

MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Comité des Inspections Générales

QUALITÉ DU SERVICE TRANSPORT ET RÔLE DE L'ÉTAT



MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Comité des Inspections Générales

RÉGLEMENTATION ET CONTRÔLE DE LA QUALITÉ

DE SERVICE DANS LES TRANSPORTS EN COMMUN

DE VOYAGEURS



Réglementation et contrôle de la qualité
de service dans les transports en commun
des voyageurs

PRESENTATION GENERALE

Par décision du 13 juillet 1976 le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Equipement chargé des Transports a créé, dans le cadre du Comité des Inspections Générales un groupe de travail chargé de l'étude des problèmes de la réglementation et le contrôle de la qualité de service dans les transports en commun des voyageurs.

Ce groupe de travail est composé comme suit :

- | | |
|----------------------|--|
| M. G. <u>MEUNIER</u> | Ingénieur Général des Ponts et Chaussées,
Chef de l'Inspection Générale de l'Aviation
Civile et de la Météorologie, Président |
| M. de la SERVE | Ingénieur Général des Ponts et Chaussées |
| M. MEROT | Inspecteur Général au Secrétariat Général
de la Marine Marchande |
| M. TERNIER | Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées
Chef du Service des Affaires Economiques
et Internationales |
| M. DOBIAS | Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées
à la Direction des Transports Terrestres |
| M. DELORME | Administrateur Civil au Secrétariat Général
de la Marine Marchande remplaçant son prédéces-
seur M. de MARTEL |
| M. TAAR | Administrateur Civil au Service Economique
et International de la Direction Générale
de l'Aviation Civile |
| M. LEYGUE | Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées
au service des Affaires Economiques et Inter-
nationales, remplaçant M. METZINGER décédé,
rapporteur |

II

Ce groupe s'est réuni 11 fois ; au cours de certaines de ces réunions quelques membres du groupe, empêchés, durent se faire représenter :

M. DOBIAS par M. CARLI, Administrateur Civil à la D.T.T. et
M. TAAR par M. SZUBA, Agent Contractuel au S.E.I.

Plusieurs membres du groupe ont bien voulu fournir des études particulières qui ont été examinées lors des réunions en cause et auxquelles se réfère le rapport.

Le groupe a procédé à diverses auditions de personnalités spécialisées dans les problèmes de qualité de service auprès des exploitants de transport en commun de voyageurs suivants :

MM. CHAUVINEAU, POINSIGNON	représentant la SNCF
BANASZUK	représentant la RATP
FLORENT, PAINTOUX	représentant la SNCF (transports maritimes)
MARAIS	représentant AIR FRANCE
LEGUET	représentant AIR INTER
BACHELIER	représentant les Transporteurs aériens régionaux
VERNIER	représentant UTA

Ces auditions ont fourni au groupe des éléments très intéressants sur l'état actuel des problèmes qu'il était chargé d'étudier.

A deux reprises différentes les données principales du travail du groupe ont été soumises au Comité des Inspections Générales qui a présenté diverses observations les concernant, celles-ci ont été prises en compte par le groupe de travail pour la poursuite de ses études.

C'est en fonction de tous ces éléments qu'a été élaboré le rapport ci-joint dont le plan s'établit comme suit :

.../...

Introduction page 1

CHAPITRE I - PRINCIPAUX ELEMENTS CONSTITUTIFS DE LA QUALITE DE SERVICE page 3

Eléments de base

Nature de l'offre de transport
Information de l'utilisateur
Facilités d'insertion du système
Organisation du trajet de l'utilisateur
Confort psychologique et confort matériel

Eléments associés

Prix - L'appréciation d'un transport par le rapport Qualité de service
prix

La qualité de service globale d'un système de transport

Sécurité (contre accident, incident, agression)

CHAPITRE II - METHODES DE PERCEPTION ET DE CONTROLE DE LA Q.S. page 9

- Etude systématique (éventuellement par sondages) de divers facteurs susceptibles de donner lieu à des mesures régulières ou à des relevés chiffrés de la part de l'exploitant.
- Analyse des lettres de réclamation adressées par les usagers aux divers organes de l'exploitant et des constatations effectuées par les personnels d'exploitant.
- Analyse des éléments fournis par des organes d'information généraux (mass-média) ou spécialisés, extérieurs à l'exploitant.
- Contacts avec les divers organismes susceptibles de fournir des éléments utiles sur les besoins des usagers et sur la priorité à donner à la satisfaction de ces besoins.
- Etudes et expérimentations systématiques en vraie grandeur portant sur les améliorations pouvant être apportées au matériel et aux installations, ces expérimentations utilisant à la fois l'observation des faits (écoulement des voyageurs par exemple) des enquêtes auprès des usagers, et portant aussi sur les données ergonomiques et les données effectives.

CHAPITRE III - DONNEES ECONOMIQUES AFFERENTES A LA Q.S. page 13

- le calcul économique classique et ses limites
- les choix avec critères multiples et l'analyse des préférences
- la position des exploitants et celle de la collectivité : du monopole à la concurrence
- la place de la qualité du service au sein des grands objectifs collectifs.

CHAPITRE IV - DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES POUVANT ETRE page 17
ENVISAGEES POUR OBTENIR L'EVOLUTION SOU-
HAITABLE DE LA QUALITE DE SERVICE

- l'action des échelons territoriaux
- la consultation des usagers - expériences étrangères
- intérêt de la voie réglementaire
- interventions incitatives de l'Etat

CHAPITRE V - SUGGESTIONS DU GROUPE DE TRAVAIL page 24

- introduction dans les Administrations d'un élément léger spécialisé dans les problèmes de qualité de service.

GROUPE DE TRAVAIL

"QUALITE DE SERVICE"

REGLEMENTATION ET CONTROLE DE LA QUALITE DE SERVICE

DANS LES TRANSPORTS EN COMMUN DE VOYAGEURS

R A P P O R T

INTRODUCTION

Dès le début de ses travaux, le groupe de travail chargé d'étudier les problèmes de réglementation et de contrôle de la qualité de service dans les transports en commun de voyageurs a constaté la complexité et l'hétérogénéité des problèmes englobés sous l'expression de qualité de service.

Un examen rétrospectif de l'évolution des souhaits des voyageurs en relation avec l'offre des transporteurs montre aisément l'impossibilité de mettre en évidence une référence absolue quelconque dans le domaine étudié. C'est au contraire la double évolution des deux notions précédentes, reliées par une constante réciprocité, qui apparaît comme frappante. Il faut donc admettre qu'une compréhension correcte de la qualité de service dérive en premier lieu de la relativité de cette notion :

- Relativité à la qualité disponible dans le passé,
- Relativité aux autres possibilités de transport.

Une autre caractéristique générale de la notion de qualité de service est son niveau aléatoire. Ce dernier, lié au grand nombre de facteurs qui contribuent à cette qualité, résulte simplement de l'impossibilité d'obtenir une régularité totale pour beaucoup de ces facteurs.

L'utilisateur se trouve donc fréquemment en présence d'améliorations et de dégradations de la qualité de service.

.../...

D'une manière assez générale, les améliorations apportées par le transporteur ont un caractère permanent ; bien entendu, l'utilisateur a tendance à s'habituer à ces améliorations, donc à les oublier. Par contre les dégradations de la qualité, qui ne sont naturellement pas organisées, surprennent l'utilisateur dans une mesure évidemment très variable.

Considérée rétrospectivement, la qualité de service connaît successivement des orientations différentes : lorsqu'un nouveau mode de transport apparaît, il correspond souvent à un "saut" de performances par rapport aux modes de transport antérieurs. Dans le passé, cette discontinuité a le plus souvent porté sur les capacités de vitesse des engins de transport. Au début de l'exploitation d'un nouveau mode, l'accent est mis sur cette performance à laquelle s'oppose, en termes de contraintes, la sécurité, souvent jugée insuffisante relativement au niveau de sécurité atteint par les modes déjà existants. Dans une première période de développement, ce sont la sécurité et surtout le confort qui connaissent une amélioration rapide. Alors que les qualités précédentes croissent, la clientèle qui n'était au début formée que par une fraction de la population dite "à la mode" se développe rapidement et atteint de plus larges couches de la population.

Surviennent alors de nouveaux problèmes liés à l'importance numérique et à la diversification très poussée de la clientèle. La place des transports dans la vie quotidienne croissant à la mesure de leur succès, les contraintes de celle-ci se répercutent de plus en plus sur les premiers. En outre, et corrélativement, le recours au transport devient de plus en plus utilitaire et fréquent, ce qui accroît nécessairement les exigences de l'utilisateur. Rapidité, sécurité et confort ne suffisent plus : s'y ajoutent des exigences complexes de confort psychologique, de valorisation du temps, de qualité du cadre de vie, de simplification des tâches, qui se trouvent justifiées dans leur principe par le caractère de moins en moins "libre" d'un grand nombre de déplacements.

Les considérations qui précèdent, montrent la nécessité d'un "aggiornamento" périodique des conceptions dans le domaine de la qualité de service (1), en particulier pour les transports en commun de voyageurs. Tel est bien le sujet qui va être évoqué dans le présent rapport.

(1) qui sera désignée en abrégé par Q.S.

.../...

Le groupe a été conduit à ordonner le rapport dans le cadre de cinq chapitres.

- I . Principaux éléments constitutifs de la Q.S.
- II . La perception de la Q.S.
- III. Le choix de la Q.S.
- IV . Dispositions administratives à envisager pour permettre l'évolution souhaitable de la Q.S.
- V . Suggestions du groupe de travail

I . PRINCIPAUX ELEMENTS CONSTITUTIFS DE LA QUALITE DE SERVICE

Dans les études auxquelles donnent lieu les problèmes de transport, il est courant de définir la qualité de service par l'ensemble "Rapidité - Sécurité - Confort". Le groupe de travail a estimé qu'il lui fallait entrer davantage dans le détail et il a admis que tout facteur ressenti par l'utilisateur doit être, d'une manière ou d'une autre, intégré au concept de Q.S.

La méthode de classement qu'il a retenue pour l'appréciation de ces divers facteurs de la Q.S. consiste à étudier successivement les diverses phases afférentes au voyage de l'utilisateur.

1°) Le préalable au voyage qui suppose :

- a) une offre de transport répondant aux besoins des usagers.

Cette offre se caractérise par :

- l'existence d'un réseau de transport
- la situation des accès à ce réseau et leur accessibilité propre depuis les zones à desservir
- la fréquence des services compte tenu de la variation périodique des besoins (jour, nuit, dimanches et jours fériés, heures ouvrables...)
- la durée de la desserte
- l'adaptation des fréquences et les horaires aux besoins des différentes catégories d'utilisateurs (ex. durée des allers-retours utiles, etc...)

C'est souvent la consistance de cette offre qui détermine l'essentiel des charges financières de l'exploitant. Dans certains cas, les obligations souscrites par l'exploitant dans l'acte qui le lie au concédant et à la puissance publique se limitent à la définition des caractéristiques minima auxquelles doit nécessairement satisfaire "l'offre de transport".

b) L'information des usagers sur la consistance de cette offre et les facilités qu'elle peut offrir aux points terminaux et de correspondance.

