

Actualité de la mise en œuvre de la loi du 21 août 2007 : détermination des dessertes prioritaires et adoption du plan de transport adapté

Olivier Leclerc

▶ **To cite this version:**

Olivier Leclerc. Actualité de la mise en œuvre de la loi du 21 août 2007 : détermination des dessertes prioritaires et adoption du plan de transport adapté. Revue de droit du travail, 2008, 7-8, pp.470. halshs-00337911

HAL Id: halshs-00337911
https://shs.hal.science/halshs-00337911

Submitted on 5 Oct 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Actualité de la mise en œuvre de la loi du 21 août 2007 : détermination des dessertes prioritaires et adoption du plan de transport adapté

par Olivier LECLERC
Maître de conférences à l'Université Paris Ouest – Nanterre La Défense (IRERP)

paru in *Revue de Droit du travail*, n° 7-8, 2008, pp. 470-472

« Principes d'élaboration des plans de transport adapté relatifs aux services nationaux exploités par la SNCF » (Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire)
Circulaire DGT n° 11, 30 nov. 2007 (Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité et Secrétariat d'Etat aux transports)
« Trains nationaux, besoins essentiels et prioritaires définis par l'État et services adaptés approuvés par l'État » (SNCF)

Après avoir rendu compte des procédures de prévention des conflits[1], la présente chronique poursuit la présentation des mesures prises pour la mise en œuvre de la loi du 21 août 2007 sur *le dialogue social et la continuité du service public dans les transports terrestres et réguliers de voyageurs*. Rappelons que, dans la perspective d'un éventuel conflit collectif, et plus largement encore d'une perturbation prévisible du trafic[2], la loi impose aux autorités organisatrices de transport (AOT) de déterminer les *dessertes* qui devront être assurées de manière prioritaire ainsi que les *niveaux de service* mis en œuvre selon l'importance des perturbations (art. 4 I). Prenant appui sur ces indications, les entreprises de transport doivent à leur tour élaborer un *plan de transport adapté* et un *plan d'information des usagers* (art. 4 II). Ces deux documents sont ensuite soumis à l'approbation de l'AOT (art. 4 II), puis intégrés – avant le 1er janvier 2008 – aux conventions d'exploitation conclues entre ces autorités et les entreprises de transports (art. 4 III). Les entreprises de transport pouvant être placées dans l'impossibilité d'exécuter leurs obligations par une éventuelle carence des AOT, la loi autorise les préfets à se substituer à ces dernières pour déterminer les dessertes prioritaires et approuver les plans de transport adapté (art. 4 IV).

L'élaboration de ces différents documents est au cœur de la réalisation de l'objectif de continuité du service public mis en avant par la loi. C'est, en effet, par la détermination des dessertes prioritaires et des niveaux de service fournis en cas de grève que pourra être assuré le « niveau minimal de service » prévu par la loi.

L'appréciation des mesures adoptées est cependant rendue malaisée, non seulement par leur grande technicité, mais encore par la multiplicité des acteurs qui concourent à leur

[1] « Actualité de la mise en œuvre de la loi du 21 août 2007 : la procédure de prévention des conflits », *RDT*, n° 4, 2008, p. 251.

[2] « Sont réputées prévisibles les perturbations qui résultent : de grèves ; de plans de travaux ; d'incidents techniques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis leur survenance ; d'aléas climatiques, dès lors qu'un délai de trente-six heures s'est écoulé depuis le déclenchement d'une alerte météorologique ; de tout événement dont l'existence a été portée à la connaissance de l'entreprise de transport par le représentant de l'État, l'autorité organisatrice de transport ou le gestionnaire de l'infrastructure depuis trente-six heures » (art. 4 I).

élaboration, reflet de la diversité des services de transport terrestre de voyageurs concernés : lignes nationales, régionales, départementales, urbaines, interurbaines… Sans prétendre à l'exhaustivité[3], on dressera d'abord un état des lieux des mesures adoptées avant de s'attacher aux critères qui ont présidé à leur élaboration et aux modalités qui ont été retenues.

