généralement contraignante ou applicable aux seules parties signataires) ou une convention collective représentative) et de la durée de la protection conférée à ces conditions dépend du texte sur la base duquel s'effectue le transfert et des dispositions nationales spécifiques en vigueur.

En cas de changement d'opérateur et si le transfert du personnel doit s'effectuer en vertu des dispositions du droit national, tout le personnel recruté par le cédant pour la réalisation du service est concerné par le transfert.

Les travailleurs externalisés ou les salariés employés en CDD sont soumis à des règles nationales différentes. Au Royaume-Uni, par exemple, ces salariés font l'objet d'un transfert s'ils sont sous contrat à la date du transfert. En revanche, tel n'est pas le cas dans tous les autres pays où le transfert du personnel est rendu obligatoire en vertu de ces règles. De même, on note des différences relatives aux conditions générales transférées et à la durée de leur protection.

Au Royaume-Uni, les réglementations TUPE prévoient que le transfert concerne toutes les conditions générales de travail, dont le salaire, les indemnités maladie, les congés, les horaires et le lieu de travail, les dispositions en matière de préavis, les obligations, les droits liés à la continuité du service, etc. Par ailleurs, les responsabilités du cédant (plaintes pour préjudice corporel, contentieux juridiques et litiges en cours, par exemple) sont transférées au cessionnaire.

La réglementation TUPE protège ces conditions générales « au moment du transfert ». Une fois le transfert réalisé, le nouvel opérateur est habilité à les renégocier. Toutefois, cette possibilité entraîne rarement des modifications majeures des dispositions car les organisations syndicales dans ce secteur sont traditionnellement puissantes ; dans la mesure où les modifications apportées aux conditions doivent être négociées et acceptées, elles ne peuvent pas être imposées de manière unilatérale. Il est admis que les travailleurs titulaires de contrats précaires sont plus enclins à se retrouver en mauvaise posture, car leurs conditions peuvent être revues au terme de leur contrat consécutivement à un transfert.

Les licenciements consécutifs à un transfert sous la réglementation TUPE sont autorisés pour des raisons économiques, techniques et organisationnelles (ETO), ces motifs ayant été diversement interprétés par les cours et tribunaux et faisant dès lors l'objet d'une abondante jurisprudence. Parmi les raisons économiques considérées comme valables, citons notamment une diminution de la demande pour les services. Au rang des motifs techniques, citons l'introduction de nouvelles technologies qui réduisent les besoins en personnel, tandis que les restructurations (pour autant qu'elles ne découlent pas directement du transfert) constituent un motif organisationnel admis. En théorie, d'aucuns pourraient penser qu'il est facile de requalifier un changement des conditions comme résultant d'une restructuration plutôt que comme un transfert TUPE. Mais la jurisprudence nous apprend, sous l'effet des obligations en matière de transparence, que les tribunaux sont habituellement en mesure d'estimer si le transfert est la raison qui sous-tend un changement et, dans ce cas, d'apprécier les modifications des conditions comme illicites.

Par exemple, l'aggravation significative des conditions générales et un changement de site ont été considérés comme portant gravement atteinte aux travailleurs. Ceux-ci sont alors en droit de se considérer comme effectivement congédiés et de prétendre à une indemnité.

Les motifs ETO jouent principalement un rôle pour la restructuration des équipes de direction en cas de changement d'opérateur. Généralement, le nouvel opérateur souhaite désigner sa propre équipe de direction et la placer à la tête de l'entreprise. Par ailleurs, même s'il est fréquent que l'ancien contractant souhaite également conserver son équipe de direction, ce n'est cependant pas systématique s'il est impossible de leur trouver une nouvelle fonction. Dans pareils cas, les motifs ETO sont souvent invoqués pour congédier du personnel de direction de l'opérateur précédent, à moins qu'il ne puisse être réaffecté.

Sous l'effet de ces dispositions, d'aucuns affirment, y compris des représentants syndicaux du secteur, que « la seule chose qui change en cas de reprise par un nouvel opérateur, c'est l'uniforme ».