Cette information doit en premier lieu permettre à l'utilisateur, grâce à une documentation simple et intelligemment accessible, de prendre une décision sur l'utilisation du système de transport. Elle doit, à cet effet porter sur les caractéristiques de l'offre de transport : structure du réseau, horaires, fréquence (cf. le succès des systèmes dont la fréquence est facile à retenir comme les "dessertes cadencées", tarification, mode d'acquisition et de contrôle des titres de transport, conditions d'accès, possibilités offertes par les installations terminales et de correspondance, signalisation de ces installations, etc... Cette information doit satisfaire à de multiples conditions : homogénéité des indications fournies, renseignements disponibles aux dates les plus convenables, clarté des graphismes, renseignements sur les installations spéciales aux usagers ayant des possibilités physiques plus limitées, etc....

Elle doit également assurer une "prise en charge" suffisante de l'utilisateur par le système de transport en lui indiquant si possible ce qu'il doit faire à chaque instant.

Elle doit enfin améliorer son confort psychologique en réduisant cette incertitude systématique qui constitue l'état psychologique le plus fréquent du voyageur.

La notion d'information du public ne doit d'ailleurs pas être confondue avec celle de la publicité de l'exploitant dont l'objectif ne relève pas de la notion de qualité de service, mais s'appuie fréquemment sur celle-ci et, en matière de transport public, répond souvent aux nécessités de l'intérêt général du fait qu'elle vise généralement à attirer le client et le retenir pour qu'il ne s'échappe pas vers les transports individuels.

2°) L'accès de l'utilisateur au moyen de transport

Le voyageur ne peut actuellement profiter des avantages offerts par le système des réseaux de transports que s'il parvient à s'y intégrer sans peine excessive. Aux problèmes d'accès comprend donc :

- la facilité d'insertion au système - Elle dépend :

a) des caractéristiques matérielles des installations terminales et de correspondance : commodité d'utilisation par les diverses catégories de voyageurs (y compris enfants, handicapés, vieillards, etc...) commodité d'acquiescement des redevances, existence d'un certain nombre de facilités et d'agrément, etc....

.../...

b) des règles d'utilisation du système : tarifications aussi simples et compréhensibles que possible, limitation des discontinuités dans cette tarification, conditions de réservation bien adaptées au type de trafic (lieu, période de réservation, garantie de l'effet de cette réservation compte tenu de la pratique de la survente).

3°) L'organisation du trajet de l'usager

C'est souvent aux éléments afférents à ce trajet qui constituent ce que l'on nomme le "vécu" du déplacement que l'on pense en premier lieu pour qualifier la Q.S. d'un moyen de transport.

L'un de ces éléments est évidemment la durée du déplacement, c'est à dire le temps dont doit disposer l'usager pour effectuer son voyage. Cette durée est fonction elle-même d'une part de la vitesse de l'engin de transport, d'autre part, des "temps perdus pour l'usager" au départ, dans des arrêts ou des correspondances, ou à l'arrivée. L'usager est d'ailleurs souvent moins intéressé par la durée réelle du trajet que par son caractère aléatoire : La prédictibilité de la durée est en effet l'élément que l'usager doit prendre en compte pour l'organisation de son temps et par conséquent la régularité, la ponctualité et la stabilité du service ont pour lui la même valeur que la rapidité du transport.

L'importance accordée par l'usager à chacun de ces facteurs varie d'ailleurs beaucoup suivant qu'il s'agit de transport à longue distance ou à courte distance, de déplacements saisonniers ou journaliers : pour les transports journaliers la régularité et la fréquence sont au moins aussi importants que la vitesse.

Les avantages de durée accordés à certains services donnent parfois lieu à la perception de suppléments tarifaires (services directs du type TEE, avion supersonique, etc...). Ces suppléments tarifaires sont beaucoup plus courants comme contrepartie du confort de l'usager où ils se traduisent le plus souvent par l'existence de plusieurs "classes" donnant lieu à des tarifs différents étant précisé que les suppléments de tarifs dépassent souvent les suppléments de prestations.

Cette notion de confort du système de transport peut être analysé en :

- a) confort psychologique, lui-même résultat de plusieurs notions :
 - demande de considération de l'usager par l'exploitant aspect esthétique des installations, propreté, agencements spéciaux, importance et prévenance du personnel de service
 - demande de prise en charge ou garantie donnée à l'usager qu'il n'est pas abandonné à lui-même (repérage signalisation, information en cas d'incidents

.../...

- demande de quiétude, l'usager étant naturellement passif et ayant besoin d'être fréquemment renseigné et rassuré
- demande de continuité, l'usager souhaite au cours de son voyage disposer du maximum de "périodes sans tâches" et redoute les trajets terminaux, les attentes, les contrôles, la préparation de la descente, les correspondances, davantage du fait des préoccupations que ces fractions du déplacement lui occasionnent que par suite de leur effet propre sur la durée du trajet. C'est cette demande de continuité qui rend souvent l'usager assez allergique aux correspondances surtout lorsqu'elles exigent un retour en arrière géographique et qu'à l'occasion de celles-ci l'usager cesse d'être "captif" du système de transport.

C'est cette notion de continuité qui rend l'usager particulièrement sensible à ce qui se passe aux limites du système où se produisent des correspondances intermodales qui, il faut le reconnaître, sont souvent les périodes où la Q.S. laisse le plus à désirer.

b) Confort matériel ayant lui-même comme objet essentiel non seulement la sauvegarde de la personne et des biens de l'usager, mais aussi la réduction de la fatigue physique et psychologique que peut lui causer le voyage : bonne adaptation du matériel aux caractéristiques du transport, place assise plutôt que debout, espace suffisant pour chaque usager, fortes densités proscrites dans toute la mesure du possible ; sièges confortables, suppression des chocs, limitation des accélérations longitudinales ou transversales et aménagements conçus pour en éviter les inconvénients, absence de vibrations, possibilité de mouvement des voyageurs et minimum de distractions possibles dans les véhicules, dénivellations évitées ou mécanisées, parcours à pied réduits au maximum, temps d'attente limités, poids, dimensions et facilité de transport des bagages accompagnés, commodité et rapidité de livraison des bagages non accompagnés, bon éclairage des véhicules, bonne sonorisation, solution satisfaisante du problème de la perception et du contrôle des billets, solution satisfaisante des problèmes des repas, et des toilettes, dévouement du personnel d'exploitation, information fournie en cas d'incident, qualité des perceptions sensorielles subies tant pendant le trajet proprement dit qu'aux installations terminales et déjà correspondances (nuisances dues au bruit, vent, pluie, environnement visuel, tabac ...).

C'est souvent dans ce domaine du confort qu'intervient pour l'exploitant une limite correspondant aux possibilités d'abus de l'usager ; il est fréquent que de notables efforts de l'exploitant se trouvent rapidement paralysés par l'attitude de certaines minorités pour lesquelles les transports publics de voyageurs sont souvent un lieu très apprécié de défoulement, attitude qui nuit, bien entendu, indirectement à majorité des usagers.

..../...

4°) La Q.S. globale du système de transport

Dans son souhait systématique de "qualité de la vie", ce que recherche intuitivement l'usager d'un système de transport, c'est la qualité de service globale de ce système ; mais pour l'apprécier, il est normalement conduit à faire intervenir un grand nombre des éléments partiels analysés ci-dessus auxquels on peut ajouter deux notions constituant des éléments constitutifs du service public extérieur à la "qualité" au sens étroit du terme, mais qui lui sont liés de très près et dépendent d'elle dans une large mesure : la tarification et la sécurité.

Le groupe de travail n'a pas considéré qu'il était de sa mission de se pencher en détail sur les problèmes du prix du transport bien qu'il ait reconnu qu'en général les usagers des modes de transport se montrent naturellement moins exigeants sur leur qualité lorsque son prix est plus faible et que, d'autre part, lorsqu'il y a concurrence entre deux exploitants pour un déplacement donné, la qualité de service intervient généralement au même titre que le prix dans les motivations qui sont à l'origine du choix du client.

En ce qui concerne la sécurité la notion qui rejoint le domaine de la qualité de service est la "sécurité perçue", distincte en fait de la "sécurité réelle". Cette notion de sécurité se décompose d'ailleurs en sécurité /accident de l'engin de transport (on doit constater que la recherche de cette sécurité-accident est fréquemment opposée au confort), sécurité-incident (il s'agit de l'incident dont peut être victime l'usager à l'occasion d'une utilisation du système de transport et qui est souvent lié aux divers déséquilibres physiques qui se produisent pendant le déplacement) et sécurité/agression (dénommée souvent sûreté) elle-même liée à de nombreux facteurs tels que la localisation des stations, la conception des stations terminales ou de correspondances, le nombre de personnes pouvant prendre place dans le véhicule et bien entendu la surveillance exercée ... (les femmes et les personnes âgées y sont bien entendu plus sensibles).

Les appréciations globales du niveau de service d'un système de transport sont souvent très variables selon les individus, le temps et le lieu : elles dépendent beaucoup des circonstances et sont fonction de multiples incidents fortuits extérieurs ou intérieurs : comment par exemple un usager pourra-t-il apprécier objectivement le confort d'un voyage alors que le moyen de transport utilisé doit être, pour lui, suivi d'une correspondance très "serrée" et que ce moyen de transport est en retard même de quelques minutes sur son tableau de marche ? On peut de même observer que la "Q.S. globale hors pointe de trafic" est très différente de la "Q.S. en période de pointe" et que l'appréciation qui en sera faite est en conséquence susceptible de forte variation. Autre exemple de différence d'appréciation subjective : l'accident ou l'incident dont un automatisme est responsable est jugé plus sévèrement que le même accident ou incident lorsqu'il résulte d'une erreur humaine.

Il n'est même pas certain que, pour cette appréciation globale, les lois de la statistique puissent trouver leur utilisation classique.

Un rapport établi en février 1976 par le BETEREM à la demande de la D.T.T. et relatif aux transports collectifs urbains distingue comme facteurs de différenciation :

- les groupes d'usagers (enfants non accompagnés, jeunes, adultes avec enfants, personnes âgées, handicapées physiques et femmes enceintes, personnes disposant d'un moyen de transport individuel),
- le motif du déplacement (domicile-travail, achats, loisirs, en distinguant l'aller et le retour),
- les conditions du déplacement (habituel ou occasionnel en distinguant en outre les usagers habituels ou occasionnels du mode considéré sur d'autres trajets que celui envisagé).

Il fait apparaître, d'une situation à la situation voisine, de considérables différences d'appréciation de la Q.S., différences qui seraient évidemment accentuées si la réflexion sur ce point était généralisée aux divers modes de transport.

La subjectivité de la plupart de ces appréciations a conduit le groupe de travail à estimer qu'il était impossible de définir pour chaque système de transport un "indicateur global de qualité de service" il a reconnu que, plutôt que d'évoquer la "Q.S. d'un système", il est préférable et beaucoup plus efficace de prendre analytiquement en considération les éléments constitutifs essentiels de ce système et d'apprécier la Q.S. de chacun de ces éléments.

II . PERCEPTION ET CONTROLE DE LA Q.S.

Le groupe de travail a tout spécialement interrogé les représentants des exploitants des divers modes de transport, à l'audition desquels il a procédé sur les conditions dans lesquelles chacun d'eux cherche à se renseigner sur l'appréciation que les usagers portent sur la Q.S. obtenue par lui et sur les mesures prises ou souhaitées par ces usagers.