1. État des lieux

La détermination des dessertes prioritaires et des niveaux de service par les autorités organisatrices de transport – qui devait être faite en temps utile pour permettre aux entreprises de transport d'élaborer leur plan de transport adapté avant le 1er janvier 2008 – a été réalisée de manière très contrastée au niveau national et dans les régions.

Pour les liaisons nationales, la détermination des dessertes prioritaires et des niveaux de service appartient à l'État, en sa qualité d'AOT. A cette fin, le Secrétaire d'État aux transports a formulé des « principes d'élaboration des plans de transport adapté relatifs aux services nationaux exploités par la SNCF »[4]. Se conformant à ces principes, la SNCF a, à son tour, élaboré un plan de transport adapté[5], mis à la disposition du public.

La mise en œuvre de la loi dans les régions apparaît plus hétérogène, et ce pour au moins trois raisons. D'abord, dans certaines d'entre elles, les conventions d'exploitation des TER signées avec la SNCF déclinaient déjà des niveaux de service variables suivant la situation sociale[6] et la mise en œuvre de la loi n'appelait, dès lors, aucun changement particulier ou seulement des aménagements mineurs. Ensuite, la loi du 21 août 2007 est entrée en vigueur alors que les conventions d'exploitation entre chaque région et la SNCF étaient en cours de renouvellement, les unes ayant déjà été renouvelées peu de temps avant l'adoption de la loi, les autres étant appelées à l'être à brève échéance. Enfin, certaines régions ont fait valoir qu'il ne leur incombait pas de désigner, parmi les gares desservies par les TER, celles qui serraient prioritaires en cas de perturbation du trafic et ont laissé l'entreprise de transport déterminer les conditions d'exploitation du réseau en cas de perturbations.

L'orientation politique de chaque région n'a évidemment pas été sans incidence sur son empressement plus ou moins grand à mettre en œuvre le dispositif légal. Ainsi, certaines régions ont effectivement défini les dessertes prioritaires et les niveaux de service, permettant aux entreprises de transport d'élaborer leur plan de transport adapté[7]. A l'opposé, d'autres

[3] Une vue d'ensemble de la mise en œuvre de l'article 4 de la loi du 21 août 2007 dépasse les limites de la présente chronique. D'une part, bien que ces différents documents soient, aux termes de la loi, « rendus publics », ils restent parfois d'accès difficile. D'autre part, l'ampleur de la tâche serait dissuasive. En particulier, les situations prévalant dans les transports municipaux ne peuvent être envisagées dans leur totalité. En conséquence, on s'attachera ici aux seuls transports ferroviaires nationaux et régionaux. Le rapport d'évaluation sur l'application de la loi attendu pour le 1er octobre 2008 (art. 11) devrait permettre de dresser un panorama complet.

[4] Ces principes sont rendus accessibles au public sur le site Internet de la SNCF : [URL : http://www.sncf.fr/fr_FR/html/media/CH0004-TERRITOIRES-SOCIETE/BR0437-Continuite-du-service-des-trains-nationaux/MD0105_20080307-DOCUMENT-CONSULTER.html]

[5] « Trains nationaux, besoins essentiels et prioritaires définis par l'État et services adaptés approuvés par l'État » et pour les TGV : « Tableau des fréquences 2008 pour un jour moyen du service normal et des services adaptés » : [URL : v. *supra*, note 4].