En **Italie**, en cas de transfert de personnel, le droit national prévoit que le nouvel opérateur doit accorder un traitement qui ne peut pas être inférieur à celui du précédent. Cela ne signifie pas nécessairement le maintien de toutes les conditions générales du cédant. Cet objectif d'égalité de traitement est concrétisé de différentes manières au niveau régional, rendant l'application d'une convention collective obligatoire et protégeant les droits acquis.

Aux **Pays-Bas**, bien qu'un transfert d'une concession de transport ne soit pas nécessairement considéré comme un transfert d'entreprises, le paragraphe 4 de la WP 2000, prévoit ce qui suit, en ses articles 36-43 : à sa cessation, une concession avec un opérateur doit être renouvelée ; en cas de modification du contexte de la concession (par exemple, en cas de changement d'opérateur), elle ne peut plus être considérée comme la même concession ; les salariés réputés être affectés aux lignes concernées se voient proposer un transfert chez le nouvel opérateur. Tous les salaires, modalités, conditions générales et droits existants sont transférés au nouvel opérateur pour une période d'au moins un an. Passé ce délai, de nouvelles conditions peuvent être négociées, même s'il s'agit généralement de celles stipulées dans la convention collective sectorielle

pertinente, qui est contraignante et applicable à tous les opérateurs. Si les dispositions de cette convention collective sont plus favorables que les normes des modalités transférées, les normes améliorées entrent en vigueur. Si tel n'est pas le cas, une disposition spécifique peut être adoptée afin que les paiements supplémentaires effectués pour le transfert du personnel continuent à protéger leurs conditions. Ce n'est toutefois pas obligatoire. Dans la pratique, il arrive plus fréquemment que les sociétés négocient les pratiques et les conventions susceptibles d'être transférées ou qu'elles négocient de nouvelles conventions en vue « d'harmoniser » les normes entre l'opérateur actuel et le nouvel opérateur.

Dans le secteur du transport urbain en **France**, si une convention d'entreprise était en vigueur dans l'entité transférée, cette convention est maintenue pour une période transitoire de trois mois et assortie de l'obligation légale, pour le nouvel opérateur, de négocier une nouvelle convention collective au cours de la période subséquente de douze mois. Au terme de cette période, soit la nouvelle convention collective conclue au niveau de l'entreprise entre en vigueur soit, en cas d'échec des négociations, la convention collective sectorielle fixant le niveau minimal le moins avantageux s'applique. Lorsque l'ancienne convention d'entreprise cesse d'être appliquée, les salariés ne conservent pas les avantages collectifs acquis, même si les engagements unilatéraux de l'employeur restent valables. Les droits individuels découlant de la précédente convention collective d'entreprise sont intégrés dans le contrat de travail (et ne peuvent dès lors être modifiés que moyennant l'accord de chaque salarié).

En **Allemagne**, où le transfert de personnel est facultatif et peut être exigé par une autorité compétente en application de l'Article 4(5) du Règlement OSP, il incombe à l'autorité compétente (en vertu de la TTG régionale ou du Règlement OSP) de décider non seulement des catégories de salariés à transférer, mais aussi des conditions générales à protéger et de leur durée (voir également section 6.1.1 ci-dessus). Dans les exemples limités qui sont disponibles, il s'agit soit des conditions générales du cessionnaire, soit de la ou des conventions collectives représentatives mentionnées. La définition des « conditions générales » ne recouvre que les salaires et les heures de travail. La protection s'applique généralement pour la durée du contrat ou jusqu'à la renégociation de la convention collective sectorielle pertinente.