Il faut noter, que dans la longue liste des éléments de la Q.S. analysée plus haut, peu nombreux sont ceux qui sont imposés d'une manière précise aux exploitants par les cahiers des charges ou autres documents réglementaires ou contractuels auxquels est soumise leur mission de transporteurs publics. Les prescriptions les plus fréquentes concernent la sécurité, la fréquence de desserte les modalités de tarification ainsi que, parfois, certains éléments du confort des usagers (dimension des sièges, conditions de vie dans les véhicules, etc...). Les services administratifs chargés du contrôle ont ainsi toute possibilité de veiller aux éléments correspondants mentionnés par ces documents. Pour les éléments non mentionnés, les dispositions réglementaires se limitent le plus souvent à prévoir l'existence d'un "cahier de réclamations" tenu à la disposition des usagers et qui doit être régulièrement visé par les représentants de l'exploitant (et de l'administration).

Ce moyen de se rendre compte du jugement porté par l'usager sur la Q.S. n'est en fait guère satisfaisant ; les exploitants, dont la plupart sont parfaitement conscients de l'importance que ce problème de la Q.S. présente pour eux, ont en général mis en place des services spécialisés qui, tantôt avec un objectif de "marketing", tantôt avec un objectif de "relations publiques" étudient scientifiquement le problème en utilisant divers procédés et, dans la mesure du possible, en recoupant leurs résultats.

- Etude systématique (éventuellement par sondages) de divers facteurs susceptibles de donner lieu à des mesures ou à des relevés chiffrés de la part de l'exploitant.

Il s'agit de : ponctualité, délai de réservation des places, temps d'attente pour enregistrement, temps de livraison des bagages, temps de débarquement des passagers, taux de perte des bagages, taux des incidents de survente. Cette analyse systématique permet de dégager des indications jouant un rôle considérable pour l'exploitant et son personnel.

La régularité est appréciée en permanence par tous les grands établissements s'occupant de transports collectifs. Les délais de réservation des places sont estimés par la S.N.C.F. et par les compagnies maritimes et aériennes d'autre part. Ces dernières procèdent également à de nombreux relevés par sondage sur les autres facteurs cités ci-dessus.

- Analyse des lettres de réclamation adressées par les usagers
aux divers organes de l'exploitant et les constatations effectuées
par les personnels d'exploitation.

A la S.N.C.F., les réclamations sont normalement instruites par les divisions commerciales de région. Néanmoins, un certain nombre de réclamations présentant un caractère général sont adressées à la division commerciale de la direction du marketing. Dans les compagnies aériennes et maritimes, comme à la R.A.T.P., les réclamations sont directement instruites par un service ad hoc placé auprès de la direction générale. A titre d'exemple, l'effectif total des réclamations adressées à la direction d'Air Inter en 1976 s'élevait à près de 2 000 lettres. Comme il est bien connu, les lettres de réclamation extrêmement variées, sont formées aussi bien d'assertions non fondées que de suggestions intéressantes. De telles lettres existent depuis les origines du transport, et une certaine tentation a toujours existé de les traiter sous un angle voisin du contentieux. Une tendance plus récente conduit au contraire à procéder à l'analyse de ce courrier sous un angle d'étude du marché, en y dégagant de grandes tendances d'une part, en y apportant un souci de ménagement individuel d'autre part.

Le groupe de travail a noté que selon les modes de transport, le rôle des personnels d'exploitation intervient de façon très variable en cette matière d'appréciation de la Q.S. et du degré de satisfaction de l'utilisateur.

Si ce rôle est traditionnel pour les transports non terrestres, il semble que, pour les transports terrestres, il soit reconnu comme devant progresser. Pour ces derniers, en effet, c'est un effort constant de réduction des effectifs qui se manifeste depuis de nombreuses années, et il faut donc mettre en balance l'éloignement relatif du personnel d'une part, et les besoins permanents de la clientèle d'autre part. Les choix correspondants sont naturellement influencés par le progressif développement des automatismes. De nombreuses questions telles que les difficultés entre voyageurs, par exemple, ne peuvent cependant relever de ces derniers. Dans ces conditions, le maintien d'une communication suffisante entre voyageurs et personnel d'exploitation, passe nécessairement par le développement de moyens techniques tel que téléphone, interphone, le cas échéant vidéophonie.

Pour les transports terrestres, le problème des composants de la qualité de service qui ne peuvent être contrôlés que par l'intermédiaire du personnel d'exploitation se trouve encore posé. Certaines études sont en cours à son sujet, notamment à la S.N.C.F. Ces études sont d'autant plus indispensables que le problème ainsi évoqué est bien celui dans lequel les objectifs d'économie d'une part, les besoins de la qualité de service d'autre part se trouvent le plus directement en conflit.

- Analyse des éléments fournis par des organes d'information généraux (mass-media) ou spécialisés extérieurs à l'exploitant.

Les grands établissements de transport possèdent un service de presse et procèdent à des analyses ou à des abstracts qui sont diffusés aux agents commerciaux. Les organismes de transport régionaux et locaux paraissent également très attentifs aux indications de la presse régionale et locale. Néanmoins, celle-ci apporte le plus souvent des indications sur l'opinion de certains responsables plutôt que des indications concernant l'ensemble des voyageurs. L'étude de la presse correspond davantage au besoin de connaître les dispositions éventuellement prises par les transporteurs concurrents.

Après recherche des différents facteurs justifiant de telles enquêtes, enquêtes systématiques (analyse de contenu) par sondage auprès des usagers, dans le but d'apprécier la diversité des goûts et d'intéresser ceux-ci à la recherche d'une solution efficace aux difficultés qu'ils perçoivent.

Ainsi par exemple, la S.N.C.F. fait procéder par un organisme spécialisé, tous les mois, à un sondage auprès d'un effectif d'environ 10 000 personnes, à la fois à la population des voyageurs et à la population des "non voyageurs". La même société procède à des contrôles rapides utilisant de brefs questionnaires, qui sont remis les uns sur les grandes lignes, de façon systématique, les autres, pour des problèmes particuliers, sur le reste du réseau. Les techniques les plus modernes de la psychosociologie sont employées pour des études ne concernant pas seulement les paramètres classiques de la qualité de service, mais aussi visant à rechercher quelles sont les motivations du voyage. Les compagnies aériennes procèdent également à de telles enquêtes mais de façon ponctuelle plutôt que systématique. Ainsi, une enquête a été effectuée au cours du premier trimestre 1976, auprès des usagers de Nice, pour connaître leurs sentiments vis-à-vis des traversées effectuées en hiver, et de jour, vers la Corse. D'une manière générale, les enquêtes correspondantes portent d'ailleurs à la fois sur les besoins des voyageurs, et sur ceux de l'exploitant. Comme il est bien connu, l'interprétation des sondages est une technique délicate tant sur le plan psychologique que sur le plan mathématique. En conséquence, de nombreux recoupements sont nécessaires.

- Contacts avec les divers organismes susceptibles de fournir des éléments utiles sur les besoins des usagers et la priorité à donner à la satisfaction de ces besoins : élus, représentants des organismes sociaux et professionnels, associations d'usagers...

Les contacts avec les élus prennent souvent plusieurs formes : soit que ces derniers figurent dans les conseils d'administration

ou de surveillance des transporteurs, soit qu'il y ait participation des représentants des transporteurs à des réunions organisées par les pouvoirs publics, soit que les assemblées municipales, départementales ou régionales exercent légalement un droit de regard et de contrôle sur la gestion des transporteurs. Les représentants des organismes sociaux et professionnels interviennent aussi dans la gestion des transports, sous des formes très variées peu susceptibles de conclusions d'ordre général. Par exemple, la participation financière que les chambres de commerce fournissent au transport aérien régional leur permet une intervention beaucoup plus efficace dans ce domaine que dans celui du transport urbain. Compte tenu de la nature complexe et variée des problèmes de qualité de service, le problème socio-politique de la représentation des partenaires du transport doit faire l'objet d'un effort d'analyse et de recherche.

- Etudes et expérimentations systématiques en vraie grandeur portant sur les améliorations pouvant être apportées au matériel et aux installations, ces expérimentations utilisant à la fois l'observation des faits (écoulement des voyageurs par exemple) des enquêtes auprès des usagers, et portant aussi sur les données ergonomiques et les données affectives.

De telles analyses ont été effectuées par exemple par la S.N.C.F. lorsqu'elle a mis en service des modifications substantielles de ses installations dans les trains de nuit, ou bien les services auto-couchettes, ou les changements de type de restauration, etc...

* * *

*

III . DONNEES ECONOMIQUES AFFERENTES A LA Q.S.

Les notions de qualité de service d'un transport collectif et de rentabilité économique de ce transport apparaissent souvent opposées si bien qu'il peut sembler utile d'examiner les méthodes permettant de fixer les conditions d'arbitrage entre elles.

Dans une note figurant en annexe n° 1 M. TERNIER, Chef du S.A.E.I. membre du groupe de travail, rappelle sommairement les principes de l'analyse coûts-avantages et de la notion de prix généralisé et s'efforce d'examiner quelle utilisation peut être donnée à ces principes pour l'étude des problèmes de la Q.S. Cette note montre que l'analyse correspondante fournit souvent des informations intéressantes aux instances de décision, mais qu'en cette matière il est le plus souvent impossible d'atteindre la notion de "bénéfice généralisé pour la collectivité" et qu'il convient en conséquence de chercher à éclairer les arbitrages au moyen d'analyses à critères multiples.

L'annexe n° 2 décrit les grandes lignes de la mise en oeuvre d'une telle méthode.

Une autre note (voir annexe n° 3) établie à l'appui de son audition par le Comité des transporteurs aériens régionaux fournit un exemple d'analyse dans le cas considéré consistant à rechercher les conditions auxquelles doit être soumis un service assurant la liaison aérienne entre deux pôles pour répondre aux besoins de la clientèle d'affaires.

Les problèmes d'arbitrage coût-efficacité entraînés par des considérations de la Q.S. se présentent d'ailleurs de façon très différente selon qu'on a affaire à un monopole ou à une activité soumise à la concurrence (1) et cela, qu'il s'agisse d'une concurrence à l'intérieur d'un même mode de transport ou d'une concurrence intermodale ."

On peut avoir tendance à considérer qu'en cas de concurrence, les interventions des autorités de tutelle pourraient limiter leurs contraintes,

- d'une part aux questions de sécurité (nature de problèmes où les concurrents sont souvent portés à accepter des risques excessifs pour l'usager),
- d'autre part à l'obligation pour les concurrents de maintenir une certaine offre de transport lors des périodes creuses où le jeu de la concurrence est susceptible de s'exercer dans le sens contraire au sens habituel,

.../...

(1) il existe parfois des accords entre concurrents pour éviter les excès de concurrence en certains domaines de qualité de service. (ex. accords IATA justifiés par l'existence d'une tarification uniforme des services internationaux).

- enfin, étant donné que, dans les périodes de difficultés financières, les exploitants, qu'ils soient soumis à la concurrence ou placés sous un régime de monopole, ont tendance à lésiner sur les questions de la Q.S., à intervenir plus particulièrement dans les circonstances de cet ordre.