[6] Ex. Ile de France (STIF, convention SNCF, avenant 17 juin 2005), Alsace (convention TER, avenant 18 juin 2005) ; Cahier des charges de la convention TER Bretagne-SNCF 2007-2013 ; Convention TER Région Lorraine-SNCF (art. 42. 3 et annexe 17) ; Rhône-Alpes (délib. Cons. rég. 07. 06. 236). Le ministère en charge des transports incitait, du reste, dès avant l'adoption de la loi du 21 août 2007, les régions à s'engager dans une telle démarche (ex. guide DGMT, *La continuité du service public dans les transports ferroviaires de voyageurs*, mars 2007).

n’ont déterminé, suite à l’adoption de la loi du 21 août 2007, ni les dessertes prioritaires, ni les niveaux de service, soit que cela ne soit pas nécessaire au vu des conventions d’exploitation existantes, soit qu’elles ne l’aient pas souhaité. Afin de remédier à cette carence des AOT régionales, des préfets de régions se sont substitués à elles par arrêté préfectoral[8], conformément aux instructions formulées dans une circulaire conjointe du Ministre du travail et du Secrétaire d’État aux transports du 30 novembre 2007 (Circ. DGT n° 11, 30 nov. 2007, BO trav., n° 12, 30 déc. 2007).

2. Critères

La mise en œuvre de la loi du 21 août 2007 confronte les AOT à des choix délicats : à quelles dessertes donner priorité ? Quelles plages horaires et quelles fréquences retenir ?

Pour orienter ces décisions, la loi n’offre qu’un guide très général. Elle dispose en effet que « le niveau minimal de service doit permettre d’éviter que soit portée une atteinte disproportionnée à la liberté d’aller et venir, à la liberté d’accès aux services publics, à la liberté du travail, à la liberté du commerce et de l’industrie et à l’organisation des transports scolaires. Il correspond à la couverture des besoins essentiels de la population. Il doit également garantir l’accès au service public de l’enseignement les jours d’examens nationaux. Il prend en compte les besoins particuliers des personnes à mobilité réduite ». Divers quant à leur objet, ces objectifs le sont encore quant à leur nature juridique, la loi renvoyant tantôt à des droits dotés d’une valeur constitutionnelle, tantôt à des objectifs de politique publique. En outre, si certaines de ces notions sont familières, quoique curieusement juxtaposées[9], d’autres apparaissent plus novatrices, comme la référence aux « besoins essentiels de la population » dont les contours demeurent incertains.

Des indications plus précises peuvent toutefois être trouvées dans la circulaire DGT du 30 novembre 2007 qui énonce, à l’attention des préfets qui se substitueraient aux AOT pour la détermination des dessertes prioritaires, quels déplacements doivent être considérés, sauf spécificités locales, comme nécessaires à la satisfaction des « besoins essentiels » de la population[10]. De même, le Secrétaire d’État aux transports a élaboré des « principes d’élaboration des plans de transport adapté relatifs aux services nationaux exploités par la SNCF »[11] pour les trains grandes lignes[12] et « Corail Intercités »[13]. Outre le rappel des exigences légales (accès au service public de l’enseignement les jours d’examens nationaux, prise en compte des besoins particuliers des personnes à mobilité réduite), ces documents invitent à affecter prioritairement les moyens disponibles, en cas de perturbations, au « maintien de la possibilité de déplacements domicile-travail et domicile-études aux heures de pointe du matin et du soir ». La circulaire prête de même un caractère essentiel à la desserte des établissements de santé, des services administratifs et sociaux, des points d’accès à

[7] Ex. Alsace (délib. CPCR n° 1247-07, 3 déc. 2007) ; Aquitaine (délib. 2007-2758, 17 déc. 2007) ; Bretagne (avenant n° 2 à la Convention TER Bretagne-SNCF 2007-2013, art. 5) ; Franche-Comté (délib. 08 AP 12, 13-14 déc. 2007) ; PACA (délib. 07-275, 14 déc. 2007) ; Ile de France, contrats d’objectifs 2008-2011 passés par le STIF avec la SNCF et la RATP, 14 févr. 2008 ; Convention Nord-Pas-de-Calais-SNCF 2008-2014, délib. 7 févr. 2008.