4.2.3 Quels sont les principaux facteurs déterminant l'issue d'un processus de transfert de personnel ?

En nous appuyant sur l'expérience existante relative au transfert de personnel dans le secteur du transport public urbain (qui est limitée), il apparaît qu'un certain nombre de facteurs essentiels déterminent l'issue d'un processus de transfert de personnel, ainsi que ses implications pour les normes sociales :

- la nature du cadre législatif appliqué (mise en œuvre de la Directive 2001/23/CE à l'échelle nationale au moyen de dispositions spécifiques pour le secteur public, autre législation nationale, autre convention collective ou application du Règlement OSP) ;

- les précisions de la législation à laquelle il est fait référence ;
- la reconnaissance et le poids des organisations syndicales dans le secteur ; et
- dans les cas où l'autorité compétente n'impose aucune disposition de principe exigeant le transfert de personnel, l'organisation volontaire de négociations relatives au transfert de personnel.

Globalement, il semble que l'application des dispositions nationales exigeant le transfert de personnel dans la loi qui régit le transport urbain, dans les dispositions nationales en matière de transfert d'entreprises (pour autant que le transfert de services soit inclus), ou dans des conventions collectives universellement contraignantes,

4.3 Résumé des constats

Les partenaires sociaux souhaitent mieux comprendre les facteurs influençant le choix du processus d'attribution dans le TPU, ainsi que l'impact de ce choix, de la prise en compte des conditions sociales et du transfert de personnel sur l'emploi et sur les conditions de travail dans le secteur.

Le cadre institutionnel en vigueur au niveau national est le tout premier facteur qui influence le choix du mode d'attribution. Par ailleurs, les facteurs économiques sont les plus fréquemment cités par les intervenants consultés. Les autorités contractantes qui ont une expérience en matière d'appel d'offres concurrentiel sont d'avis que cette procédure améliorera considérablement l'efficacité, l'efficience et la qualité de la prestation de services, et qu'elle permettra également à de nouveaux opérateurs de prendre pied sur ce marché et ainsi d'offrir davantage de solutions aux autorités compétentes. D'autre part, le cas de la France a montré que certaines autorités avaient décidé de revenir à l'attribution directe en invoquant les mêmes raisons économiques. Dans de nombreux pays, l'attribution directe reste la principale procédure d'attribution des services de TPU, notamment dans les grandes villes et pour les réseaux combinant plusieurs modes de transport.

Afin d'appréhender les conséquences du mode d'attribution choisi, l'étude s'est appuyée sur des entretiens avec des opérateurs et des salariés dans une situation d'attribution directe et d'appel d'offres concurrentiel, mais aussi sur un examen d'ouvrages de référence. Les constats indiquent que la qualité et les conditions de travail ne découlent pas uniquement du choix du mode d'attribution, mais que les facteurs ayant une incidence sur ces conditions sont multiples. Il a tout d'abord été démontré que des restructurations importantes et des changements majeurs apportés aux conditions avaient été observés tant dans les pays recourant à l'appel d'offre concurrentiel que dans ceux qui se préparent à ce type d'appel d'offres concurrentiel ou ont été « menacés » de procédures d'ap-

renforce la sécurité juridique par rapport à l'application directe de l'Article 4(5) par une autorité compétente exigeant le transfert du personnel au sens de la Directive 2001/23/CE. Bien que cette base légale régissant le transfert puisse assurer un certain niveau de protection de l'emploi, cette protection n'est pas garantie pour tous les travailleurs et, dans la pratique, une flexibilité accrue semble être appliquée en ce qui concerne les salariés à transférer et les règles à appliquer.

Lorsque l'Article 4(5) est invoqué, le facteur déterminant est souvent la forme de la législation nationale ou régionale prévoyant la possibilité d'un transfert de personnel. Des différences significatives peuvent être observées dans les modalités d'application de la législation et dans sa signification pratique (qui est transféré et sous quelles conditions ?).

pel d'offres concurrentiel (même si elles n'ont pas encore été mises en œuvre). La mise en concurrence proprement dite n'est que l'un des motifs sous-tendant ces changements. D'autres facteurs d'ordre économique et institutionnel entrent en ligne de compte. En outre, la qualité des conditions de travail et la sécurité de l'emploi dans le secteur du TPU sont influencées par le cadre des relations de travail et par l'existence de conventions collectives et, plus particulièrement, par le niveau des conditions de travail et le champ d'application de ces conventions. Parmi les autres facteurs importants, citons le recours aux conditions sociales, les critères de qualité généraux et les dispositions relatives au transfert de personnel.