En cas de monopole au contraire, seule l'obligation morale d'assurer au mieux le service public qui lui est confié agit sur l'exploitant dans le sens du maintien de la Q.S. Sans vouloir contester qu'une telle obligation anime de façon naturelle chacun des exploitants de transport de voyageurs même lorsqu'ils bénéficient d'une "position dominante" et compte tenu des problèmes financiers qui sont le plus souvent à l'origine de la création d'une situation monopolistique, on peut estimer que, dans une situation de monopole l'obtention d'une Q.S. convenable devra exiger une action particulièrement étroite des autorités de tutelle : tout en évitant de perdre de vue les aspects financiers auxquels est subordonné un fonctionnement normal du service, ces autorités doivent faire porter leur contrôle sur les éléments qui conditionnent la Q.S., soit qu'il leur faille intervenir à l'occasion de la réalisation des investissements, soit qu'il s'agisse de s'assurer des bonnes caractéristiques de l'exploitation.

Mais en fait la situation monopolistique absolue, qui s'analyse comme celle où un usager n'a le choix qu'entre le recours à l'exploitant du monopole ou l'abandon de son projet de voyage, est plus rare qu'on ne le pense compte tenu des substituts intermodaux et de la possibilité d'utiliser les moyens de transport individuels. On se trouvera donc le plus souvent dans une situation intermédiaire entre la concurrence et le monopole, ce qui justifiera des interventions plus ou moins larges des autorités administratives.

Ces interventions sont de nature à jouer un rôle assez important lorsqu'il y aura matière à arbitrage, soit pour choisir entre deux éléments distincts de qualité de service, soit pour apprécier si l'adoption d'un élément donné de la Q.S. n'entraînera pas un effet économique inacceptable.

Les auditions auxquelles a procédé le G.T. lui ont montré qu'un certain nombre d'exploitants effectuaient de sérieux efforts pour connaître l'ordre de grandeur du coût de chacune des améliorations de la Q.S. qu'ils envisagent et en déduire leur priorité relative mais il en a tiré la conviction que des progrès notables seraient encore possibles pour obtenir que les exploitants répondent toujours mieux aux besoins du public.

Il faut cependant noter, s'agissant d'une part des problèmes de circulation urbaine ou périurbaine, d'autre part de la compensation des sujétions que cause l'isolement géographique (Corse, Bretagne), qu'on constate actuellement une tendance de la part de certains usagers au développement d'une thèse selon laquelle il existerait un "droit au transport", assorti d'une Q.S. indépendante de son prix de revient et dont le contribuable aurait donc à couvrir systématiquement les charges, éventuellement après une contribution de l'usager fixée uniquement en fonction de sa capacité contributive.

Au nom de ce même "droit au transport" on peut noter également la tendance de certains à refuser systématiquement, pour le choix des éléments de la Q.S. devant être satisfaits, toute notion de priorité et à réclamer "tout, et tout de suite" :

Le G.T. ne pouvait évidemment faire siennes de telles conceptions !

Une perspective beaucoup plus raisonnable consiste à donner aux préoccupations relatives à la qualité de service, leur juste place au sein des autres grands objectifs généraux que se fixant les autorités chargées du transport. Ces dernières peuvent souhaiter, par exemple :

- réduire les dépenses et/ou accroître les recettes
- accroître les déplacements fournis par le système considéré, par exemple pour décharger d'autres systèmes présentant certains inconvénients,
- prendre acte de la réduction de la demande
- accroître la zone desservie et attirer de nouveaux voyageurs,
- augmenter ce qui a été appelé plus haut la qualité de service globale des voyageurs ; accroître en outre sur certains points particuliers la satisfaction de certaines catégories particulières de voyageurs.

Seule la dernière finalité qui vient d'être citée correspond aux préoccupations de la qualité de service. Mais les précédentes interviennent tout aussi fréquemment dans les choix. En conséquence, il est réaliste d'adopter une approche neutre lorsque l'on se place dans une perspective d'aide à la décision.

Les méthodes psychosociologiques et économiques d'aide à la décision ne doivent pas être considérées comme des outils destinés à justifier les améliorations de qualité de service. Elles peuvent et doivent être utilisées aussi pour analyser les réductions de qualité qui, notamment dans certains modes, apparaissent comme souhaitables au regard des autres grands objectifs.

Il est même possible de montrer que leur intérêt est plus important dans ce dernier cas, où les contraintes psychologiques sont évidemment beaucoup plus fortes.

Une approche radicalement différente consiste à utiliser les études de demande pour accroître la productivité, sans entraîner pour autant de réactions de rejet de la part des voyageurs d'une part, des responsables d'autre part.

Dans la situation actuelle, les études dites "économiques" ne sont pas neutres, car elles servent la plupart du temps à justifier isolément de nouvelles dépenses.

.../...

En d'autres termes, l'aide au choix de la qualité de service devrait consister non pas à apprécier la justification d'une série de transformations toutes effectuées dans un sens positif c'est-à-dire d'accroissement apparent de la qualité, mais à concevoir des processus de comparaison entre des variantes globales d'action, variantes pouvant comporter par rapport à la situation de référence (situation actuelle en général) de nombreuses innovations qui correspondent soit à un progrès, soit à une réduction de qualité, et qui sont testées "a posteriori" après réalisation.

IV . DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES A ENVISAGER POUR OBTENIR L'EVOLUTION SOUHAITABLE DE LA Q.S. DANS LES TRANSPORTS EN COMMUN DE VOYAGEURS

4.1. Le rôle des divers échelons territoriaux

Dans la mesure où la mission des autorités nationales, régionales et locales implique qu'elles s'efforcent de faciliter les besoins de transports de leurs ressortissants, elle implique également que chacune de ces autorités utilise les moyens dont elle peut disposer à l'effet d'obtenir pour les transports publics une Q.S. satisfaisante.

A. Les actions possibles peuvent être classées en trois catégories :

a) intervention des autorités publiques pour assurer l'établissement d'une réglementation et le contrôle de son application.

b) action des diverses collectivités par l'établissement de rapports contractuels avec les exploitants, les modalités de ces contrats variant selon qu'il y a ou non concession, qu'il s'agit d'une entreprise privée ou d'une entreprise publique, que l'entreprise a une vocation nationale, régionale ou locale, que l'exploitation peut ou non donner lieu à intervention financière de la puissance publique.

c) intervention des autorités publiques par des incitations financières ou par des études à caractère général supportées par ses autorités.

La répartition de ces diverses actions entre les autorités des divers niveaux (national, régional ou local) variera évidemment selon le mode de transport intéressé. Mais, même dans le cas où il s'agit de transport dont la responsabilité incombe aux autorités locales (ex. transports urbains) les administrations centrales doivent assurer leur fonction de puissance publique et jouer un rôle actif dans la recherche des solutions susceptibles de procurer une Q.S. aussi satisfaisante que possible en agissant directement ou indirectement non seulement sur l'infrastructure et le matériel mais aussi sur les conditions de formation et les règles de sécurité du personnel.

.../...

Le niveau d'intervention de la puissance publique variera également selon les divers éléments de la Q.S. :

Les problèmes de sécurité, problèmes qui, rappelons-le, ne sont pas inclus dans ceux de Q.S. au sens étroit du terme, sont en général considérés comme relevant de la compétence des autorités nationales. A titre d'exemple on peut citer les dispositions du Code de l'Aviation Civile qui, après avoir subordonné (art. L. 221.2) "la création d'un aérodrome destiné à la circulation aérienne publique... à la conclusion d'une convention entre le ministre "chargé de l'aviation civile et la personne physique ou la personne morale de droit public ou de droit privé qui crée l'aérodrome", précise (art. R.221.6) "qu'incombent à l'Etat ... l'aménagement, l'entretien et l'exploitation des installations qui sont destinées à assurer sur un aérodrome le contrôle de la circulation aérienne ...". Des règlements d'administration publique analogues existent pour les divers moyens de transport.

Mais la fonction réglementaire des autorités nationales va au-delà de ces règles de sécurité, car de nombreux éléments de la Q.S. exigent une réglementation d'ordre général du fait qu'ils intéressent l'ordre et la tranquillité publique.

Il existe d'ailleurs, surtout dans le domaine des transports terrestres des exploitants "libres" auxquels les obligations de Q.S. ne sont susceptibles d'être imposées par aucune autre voie que la voie réglementaire. En outre, par son action indirecte sur la fréquentation des transports publics et du fait qu'elle contribue à étendre le rôle économique de ces transports, la Q.S. agit sur de nombreux problèmes d'intérêt général : urbanisme, développement urbain, économie d'énergie, etc....

A leur niveau géographique les autorités régionales et locales ont des obligations de même nature et on doit considérer que, si la réalisation d'une Q.S. convenable est au premier chef du rôle de l'exploitant, qui est le mieux placé pour en percevoir directement les avantages et les inconvénients, tant dans le domaine des charges qu'en celui des produits, il incombe aux autorités de tutelle de se préoccuper de nombreux éléments du problème et, lorsqu'ils ne résultent pas des obligations réglementaires imposées aux exploitants, de les imposer par la voie contractuelle.

Dans ce domaine contractuel, il arrive parfois que les contrats passés avec les exploitants limitent leurs prescriptions au règlement des problèmes économiques et financiers entre les autorités de tutelle et les exploitants et prévoient que des annexes,

.../...

à rédiger ultérieurement, comporteront les dispositions précises applicables en matière de Q.S. . Dans de tels cas il est bien entendu indispensable que l'Administration veille à l'établissement de ces annexes et à leur mise en application.

4.2. La consultation des usagers

L'action des autorités des divers niveaux suppose un développement et une organisation de la consultation des usagers.

Les auditions auxquelles a procédé le groupe de travail ont montré que la plupart des exploitants étaient conscients de cette nécessité mais il semble bien qu'une organisation plus systématique de ces consultations serait utile.

Sans doute ne serait-il pas déraisonnable de s'inspirer des solutions adoptées par certains pays étrangers.

Aux Etats-Unis (voir à ce sujet note de M. Taar en annexe n° 4) les usagers sont représentés au sein même du Civil Aeronautic Board (CAB) par un "avocat du consommateur" (Office of consumer advocate) placé au sein du board sur un pied d'égalité avec les autres bureaux et ayant vocation pour intervenir pour la défense de l'utilisateur à tous les stades de l'élaboration et de l'application de la réglementation.

Au Royaume Uni (voir note de M. Taar en annexe n° 5) où le texte créant la Civil Aviation Authority (CAA) lui fait obligation de "servir équitablement les intérêts des usagers du transport aérien" cette mission est assurée par l'intermédiaire d'un Comité, "l'Airlines Users Committee" composé de 17 membres choisis dans un souci de constituer un échantillon représentatif des usagers du transport aérien. Cet AUC agit d'une part par des enquêtes, des audiences publiques (hearings) des visites et des inspections qui lui permettent d'apprécier la qualité des services dont bénéficient les usagers, d'autre part par des réunions mensuelles au cours desquelles sont étudiées les réglementations générales et les prescriptions de toute nature applicables aux exploitants aériens.