[8] Ex. arrêté du préfet de Bourgogne (n° 08-11, 14 févr. 2008) ; arrêté du préfet de Haute-Normandie (31 janv. 2008).

[9] V. A. Lyon-Caen, éditorial, *RDT*, n° 9, 2007, p. 487.

[10] Circ. DGT du 30 nov. 2007, préc., fiche n° 3, § 4.

[11] V. *infra*, note 15.

[12] TGV et trains « Corail ».

[13] Les régions sont, quant à elles, laissées libres de retenir les critères qu’elles jugeront pertinents pour donner priorité à certaines dessertes.

d'autres modes de transport. Les « principes » formulés par le Secrétaire d'État aux transports mettent, quant à eux, en avant « la possibilité de réaliser a minima un aller-retour sur une liaison donnée au cours d'une même journée ».

Loin de désigner telle ou telle gare comme devant être desservie par priorité, ces textes formulent ainsi des lignes directrices, dont la visée opératoire tranche avec la majesté des principes juridiques invoqués par la loi.

3. Modalités

Formellement, les plans de transport adapté élaborés par les entreprises de transport, en accord avec l'AOT, comportent une liste des trains roulants et des dessertes suivant le niveau de service assuré. Ces niveaux de service sont, le plus souvent, au nombre de trois. Pour s'en tenir au plan de transport adapté national élaboré par la SNCF[14], et approuvé par l'État, celui-ci prévoit, pour les TGV et les trains « Corail », la mise en place de niveaux de service S1 à S3 applicables selon l'importance des perturbations, le niveau de service minimal S1 correspondant à un trafic compris entre 35 et 40 % du trafic normal[15]. Les niveaux S2 et S3 renvoient à des niveaux de service plus importants. Selon le niveau de service assuré, les ressources disponibles seront affectées de préférence à certaines liaisons (trajets inférieurs à 2h30 pour S1 et à 3h pour S2 et S3). Le plan de transport adapté privilégie les heures de pointe et la desserte des centres d'examens. En outre, « pour les clients se rendant à leur lieu de travail, le retour à leur domicile en fin de journée est systématiquement assuré ».

Au-delà des nuances qui peuvent subsister entre les différents plans de transport adapté élaborés à ce jour, ceux-ci reflètent la place croissante que prend l'action planificatrice dans l'encadrement de l'exercice du droit de grève. La loi du 21 août 2007 impose en effet aux entreprises de transport entrant dans son champ d'application de se doter d'un répertoire d'action préconstitué, formalisé dans des documents réglant par avance l'affectation des matériels et des personnels en cas de perturbations. La déclaration individuelle d'intention de faire grève requise de chaque salarié au minimum 48 heures avant de participer à un mouvement de grève (art. 5 II) permet à l'entreprise de connaître le nombre de salariés disponibles et de mettre en œuvre les mesures correspondant, selon les cas, aux niveaux de service S1, S2 ou S3. Toutefois, si la loi conduit bien les entreprises concernées à prévoir dans leur plan de transport adapté un niveau de service minimal (S1), elle n'impose aux salariés aucun service minimum[16]. Si l'ensemble des salariés concernés devait suivre un mouvement de grève, les ressources nécessaires à l'exécution du niveau minimal de service viendraient à faire défaut et celui-ci ne pourrait être assuré. La planification s'affirme ici comme une alternative à la contrainte.

Olivier Leclerc

---

[14] V. *infra*, note 16.

[15] Pour les trains « Corail Intercités », seuls deux niveaux de service S1 et S2 sont prévus, correspondant respectivement à 25-30 % et 50 % du trafic normal.

[16] Cela nonobstant le fait que, dans les « référentiels voyageurs » élaborés par la SNCF, le niveau de service S1 prend le nom de « service minimum » (les niveaux de service S2 et S3 sont, quant à eux, qualifiés de « niveaux d'urgence » S2 et S3).