La prise en compte des conditions sociales joue un rôle particulièrement important dans les pays où l'on constate des différences considérables entre soumissionnaires (en raison de l'existence de plusieurs conventions collectives d'entreprise qui induisent une situation de départ différente, ainsi que de l'absence de toute convention collective sectorielle stipulant des conditions minimales propres au secteur). Les organisations syndicales soulignent que l'obligation supplémentaire de transfert de personnel (lorsqu'elle n'est pas encore obligatoire) peut permettre d'améliorer l'issue pour le personnel et de préserver les conditions sociales dans le secteur. Plusieurs exemples (en Allemagne) démontrent que cette possibilité garantit la continuité de service et qu'elle permet de maintenir une égalité en termes de conditions sociales par rapport au système dans lequel, en cas de changement d'opérateur, le transfert est automatique (obligatoire).

Le transfert de personnel est automatique (c'est-à-dire obligatoire en application des conditions du cadre légal) dans certains pays, tandis que dans d'autres, aucun transfert n'aurait lieu si l'autorité compétente ne recourait pas à la possibilité offerte par l'Article 4.5 du Règlement OSP. L'analyse des implications pratiques du transfert de personnel a montré que le résultat en termes de protection

des modalités et conditions de travail diffère pour chacune des options.

- Le transfert de personnel est rendu obligatoire par la législation nationale (par exemple, par les lois relatives au transport) ou un transfert de personnel de facto est requis en vertu de la convention collective sectorielle applicable à tous les opérateurs.
- Le changement d'opérateur consécutif à un appel d'offres concurrentiel est toujours considéré comme un transfert d'entreprises en vertu des règles nationales transposant la Directive 2001/23/CE, en raison de règles nationales spécifiques. Il convient de noter que la Directive relative au transfert d'entreprises ne qualifie généralement pas de transfert d'entreprise un changement d'opérateur découlant d'une procédure d'appel d'offres.
- Les documents d'appel d'offres concurrentiel exigent un transfert de personnel, ainsi que de matériel et d'actifs. Par conséquent, un transfert d'opérateur est réputé équivaloir un transfert d'entreprises en vertu de la Directive 2001/23/CE et les règles relatives au transfert de personnel telles que transposées en droit national s'appliquent.
- Les autorités compétentes s'appuient sur l'Article 4(5) pour exiger un transfert de personnel en cas de changement d'opérateur.

Le processus destiné à déterminer le personnel concerné constitue l'une des principales difficultés. À cet égard, le personnel administratif et de direction peut également être concerné indirectement par un changement d'opérateur ; le risque que ces travailleurs-là ne soient pas pris en considération et perdent leur poste est donc élevé. Le per-

sonnel administratif ne relève du personnel concerné qu'aux Pays-Bas ; dans les autres pays, cette situation n'est pas clarifiée ou cette hypothèse n'est pas prévue.

La protection des conditions générales du personnel concerné est garantie dans le cadre d'un processus de transfert. Toutefois, cette protection est souvent limitée à un an. Passé ce délai, les opérateurs peuvent renégocier les conditions. En outre, l'incertitude règne quant aux conditions générales susceptibles d'être transférées, l'expérience nous apprenant qu'il s'agit le plus souvent d'avantages non salariaux qui peuvent être perdus en cas de transfert.

Toutefois, même si le transfert de personnel peut s'avérer bénéfique pour les travailleurs concernés par le changement, il s'accompagne également de difficultés. Si le transfert est directement demandé par l'autorité compétente (dans l'hypothèse où aucune autre règle nationale ne le prévoirait), les procédures d'appel d'offres concurrentiel peuvent également s'avérer problématiques pour l'autorité compétente. Cette dernière doit disposer de l'expérience nécessaire pour gérer correctement de telles situations de transfert (par exemple, le cas de la Rhénanie-Palatinat en Allemagne).