On peut toutefois penser que des solutions de cet ordre ne correspondent pas entièrement aux données psychologiques et politiques en vigueur dans notre pays et que, tant que la solution des "audiences publiques" (actuellement étudiée, croyons-nous, par une commission interministérielle) ne sera pas reconnue valable sur un plan général, il sera difficile de l'appliquer aux lieux et places de celle de la représentation des usagers dans des Commissions ad hoc.

.../...

Dans ce sens, deux rapports récents présentés au Comité des Inspections Générales par M. CHAUCHOY, Président de Section au Conseil Général des Ponts et Chaussées, l'un date du 20 avril 1977 et concernant la représentation des usagers dans les organismes consultatifs du domaine des transports, l'autre du 2 mai 1977 sur l'analyse des réclamations récentes parvenues au Cabinet du Secrétaire d'Etat aux Transports ont montré certaines des voies sur lesquelles il est possible d'orienter l'action de notre Administration.

4.3. Opportunité de réglementations générales s'appliquant à la qualité de service des modes de transports

Dans quelle mesure convient-il de recourir à la voie réglementaire pour imposer un certain nombre de dispositions touchant la qualité de service ?

Il faut noter tout d'abord que deux types de réglementation peuvent être envisagés :

- soit la "réglementation par les objectifs",
- soit la "réglementation par les moyens".

Mis à part les problèmes de sécurité où la seconde solution est souvent inévitable, la première moins concrète mais plus globale et plus qualificative est généralement la seule qui convienne aux problèmes variés et complexes de qualité de service.

Les conditions générales auxquelles cette réglementation est soumise sont liées à l'existence dans la matière à réglementer, des propriétés ci-après :

- I - Les caractéristiques souhaitables sont susceptibles de se trouver dégradées ou même supprimées.
- II- Il existe une suffisante convergence d'avis des utilisateurs sur ces caractéristiques.
- III - Les caractéristiques souhaitables varient peu dans le temps.
- IV - La frontière entre le souhaitable et l'inacceptable peut être clairement définie.
- V - Le non respect de la réglementation est perceptible, et peut faire l'objet de contrôles.

Il est clair que les propriétés ainsi énoncées, relèvent de la théorie du droit, et ont par conséquent une portée débordant largement le seul sujet de la qualité de service. Mais, l'analyse paraît montrer, que ces différentes propriétés sont rarement réunies dans leur ensemble pour les grandes composantes de la qualité de service :

Si nous considérons en premier lieu les caractéristiques de l'offre de transport, elles sont loin de répondre à tous ces critères, bien qu'il ne soit pas souhaitable de procéder à des modifications trop fréquentes de la consistance des services, leur répartition doit être fréquemment revue en fonction du calendrier des activités économiques et sociales, et ces modifications ne sont pas toujours prévisibles. D'ailleurs, à côté de la mise en place permanente d'un service de transport bien défini, il y a lieu d'évoquer la possibilité de défaillances ponctuelles dans l'exécution du transport, il pourra s'agir par exemple, de refus d'embarquement, de retards excessifs, de cas de grève, etc...). Bien que les dispositions réglementaires applicables au service public, soient généralement plus équitables que celles qui régissent en général les rapports entre consommateur et distributeur, il est souhaitable que l'Administration des Transports s'informe avec attention des travaux effectués dans le domaine analogue quoique plus général de la protection des consommateurs, travaux menés par le Secrétariat d'Etat à la Consommation. Il est nécessaire qu'il tienne compte des progrès effectués dans ce domaine pour les appliquer au sien propre.

La place spéciale qu'occupent sécurité et sûreté en marge de la qualité de service, a été évoquée plus haut dans le présent rapport. Nous rappelons ici pour mémoire, que la sécurité absolue sera toujours un leurre et qu'il convient à chaque instant de viser le niveau de risques assurant un équilibre entre ce qui est humainement souhaitable, techniquement réalisable et économiquement acceptable. La réglementation édictée en la matière doit donc être d'une conception dynamique et dans son action permanente l'Administration des Transports doit favoriser le rapprochement des exploitants et des autres administrations intéressées à ces problèmes, police, protection civile, santé publique ...

Le domaine du confort est comme nous l'avons indiqué au chapitre I, de caractère extrêmement étendu, les dispositions correspondantes pouvant aller de la protection de la santé, jusqu'à l'amélioration de l'attractivité du transport et de la définition de la force majeure admise en cas de prolongation exagérée du voyage. Il y a lieu de bien remarquer, que ce secteur est probablement l'un de ceux dans lesquels les aspirations du public peuvent, à l'analyse, se révéler nettement incohérentes : certains considèrent comme un confort indispensable des éléments que d'autres estiment comme un gaspillage inadmissible, certains refusant obstinément de payer le prix de l'amélioration qu'ils réclament véhémentement par ailleurs et tolérant difficilement les mesures prises au détriment parfois de la majorité des usagers, en faveur de catégories spéciales qui bien que minoritaires doivent recevoir une protection sociale (enfants, handicapés physiques, etc...).

..../...

Dans ce domaine, tout laisse penser que les dispositions destinées à lutter préventivement contre la maladie doivent jouer un rôle important. En conséquence, bien que la tâche de la protection de la santé par des normes minimales (bruit, aération etc...) ne soit pas moins difficile ni moins ingrate que celle de l'amélioration de la sécurité, il convient que l'Administration ne renonce pas à progresser dans ce domaine pour ces seules raisons de difficulté. Il semble utile de rappeler qu'à cet effet elle ne doit pas hésiter à faire appel aux spécialistes de haut niveau dont elle peut disposer (physiologistes, ingénieurs etc...) pour pouvoir opposer les résultats de leurs analyses, d'une part aux exploitants et aux constructeurs de matériel, d'autre part, aux mouvements revendicatifs issus du public.

Viennent enfin les composantes de la qualité de service liées à l'information des usagers, ainsi que l'aide à apporter tant pour le choix du voyage, que pour l'insertion et la progression dans les systèmes. D'une manière générale, ces composantes répondent assez bien au critère I, II, III et V ci-dessus, mais par contre relativement mal au critère IV.

De nombreuses observations convergentes laissent penser que les sujets qui précèdent figurent parmi ceux dont la qualité n'est pas optimale. Néanmoins, l'absence de satisfaction au critère IV, conduit à estimer que la réglementation n'est pas toujours la réponse la mieux adaptée, et qu'il convient surtout d'inciter les exploitants à procéder à une analyse permanente des divers problèmes de Q.S. et à améliorer progressivement chacun d'eux. Des enquêtes et auditions auxquelles il a procédé, le groupe de travail a retenu l'impression que les efforts faits dans ce domaine, s'ils tiennent compte d'un souci certain des exploitants, ne sont pas toujours homogènes.

On ne saurait certes aller trop loin dans la recherche de cette homogénéité car il existe de larges différences par exemple entre certaines infrastructures particulièrement élaborées qui ont tenu compte d'une analyse détaillée des tâches du voyageur (aérogares récentes) ou à l'opposé, des systèmes de voyage dans lesquels le voyageur ne rencontre que quelques problèmes simples (ligne d'autocar). Cette recherche prend toute sa valeur au contraire pour l'utilisation du réseau ferré du transport urbain ou interurbain.

Dans ces derniers secteurs, c'est d'ailleurs le transfert de système à système, et par conséquent l'exécution de correspondance intermodale, qui comme nous l'avons déjà signalé, reste l'un des domaines les moins satisfaisants de la qualité de service.... C'est en effet une tradition venue des origines, qui a conduit les exploitants à penser "TRANSPORT" plutôt que "DEPLACEMENT" ce qui a pour conséquence une absence de continuité du transport public.

Il ne fait guère de doute que cette absence de soucis des interfaces, qui n'est pas seulement imputable aux exploitants, mais certainement aussi à l'Administration est l'un des éléments ayant contribué au recul du transport public face au développement du transport individuel.

4.4. Interventions incitatives de l'Etat en matière de transport

Les collectivités ne doivent donc pas se borner, dans le domaine de la qualité de service, à édicter une réglementation définissant quels sont les résultats à obtenir au profit du voyageur. A côté des matières pour lesquelles cette réglementation est nécessaire telles que la sûreté et l'hygiène, il existe un vaste domaine dans lequel les administrations concernées doivent un de leurs efforts à ceux de l'exploitant au profit du voyageur, ces efforts devant bien entendu être mis en parallèle avec les impératifs de l'économie.

Cette action doit trouver place en premier lieu dans la conception du moyen de transport, c'est-à-dire à l'occasion du choix de l'investissement et des dispositions de l'infrastructure et du matériel et doivent se poursuivre de façon continue dans l'exploitation. A des dates récentes l'Etat a effectué diverses interventions incitatives répondant à la nécessité de rechercher une amélioration de la qualité. On peut citer notamment les études du C.E.T.U.R. (Centre d'Etude des Transports Urbains) et, comme exemple particulier, l'animation par l'Etat de l'étude de l'autobus 1985. De même des exemples d'incitation par des subventions spéciales sont donnés par des contrats de développement pour les transports collectifs urbains.

Une telle action incitative pourrait trouver d'intéressants développements dans divers domaines de qualité de service liés à des problèmes d'optimisation des choix, une priorité devant être affectée à l'étude des innovations dont l'intérêt probable s'appuie sur les méthodes modernes d'analyse des désirs de la clientèle.

Un autre domaine d'intervention incitative de l'Etat et des autorités de tutelle devrait être recherché par des efforts visant à développer la qualité du personnel et spécialement à faire prendre conscience à tous les agents en service dans les transports, qu'ils doivent se sentir "au service des usagers".

.../...

V. SUGGESTIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Le groupe de travail pense que les réflexions ci-dessus devraient être communiquées aux différents secteurs de l'Administration des Transports en les invitant à dégager eux-mêmes les enseignements que leur examen peut leur suggérer dans les domaines de leur compétence.

Mais il semble qu'une mesure générale peut être proposée : Elle consiste à s'efforcer d'individualiser au sein de chacune des Directions Générales un élément administratif ayant comme objectif de dégager la vision que l'Administration doit avoir de la qualité du service qu'il convient d'offrir aux usagers, et cela au détriment s'il le faut des répercussions financières entraînées par sa réalisation et dont l'appréciation ne serait pas de sa compétence.

Cet élément administratif dont le rôle serait en quelque sorte celui d'un "corps intermédiaire" entre les usagers et les décideurs devrait de préférence être obtenu par la création, auprès de chacun des Directeurs Généraux des secteurs de l'Administration Centrale du SET, d'une cellule constituée d'animateurs de la Q.S.

La cellule correspondante aurait un effectif très limité et son fonctionnement serait conçu de façon à éviter toute action bureaucratique.

Elle devrait disposer d'un inventaire précis des prescriptions existant en matière de Q.S. dans les textes contractuels ou réglementaires applicables à chacune des exploitations de son secteur. Elle devrait s'efforcer d'apprécier si les différences existantes entre la nature et l'importance de ces prescriptions sont justifiées et si les retouches ne devraient pas être apportées à ces dispositions. Il serait toutefois bien entendu que le soin de fixer la consistance de telles retouches continuerait à incomber au service responsable de la tutelle générale du transporteur qui est en définitive le seul susceptible de pouvoir apprécier si les incidences économiques des modifications prescrites par la Q.S. sont supportables.

Cette cellule des animateurs de la Q.S. devrait être régulièrement tenue informée des études et des efforts effectués par l'exploitant en matière de Q.S. ainsi que du contenu et des résultats des enquêtes faites auprès du public dans le domaine considéré. Selon des modalités à examiner pour chaque secteur, la cellule serait tenue destinataire des réclamations et suggestions faites en la matière au niveau du Ministre et de l'Administration Centrale. Elle pourrait, en liaison avec le service responsable de la tutelle générale du transporteur, intervenir pour l'instruction de ces réclamations et la préparation de la réponse étant entendu que d'une part, son intervention devrait être aussi rapide et aussi peu formaliste que possible (téléphone, plutôt que lettre) et qu'elle devrait s'attacher à ne pas se substituer aux services chargés des problèmes correspondants chez les exploitants : dans cet esprit, son rôle devrait viser davantage le moyen terme que le court terme.

Cette cellule pourrait, dans certains cas, être chargée de l'étude directe de certains problèmes afférents à la Q.S. en liaison avec les usagers ou leurs représentants. Elle pourrait également jouer le rôle de correspondant de la Mission de la Recherche en matière de Transports. Elle serait aussi habilitée à suggérer les modifications qu'il lui semblerait nécessaire d'apporter dans l'intérêt de la Q.S. aux textes contractuels et réglementaires, sans perdre de vue toutefois que la réglementation a trop souvent pour effet de figer le progrès et qu'il faut souvent faire précéder son institution par des interventions plus souples et relevant davantage de "l'animation" que de la "réglementation".

Dans le domaine des incitations financières à la Q.S. ou des études générales correspondantes lorsqu'elles relèvent de l'Etat cette cellule jouerait un rôle général d'inspirateur et d'animateur ainsi qu'exceptionnellement de gestionnaire.

Il n'est pas exclus que la position de cette cellule au sein de chaque Direction Générale soit assez difficile car les services chargés normalement de la tutelle de chacun des modes de transport ne manqueront pas de faire observer, à juste raison d'ailleurs, qu'ils n'ont pas attendu sa création pour se préoccuper de la Q.S. et que l'action de ladite cellule ne pourra le plus souvent, compte-tenu des réalités financières et économiques, que s'assimiler à celle de "la mouche du coche". L'action de la cellule ne pourra donc être utile que si elle dispose de l'appui personnel du Directeur Général et si celui-ci lui fournit les moyens d'information et d'action nécessaires et s'il s'efforce, pour éviter sa sclérose, de l'ouvrir au maximum vers l'extérieur : cette cellule pourra ainsi être fréquemment la base de la représentation de la Direction Générale dans divers Comités créés dans un souci de liaison entre l'Administration et les usagers.

Pour éviter que la création de cette cellule au niveau de l'Administration Centrale ne constitue un injustifiable effort de centralisation, cette création devrait avoir une traduction parallèle dans certains services extérieurs et être recommandée également auprès de certaines autorités régionales et locales concédantes ou tutrices de services de transport en commun de voyageurs.

C'est sans doute en matière de transports urbains que ces problèmes de déconcentration se posent le plus nettement. Mais il faut noter que dans ce domaine, les propositions ci-dessus s'adaptent de façon satisfaisante aux dispositions incitatives de la circulaire ministérielle 76.127 du 28 septembre 1976 relative au développement des transports collectifs urbains ainsi qu'à la récente création auprès de 19 DDE (villes de plus de 100.000 habitants) de postes d'animateurs de transports urbains.

Le Président du Groupe
de Travail

Le Rapporteur du Groupe
de Travail

Georges MEUNIER

Signé :
François LEYGUE

COMITES DES INSPECTIONS GENERALES

GROUPE DE TRAVAIL
"QUALITE DE SERVICE"

REGLEMENTATION ET CONTROLE
DE LA QUALITE DE SERVICE DANS LES TRANSPORTS
EN COMMUN DE VOYAGEURS

A N N E X E S

ANNEXE N° 1

METHODE D'EVALUATION DE LA QUALITE
DE SERVICE DANS LES TRANSPORTS

Cette note de travail a été établie à l'intention du groupe de réflexion, constitué par le Secrétaire d'Etat aux transports, pour l'étude de la réglementation et du contrôle de la qualité de service dans les transports publics de voyageurs.

On y abordera successivement les points suivants : rappel des principes de l'analyse coûts - avantages, évaluation des avantages non marchands, utilisations possibles de ces techniques pour l'étude des problèmes de la qualité de service et enfin, limite de ces approches et autres voies à explorer pour éclairer les décisions envisagées par le groupe de travail.

1) Les principes de l'analyse coûts-avantages.

Fondée sur la théorie microéconomique classique, l'analyse coûts-avantages s'efforce de repérer et de mesurer en termes monétaires tous les coûts et avantages d'un programme, en vue d'établir un bilan pour la collectivité.

Pour établir ce bilan on tient compte non seulement des effets mesurables directement en termes monétaires, mais également des effets "non marchands", en utilisant la notion de prix généralisé obtenu en valorisant les avantages non marchands tels que gain de temps, gain de sécurité ou gain de confort.

2) La valorisation des effets non marchands.

On peut estimer la valeur d'un effet non marchand de deux manières :

a) soit directement en évaluant en terme monétaire les conséquences des effets. Par exemple, on peut obtenir la valeur du temps gagné dans les transports au moyen du raisonnement suivant : supposons que chaque français perde un quart d'heure de moins chaque jour dans les transports et que ce quart d'heure soit consacré au travail ; étant donné que, en 1975, le Produit Intérieur Brut (PIB) était de 1439 Milliards de Francs, la population active occupée de 21,3 millions de personnes et la durée moyenne du travail d'environ 2000 heures par an, le P.I.B. par heure de travail a été d'environ 35 F. On pourrait dans ces conditions estimer que le gain de production se serait élevé à 35 F par heure. En fait le gain serait inférieur car, à capital constant, la productivité du travail décroît avec la durée de travail ; on peut considérer qu'il aurait été de l'ordre de 15 à 20 F.

Les économistes ont essayé de préciser la valeur du temps d'une part, en distinguant les déplacements liés au travail et ceux qui n'y sont pas liés, d'autre part, en tenant compte de la variation de cette valeur en fonction du revenu.

b) soit indirectement en observant le comportement réel des agents concernés.

"Ainsi, lorsque des automobilistes peuvent, pour se rendre d'un point à un autre, emprunter deux itinéraires différents, le choix qu'ils font de l'un ou de l'autre permet d'estimer la valeur qu'ils attribuent à leur temps.

A titre d'exemple, si 25 % des automobilistes qui désirent traverser une rivière évitent de prendre un pont à péage de 15 F et empruntent un itinéraire plus long de 30 kilomètres nécessitant une demi-heure de conduite supplémentaire, on peut dire, si le coût direct est de 0,30 F/km, que ces automobilistes acceptent de perdre une demi-heure pour économiser 6 F ; en d'autres termes, dans cet exemple, 25 % des automobilistes attachent à leur temps une valeur inférieure à 12 F/h.

Le recoupement des évaluations obtenues à partir de plusieurs méthodes indirectes fournit une valeur relativement significative. On constate en général que la valeur du temps ainsi obtenue est voisine du revenu horaire du groupe de personnes étudié". (1)

C'est ainsi que la direction des routes et de la circulation routière, du ministère de l'équipement et du logement, a estimé en 1974 la valeur d'une heure de voiture particulière à 18 F et d'une heure de poids lourds à 33 F.

3) Utilisations possibles de ces techniques pour l'étude des problèmes de qualité de service.

a) Problème de la fréquence.

L'analyse coûts-avantages permet d'estimer l'intérêt d'un accroissement des fréquences de desserte d'un itinéraire. On peut en effet assez facilement en évaluer le coût, et éventuellement les recettes induites pour l'exploitant. On peut aussi estimer le gain de temps qui en résulte pour les usagers et ainsi en déduire un bilan économique pour la collectivité.

b) Amélioration du confort.

Il est pratiquement presque impossible de trouver directement une mesure en termes monétaires des avantages liés à une amélioration du confort. On pourrait bien sûr penser à en préciser les effets tels que la diminution de la fatigue et ses conséquences sur l'amélioration de la production ou la diminution des dépenses de santé, mais il est bien difficile de quantifier de tels effets. En revanche on peut essayer d'estimer la "valeur" d'un gain de confort par une approche indirecte.

Ainsi, la direction des routes et de la circulation routière a constaté que les automobilistes manifestaient une préférence pour les autoroutes indépendamment du gain de vitesse. Cette préférence est liée à une notion confort qui conduit à estimer que chaque kilomètre effectué sur autoroute plutôt que sur route normale correspond à un bonus estimé en 1974 à 0,05 F/kilomètre pour les usagers dont le trajet est inférieur à 200 km et à 0,12 F/kilomètre pour ceux dont le trajet est supérieur à 200 km.

On pourrait de même déterminer la valeur implicite de la réduction de l'encombrement dans les transports en commun en analysant la manière dont les usagers choisissent de voyager en première ou en seconde classe dans le métro ou dans les trains de banlieue.

On peut aussi chercher à estimer le "prix" du confort en étudiant les arbitrages des usagers entre la première et la deuxième classe sur les grandes lignes de la S.N.C.F.

Peut-être la S.N.C.F. et la R.A.T.P. ont-elle effectué de telles études, sinon on pourrait les inciter à effectuer des recherches de ce type.

(1) Extrait de "l'application de la rentabilité économique des investissements". Statistiques et études financières n° 239. Novembre 1968.

4) Les limites de l'analyse coûts-avantages.

Les limites de l'analyse coûts-avantages proviennent principalement :

- du fait qu'elle ne prend pas en compte l'effet des programmes sur la répartition des revenus. Sur un plan théorique on peut admettre que, si un programme donne un bénéfice positif pour la collectivité, on peut imaginer un système de transferts tel que chaque agent concerné en retire un bénéfice, et par conséquent que le meilleur programme est celui qui correspond au plus grand bénéfice pour la collectivité. En pratique il en est rarement ainsi, et les effets des programmes sur la répartition des revenus jouent un rôle important dans la prise de décision.

- de la difficulté d'appréhender correctement et d'évaluer les avantages non marchands de manière assez précise : si l'évaluation de la valeur qu'un agent attache à un bien marchand peut, en théorie, être déduite de l'analyse de son comportement, cette évaluation reste, dans la plupart des cas, difficile et les résultats qu'on obtient sont souvent peu précis, ce qui limite souvent l'intérêt pratique de la notion de bénéfice généralisé pour la collectivité. Notons enfin que, si l'évaluation de la valeur que l'usager de la route attache à son temps, ou du prix que la collectivité est disposée à payer pour sauver une vie humaine, constitue un renseignement intéressant pour éclairer les décisions, il est discutable d'agréger sans précautions des coûts monétaires et des valeurs correspondant à des vies sauvées, du temps gagné, un gain de confort, etc...

Ces réserves ne doivent pas conduire à penser que l'analyse coûts-avantages est sans intérêt pour éclairer les choix. Elle fournit souvent des informations intéressantes aux instances de décision, mais ce n'est pas une technique universelle d'"optimisation" des choix. Il n'en existe d'ailleurs pas.

5) Autres approches d'évaluation.