5 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.

5.1 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 dix 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).

5.2 Organisation du marché des services de TPU

5.2.1 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 internes²⁴ 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 (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.

²⁴ 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.

5.2.2 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.

5.3 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.

5.4 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.

5.5 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 secto-

rielles, 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.

5.6 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 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 avait 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.

5.7 Intégration des conditions sociales dans les procédures d'appel d'offres concurrentiel

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.

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.

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 Règle-

ment 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 sé-

curité 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 TIG effectuées en Allemagne.

5.8 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'opé-

rateur 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 Slovaquie, 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 considéré 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.

5.9 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 adjudications, 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 une adjudication 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 dif-

féremment, 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.

Bibliographie

- Alexandersson, G., Hultén, S. and Fölster, S., 1998, The effects of competition in Swedish local bus services, *Journal of Transport Economics and Policy*, Vol. 32:2, pp. 203-219
- Amaral, M., 2008, Public vs private management of public utilities - The case of urban public transport in Europe, *Research in Transportation Economics*, Vol. 22./01 pages 85-90
- Augustin, K., Walter, M., 2010, Operator Changes through Competitive Tendering: Empirical Evidence from German Local Bus Transport, *Research in Transportation Economics*, Volume 29, Issue 1, 2010, Pages 36-44
- Becker, T., 2004, Restrukturierung von öffentlichen Nahverkehrsunternehmen: Konzepte zur Kostensenkung und Produktivitätssteigerung vor dem Hintergrund der anstehenden Marktöffnung, LIT Verlag Münster
- Beck, A., 2009, Experiences with competitive tendering of bus services in Germany, working paper, Institute for Economic Policy Research, Karlsruhe, Centre for Network Industries and Infrastructure, accessed June 2015, at: https://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/working_paper/cni/cni-wp_2009-04-beck_2009-experiences_with_competitive_tendering_of_bus_services_in_germany.pdf
- Bekken, J-T., Longva, F., Fearnley, N., Osland, O. K. and Frøysadal, E., 2006, Procurement and contracts for local bus services, TØI report 819/2006, Institute of Transport Economics, Oslo, Norway
- Boitani, A., Cambini, C., 2006, To bid or not to bid, this is the question: the Italian experience in competitive tendering for local bus services, *European Transport \ Trasporti Europei* n. 33 (2006): 41-53
- Carvalho, R.M. leader Consortia TIS.PT and Inovação e Sistemas S.A, 2003, Managing and Assessing Regulatory Evolution in local public Transport Operations in Europe, MARETOPE project, funded under the 5th European Research Framework, results accessed 18 November 2015: <http://www.transport-research.info/project/managing-and-assessing-regulatory-evolution-local-public-transport-operations-europe>
- Domenach, O. (2015) : Secteur public et secteur privé, gestion directe et gestion déléguée, dans les réseaux de transports publics, les déterminants du choix, a study carried out on behalf of GART, UTP, Fédération des EPL and FNTV, accessed on 23 February 2016 at : http://_65430983298_1_1421100000.mobilicites.elteg.net/media/rapport-final-v-14-od-17-07-2015.pdf
- European Commission, 2014, Communication from the European Commission on interpretative guidelines concerning Regulation 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road, OJ 2014/C92/01 29.03.2014
- Finn, B., 2003, Advancing Urban Passenger Transport Reform in the Europe and Central Asia Region - UPT reform, case studies, a project carried out by the World Bank, accessed June 2015, at: www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/.../UrbanBusToolkit/.../CaseStudies.doc
- Fleckner, J., Thörnquist, C., 2012, Outsourcing, competitive tendering, and changing working conditions in local public transport, chapter in Hermann, C. et al, Privatization of public services, Impacts on employment, working conditions, and service quality in Europe, Routledge,
- French Cours des Comptes 2015, Annual Report, « Les transports publics urbains de voyageurs : un nouvel équilibre à rechercher », accessed 19 January 2016 at : <https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2015>
- IHK Stuttgart, Barth, S. et al., 2013, Der neue Rechtsrahmen für den Busverkehr, Chancen für den Mittelstand, IHK Stuttgart, Leitfaden, accessed 8 June 2015, at : http://www.ihk-arnsberg.de/upload/IHK_Leitfaden___Der_neue_Rechtsrahmen_fuer_den_Busverkehr_13521.pdf
- KCW, GmbH, 2011, Final Report PIMMS-Transfer Project, Best organisation of local public transport in major cities, a project funded by INTERREG IVC, European Commission