Le but des études est de donner des éléments d'information pertinents aux instances de décision, afin d'éclairer leurs choix. Il s'agit de définir les informations qui seraient utiles pour éclairer ces instances, c'est-à-dire de définir des "critères d'évaluation".

L'analyse coûts-avantages donne un critère unique pour classer les différents programmes.

On peut rechercher au contraire à éclairer les décisions au moyen de critères multiples.

Il paraît souhaitable de les définir en considérant trois catégories d'effets d'un programme :

. Les effets que l'on peut donc évaluer directement en termes monétaires tels que les dépenses liées à la mise en oeuvre d'une action.

. Les effets auxquels on peut associer un indicateur physique tels que le nombre de personnes par m2 aux heures de pointe dans le métro.

. Les effets que l'on peut seulement apprécier de manière qualitative tels que les avantages sociaux et psychologiques. On peut néanmoins associer à ces effets des indicateurs "subjectifs" résultant d'un sondage d'opinion.

En matière d'évaluation de la qualité de service dans les transports collectifs de voyageurs, il paraît raisonnable de ne pas s'en tenir à l'approche coûts-avantages et de rechercher à éclairer les décisions au moyen de critères multiples.

Cette note rapide s'efforce de montrer ce qu'on peut attendre des études pour éclairer les décisions de la puissance publique en matière de qualité de service dans les transports collectifs de personnes. Les analyses ne permettent pas de définir avec précision les solutions optimales ; elles donnent néanmoins des ordres de grandeur des avantages résultant d'une amélioration de la qualité de service. Il s'agit là d'informations d'autant plus précieuses que, d'une part les systèmes de transports collectifs échappent largement à la régulation par le marché, d'autre part l'usager a souvent une marge de choix fort réduite en la matière.

A N N E X E N° 2

Nous décrivons ci-après à titre d'exemple les principes généraux d'une méthode d'analyse multicritère, dérivée de la branche des mathématiques nommée "ANALYSE DES PREFERENCES".

Le processus de choix part des résultats des enquêtes décrites au chapitre II. En conséquence, les motifs d'insatisfaction des voyageurs sont supposés connus.

Le processus de choix comprendra alors deux phases :

- une première phase qui permet d'évaluer l'attachement à chacune des innovations possibles,
- une deuxième phase qui permet de dégager les plans d'action optimisant la satisfaction des voyageurs.

Dans la première phase, on propose aux personnes interrogées des projets de réalisation, en fait la description d'états futurs, faite dans le langage même des voyageurs. Ces scénarios sont présentés par paire dans lesquelles on met en opposition deux états de réalisation : il est demandé à chaque personne interrogée d'exprimer sa préférence pour l'un ou l'autre des deux états. Cette tâche est exécutée sur un échantillon qui a fait l'objet d'une mise au point statistique très poussée de manière à obtenir que sa représentativité soit aussi bonne que possible. Il faut également ajuster le questionnaire pour vérifier qu'il ne contient pas d'incohérence. Il peut être intéressant de faire comparer directement deux réalisations globales. Néanmoins si les moyens financiers ne le permettent pas, il est également précieux de procéder à des comparaisons partielles. Fréquemment, les résultats ne seront corrects, que si l'on a vérifié qu'il n'y a pas d'interaction entre les innovations proposées. Autrement dit, il ne faut pas que la mise en service d'une innovation modifie la demande pour une autre. Dans ces conditions, les indices de satisfaction peuvent être considérés comme additifs.

L'interrogation des voyageurs faisant partie de l'échantillon fournit donc les ordres de préférence où il y a des solutions envisagées. Il existe des algorithmes qui permettent de déterminer des coefficients d'utilité dont la valeur moyenne est un, et qui sont tels que s'ils étaient adoptés comme note par les personnes enquêtées, ils conduiraient à un ordre de préférence identique celui relevé expérimentalement. Le calcul peut conduire ainsi à une série de valeurs placée sur une échelle de repérage, et qui hiérarchise chacune des innovations

envisagées. Le même calcul peut être exécuté en l'appliquant non pas à l'échantillon complet mais à chacune des sous-catégories retenues ; on pourra distinguer par exemple les voyageurs réguliers d'une part, occasionnels d'autre part ; séparer les utilisateurs actuellement non satisfaits, des utilisateurs satisfaits etc... On pourra encore distinguer les catégories suivant le niveau de revenus, suivant le motif du voyage, le sexe, l'âge, etc... Le calcul montrera donc quelles sont les innovations qui satisferont la plupart des voyageurs d'une part et les innovations qui satisferont plus spécialement certaines catégories.

Les choix finaux doivent être faits en tenant compte de ce que, même si certaines mesures visent des sous-populations spécifiques, elles atteindront l'ensemble de la population des voyageurs. Il faudra donc tenir compte des résultats qui seront obtenus en ce qui concerne la satisfaction de certaines catégories, par exemple les voyageurs actuellement les plus insatisfaits, ou encore les voyageurs les plus forts utilisateurs. Une politique adéquate peut consister dans certains cas à relever d'abord la satisfaction des voyageurs les plus mécontents, pour se consacrer ensuite à la satisfaction de la population prise en moyenne.

Néanmoins, les analyses qui viennent d'être décrites ne permettent que de préparer les choix d'action, puisqu'elles n'ont pas fait intervenir les coûts de réalisation. Il est alors bon de se placer dans une hypothèse souvent rencontrée, à savoir le choix à enveloppe budgétaire donnée. Apparaît alors la nécessité d'introduire des contraintes d'un autre ordre, technique ou stratégique, pour déterminer les variantes qui seront soumises aux choix final. A ce stade, on fait intervenir des fonctions de satisfaction qui dépendent d'une part des contributions à l'utilité visée plus haut et d'autre part des taux de réalisations partiels pour chacune des innovations considérées. On parvient ainsi à évaluer une fonction de satisfaction pour chacun des plans d'investissement retenus. La comparaison par paire, permet une nouvelle hiérarchisation des innovations qui cette fois tient compte des coûts. La hiérarchisation se poursuit en faisant référence à un plan de réalisation qui contient toutes les innovations techniquement possibles, et qui par conséquent suppose la suppression de la contrainte financière. La connaissance de la contribution de chacun des investissements à la satisfaction totale permet de proche en proche de faire croître la fonction de satisfaction, c'est-à-dire de générer des plans dont la satisfaction est supérieure à celle fournie par les solutions définies au départ.

./...

En pratique, les itérations ainsi effectuées conduisent fréquemment à des solutions proches les unes des autres. Le choix final sera effectué en multipliant les contraintes c'est-à-dire en tenant compte de certaines variables non introduites dans le modèle. L'intérêt de la procédure mathématique précédente n'est donc pas de dégager un optimum unique dont l'existence est douteuse : il est de pouvoir assurer de l'élimination d'un grand nombre de solutions défectueuses qui auraient parfaitement pu faire l'objet du choix final en son absence. Il est encore de permettre la distance qui existe (en espace multidimensionnel) entre la solution actuelle et les solutions projetées dont on peut établir avec certitude qu'elles se trouvent dans la zone optimale.

o o
o

La qualité de service dans
les Compagnies Aériennes Régionales

1°) La qualité de service d'un transport public ne peut être dissociée de l'économie du transport considéré.

La première qualité de service est, par conséquent, celle qui assure à une collectivité le service correspondant à ses besoins à un coût supportable. Une tarification déraisonnable sans rapport avec le service offert et un subventionnement insupportable pour une collectivité doivent être considérés comme des facteurs négatifs au point de vue qualité de service du transport considéré.

2°) En ce qui concerne plus particulièrement le transport aérien et au sein de celui-ci le transport aérien régional, les critères qui ont orienté la politique "qualité de service" sont les suivants :

a) Adapter le service au client principal. Les intérêts et besoins des usagers : hommes d'affaires, touristes, etc... sont très différents et même souvent, contradictoires. Le pourcentage des hommes d'affaires dans les usagers du transport aérien étant de l'ordre de 80 % sur la plupart des lignes, les compagnies ont donc recherché une qualité de service adaptée à ce client principal.

b) Prendre en compte d'une manière prioritaire les éléments qui ont déterminé le "client principal" à choisir le transport aérien plutôt qu'un autre type de transport, c'est-à-dire apporter une attention particulière aux critères suivants :

- un horaire adapté
- une régularité, une ponctualité aussi grandes que possible

c) Décanter de la notion de qualité de service tous les éléments qui assimilent le transport aérien à un transport de luxe. Cette image de marque est à la fois préjudiciable au développement du transport aérien et nuit à sa rapidité et à son efficacité. Pour les compagnies régionales la qualité de service n'est pas antinomique d'une certaine simplification du traitement des passagers, par exemple au point de vue transport et enregistrement des bagages, etc...

3°) A partir de ces critères de choix qui ont conduit à privilégier certains composants de la qualité de service, les compagnies régionales ont recherché et continuent à rechercher avec l'Administration des critères objectifs pour mesurer la qualité de service.

Un document a été définitivement mis au point. Il concerne la qualité de service contractuelle entre les compagnies régionales et les collectivités qui ont signé des contrats pour le développement d'une ligne aérienne. Ce document est joint à l'annexe.

Un deuxième document est en cours de mise au point avec l'Administration et devrait être joint aux futures conventions Etat/Compagnies régionales. Il sera très voisin du document précédent.

4°) Les éléments de qualité de service qui nous semblent mériter une attention particulière dans les années à venir, en dehors d'une amélioration continue de la régularité et de la ponctualité des dessertes aériennes concernent : l'amélioration des liaisons villes/aéroports et l'amélioration de l'information des clients.

A cet égard nous ne pouvons que regretter une fois de plus que l'Administration n'ait pas imposé aux transporteurs l'élaboration d'un "Chaix" des lignes aériennes intérieures françaises commun pour l'ensemble du réseau.

CRITERES D'UNE BONNE QUALITE DE SERVICE

1 . Plage horaire

Toute ligne régionale intérieure qui a cessé de faire l'objet d'un contrat, doit continuer à être exploitée selon un horaire tel qu'il laisse à l'usager un temps de disponibilité à destination d'au moins 6 heures.

2 . Coefficient de remplissage

Un coefficient supérieur à 70 % pendant la durée d'une saison de programme devra conduire le transporteur à modifier les conditions de l'exploitation soit par augmentation des fréquences, soit par la mise en service d'un avion de plus grande capacité.

3 . Régularité et ponctualité

Le transporteur devra assurer le service avec régularité et ponctualité. Par saison de programme le taux d'annulation, sauf cas de force majeure, ne devra être supérieur à 3 % et le retard à l'arrivée inférieur à 15 minutes pour 85 % des vols.

4 . Type d'avion

Le transporteur s'engage à examiner avec attention toute étude présentée au nom des usagers par la Chambre de Commerce, prouvant l'intérêt économique et financier de la mise en service d'un type d'avion différent, apportant des améliorations techniques ou de confort certaines tels que, par exemple un système de pressurisation.

A N N E X E N° 4

LA CONSULTATION DES USAGERS DU TRANSPORT AERIEN
AUX ETATS UNIS

L'"Office of consumer advocats"

(Bureau de l'Avocat du Consommateur)
du Civil Aeronautic Board

I - ORIGINE ET DEVELOPPEMENT DE L'INSTITUTION.