- Longva, F., Osland, O., 2008, Investigating the cost savings of competitive tendering – an example from the Norwegian Bus Industry, Institute of Transport Economics, Oslo, Association for European Transport
- Longva, F., Osland, O., Sørensen, C. H., Lian, J. I., and van de Velde, D., 200, Targeted Competitive
- Tendering of Passenger Transport, TØI report 787/2005, Institute of Transport Economics, Oslo
- Mitterlehner, B. et al (2013), Die Organisation des SPNV und Kraftfahrlinienpersonenverkehrs in Österreich, ausgewählten EU Mitgliedstaaten und der Schweiz, Public Social Responsibility Institut, a study commissioned by the Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT)
- Maczkovics, C., Van Calster, G., Martens B., 2010, Study on the implementation of Regulation (EC) N° 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road, DLA Piper, report commissioned by the European Commission
- Resch, H., 2012, Arbeitsverdichtung im Fahrdienst als Folge der Restrukturierung im ÖPNV, Hans Böckler Stiftung, Arbeitspapier 212, Arbeit und Soziales, accessed June 2015, at: http://www.boeckler.de/pdf/p_arbp_212.pdf
- Rohrmann, Pfaff (2016) Beschäftigtenübergang im SPNV im EU Vergleich, in Der Nahverkehr 1-2 2016
- Syndex, 2014, Better understanding of “Arduous Occupations” within the European pensions debate, a study carried out on behalf of the European Trade Union Confederations, ETUC, ETF, Uni Europa, EFFAT, EPSU, EFBWW and IndustriAll
- Trivector Traffic AB, 2010, Principles of successful high quality public transport operation and development, a project run for DG Energy and Transport (TREN) project PROCEED, accessed 13 October 2015, at <http://www.proceed-project.eu/>
- Tyler, I., Sloman, L. (2016), Building a world-class bus system for Great Britain, TfQL, Community Interest Company, Foundation of Integrated Transport, accessed 11 February 2016 at http://www.transportforqualityoflife.com/u/files/160120_Building_a_world-class_bus_system_for_Britain_FINAL1.pdf
- UITP, 2014, Organisation and major players of short distance public transport, new developments in the European Union, UITP Europe, International Association of Public Transport
- UITP report Employment Report 1 available at: <http://www.uitp.org/observatory-employment-public-transport-report-1>
- UITP – International Association of Public Transport, 2003, Contractual Relationships between Authorities and Operators, conference report Vienna
- Van de Velde, D., Beck, A., van Elburg, J., Terschuren, K., 2008, Contracting in urban public transport, inno-V, KCW, RebelGroup, NEA, TØI, SDG, TIS, report commissioned by the European Commission, Brussels
- Viegas, J.M., 1998, Improved Structure and Organization for Transport Operations of Passengers in Europe, ISO-TOPE project funded under the 4th Framework Research Programme, European Commission, results accessed 18 November 2015, at <http://www.tis.pt/proj/isotope/isotope.htm>
- Vincent, P. et al., 2003, Benchmarking and quality management in public transport, a PORTAL project report, Consortia led by CERTU, material accessed 15 December 2015, http://www.eltis.org/sites/eltis/files/kt1a_wm_en_9.pdf

ANNEXES

Rapports nationaux – document distinct