Initialement ce Bureau avait fonctionné comme une Section du Bureau of Enforcement (Direction de la Mise en application de la Réglementation) et traitait un nombre croissant de réclamations des consommateurs.

En 1971, il fut transformé en un bureau autonome l'Office of Consumer Affairs (Bureau des relations avec les Consommateurs) qui était finalement un intermédiaire entre les usagers du Transport Aérien et les Compagnies Aériennes. En même temps sa fonction d'information du public s'était développée, il devenait l'organisme administratif le plus propre à renseigner le C.A.B. sur les réactions du public. Ce qui amène le Président du CAB à lui donner une autonomie encore accrue en 1974 en le transformant en Bureau de l'Avocat du Consommateur (Office of Consumer Advocate), et en le mettant sur un pied d'égalité avec les autres bureaux du C.A.B., lui permettant ainsi d'intervenir dans la procédure publique d'élaboration de la réglementation et de faire valoir ainsi le point de vue du consommateur. Sans doute l'articulation de ce point de vue est-elle facilitée par le fait que le Directeur de ce bureau est un fonctionnaire de carrière et qu'il jouit à ce titre, dans le fonctionnement du C.A.B., d'une certaine liberté d'expression. Comme il le souligne lui-même, si la voix du consommateur ne se fait pas encore entendre à égalité avec celle de l'industrie, il reste cependant que le C.A.B. y est de plus en plus attentif.

Mais cela n'est possible que dans la mesure où l'Office of Consumer Advocate obtient la collaboration efficiente des autres bureaux et celles des Compagnies Aériennes ce qui a jusqu'à présent été souvent le cas.

.../...

II - PRINCIPAUX DOMAINES D'INTERVENTION -

a) Structure des tarifs : une action vigoureuse a été entreprise à l'effet de rendre la structure tarifaire à la fois moins complexe et moins obscure, de manière que le consommateur puisse se rendre compte par lui même des conditions d'application des tarifs.

b) Bagages : l'intervention de l'OCA a concerné à la fois les procédures pour bagages perdus, l'augmentation du prix de l'indemnité pour perte jusqu'à 750 F., et les suppléments tarifaires pour excédents de bagages. On notera que ce dernier point avait entraîné de graves divergences entre le CAB et les compagnies américaines et étrangères desservant l'Atlantique Nord, notamment. Il est très significatif que le CAB, qui avait repoussé en première analyse le point de vue de l'OCA, ait fini par s'y rallier mais si tardivement qu'il a eu entre temps en fait l'ensemble de l'opinion des transporteurs contre lui.

III - SURRESERVATION OU OVERBOOKING -

L'O.C.A. a fait promouvoir une réglementation applicable au 1er mars 1975 reconnaissant au passager le droit à une compensation pour non-embarquement (Denical Boarding Compensation). Ceci vise essentiellement la surréservation ou overbooking, à l'exception de toute irrégularité de vol et son jeu est soumis à un certain nombre de conditions et notamment le fait que le retard qui s'ensuit soit au moins de quatre heures en vol international et de deux heures en vol intérieur. Le montant est égal à la valeur du coupon de vol pour l'étape considérée.

IV - TRANSPORT DES PERSONNES HANDICAPEES -

Un effort tout particulier a été fait pour faciliter les déplacements aériens et le traitement au sol des passagers handicapés.

V - TRANSPORT DES ANIMAUX VIVANTS -

Ce chapitre a fait l'objet d'une étude particulière qui a entraîné une modification de la réglementation en la matière en vue d'augmenter la sécurité et le confort de ce type de transport

.../...

VI - LUTTE CONTRE LE TABAGISME -

Là encore, malgré une réticence initiale des compagnies, une réglementation a été élaborée à l'initiative de l'O.C.A. à ce sujet, et, après une période d'adaptation et d'observation, est entrée finalement en vigueur.

VII - ETUDES SUR LES FORMULES PROPOSEES AU PUBLIC DE TRANSPORT A LA DEMANDE, REGLES D'AFFINITE, O.T.C. etc..., ETUDE SUR LA QUALITE DE SERVICE, TANT DU POINT DE VUE DU SERVICE EXISTANT QUE DE L'OPPORTUNITE D'EN CREER UN, SOIT DIRECTEMENT, SOIT INDIRECTEMENT -

Comme on le voit, il s'agit là d'une extension de compétence à l'ensemble de la politique de coordination du transport aérien qui bien entendu n'est possible que si le Board du CAB y consent.

signé : TAAR

A N N E X E N° 5

LA CONSULTATION DES USAGERS
DU TRANSPORT AERIEN AU ROYAUME-UNI

L'AIRLINE USERS COMMITTEE
(Comité des Usagers du Transport Aérien)

1 - STRUCTURE ET STATUTS DU COMITE

Le Civil Aviation Act de 1971 fait obligation à la Civil Aviation Authority (CAA) de "servir équitablement les intérêts des usagers du transport aérien". Le passager est ainsi protégé par la réglementation de la CAA et peut à tout moment exposer ses doléances à un organisme spécialisé que la CAA a décidé, à l'automne 1973, de créer : l'Airline Users Committee (AUC).

Le rôle du Comité, tel qu'il est exprimé dans ses statuts, consiste principalement à aider la CAA à sauvegarder les intérêts des usagers du transport aérien et à examiner les plaintes déposées contre les compagnies aériennes lorsque le plaignant n'a pu obtenir gain de cause. Il s'étend en outre à une politique plus systématique d'examen de la qualité des services offerts et des pratiques commerciales en matière de transport de passagers, ainsi que d'interventions auprès des organisations responsables (compagnies aériennes, aéroports, tour operators ...).

Le Comité est formé de dix-sept membres choisis dans un souci de constituer un échantillon représentatif du monde des usagers du transport aérien. La gamme des intérêts est large puisqu'elle comprend des hommes d'affaires, des organisateurs de voyages, des membres des Chambres de Commerce, des syndicalistes, chacun d'eux ayant été désigné en fonction de ses aptitudes personnelles et non en tant que représentant d'intérêts particuliers.

Le Président de l'Airline Users Committee a toujours été le Président de la Civil Aviation Authority. Cette double responsabilité a autorisé certains milieux à émettre quelques doutes sur l'indépendance du Comité vis-à-vis des autorités de l'Aviation Civile britannique. A ces critiques, qu'il juge non justifiées, l'AUC a répondu que son rôle n'est pas de contrôler les actions entreprises par la CAA mais de collaborer avec elle dans un objectif commun et avec des moyens différents, à l'intérieur de celle-ci.

*

*

*

.../...

2 - FONCTIONNEMENT DU COMITE

Le fonctionnement du Comité s'articule autour de deux activités principales : les réunions d'une part, les visites et inspections d'autre part.

Le Comité se réunit en séance plénière une fois par mois. La CAA est régulièrement représentée dans ces réunions par un membre de la division Politique Economique et par un membre de la division Informations et Publicité. Des représentants d'autres divisions de la CAA peuvent assister, en cas de besoin, aux réunions mensuelles de l'AUC.

Trois sous-commissions se partagent les responsabilités incombant au Comité :

- La première sous-commission est chargée d'examiner régulièrement les plaintes des usagers et les actions entreprises auprès des autorités ainsi que de faire connaître au Comité les cas qui lui semblent nécessiter une recherche plus approfondie.
- La deuxième sous-commission, créée au début de l'année 1975, a pour tâche de définir la contribution du Comité à la mise en oeuvre de la politique aéronautique.
- La troisième sous-commission, enfin, a tenu un grand nombre de réunions à partir du mois de mars 1975 dans le but d'étudier les problèmes posés par le transport des personnes handicapées.

Parallèlement à ses réunions internes, l'AUC développe un important programme de visites et d'inspections destiné à lui donner une meilleure connaissance des services offerts aux usagers du transport aérien en même temps que des problèmes susceptibles de se poser dans la prestation de ces services. C'est ainsi que les membres du Comité se rendent régulièrement aux sièges des compagnies aériennes, dans les aéroports, dans les agences de voyages et étudient sur place les systèmes de réservation, les services d'enregistrement, les transports de surface ville-aéroport, etc...

*

*

*

3 - ACTIVITES DU COMITE

Principaux problèmes abordés :

- Publicité : réglementation de la publicité par la définition de standards et suppression de la publicité mensongère.

.../...

- Réservations et ventes de billets : assouplissement des possibilités de remboursement ou de report des billets ; amélioration de l'impression sur les billets des conditions du contrat de transport (en particulier sur les IPEX et les APEX) ; suppression des pratiques frauduleuses des compagnies charters (overbooking)
- Services aériens : amélioration des fréquences. diminution des délais de correspondance, ponctualité, garantie des vols ABC.
- Aéroports et terminaux : services à l'arrivée, accès aux aéroports, débarquement des bagages.
- Tarifs : collaboration avec la CAA pour la détermination des tarifs intérieurs, simplification de la structure des tarifs internationaux (en particulier suppression des rabais illicites que l'AUC juge inéquitable), étude particulière des tarifs intra-Européens.
- Services à bord : sièges séparés pour les non-fumeurs, officialisation des taux de change pratiqués dans les avions.

Enfin, pour les problèmes qui dépassent le cadre le plus strict du transport aérien ; l'AUC collabore régulièrement avec des services administratifs ou des organismes extérieurs, tels que le Ministère de la Santé et de la Sécurité Sociale, la Société Royale Aéronautique, le Comité des Industries Nationalisées ou le Conseil National de la Consommation.

*

*

*

Le Comité est conscient d'être encore mal connu des usagers et ses tentatives de publicité n'ont pas toujours rencontré un accueil favorable, en particulier de la part des compagnies aériennes qui souhaitent le plus souvent donner suite elles-mêmes aux réclamations. En outre, l'AUC n'est pas comparable aux associations de consommateurs en relation avec les industries nationalisées. D'autre part, le transport aérien britannique est constitué à la fois de compagnies nationalisées et de compagnies privées ; d'autre part, les procédures d'audiences publiques et de défense des consommateurs à la CAA et à l'AUC sont uniques. Il faut toutefois remarquer que les plaintes déposées auprès du Comité sont une réalité concrète. Leur nombre, même s'il est relativement peu important, mais surtout l'augmentation de ce nombre d'une année sur l'autre, laissent supposer que l'existence de l'AUC répond à une nécessité.

Signé : TAAR

Présentation schématique des principales déficiences
ressenties en matière de qualité de service des transports
et des moyens d'amélioration correspondants

I - OFFRE DE TRANSPORT

Déficiences du Service	Moyens d'Amélioration du Service
<ul style="list-style-type: none"> - Eloignement des points d'accès par rapport aux sources de trafic - Eloignement des points d'accès par rapport aux destinations (centres d'intérêt) - Inadaptation des horaires (jours de service, fréquence...) - Insuffisances de capacité : périodiques ou épisodiques, locales ou globales - Insuffisance de l'information sur liaisons, arrêts, horaires, conditions d'accès, transport des bagages, correspondances, ... 	<ul style="list-style-type: none"> - Extension spatiale du réseau - Multiplication temporelle du service - possibilité de faire face, économiquement et techniquement, aux variations du trafic (pointes, périodes creuses) - Aides pour le choix du voyageur et la définition du trajet. Informations sur liaisons, coûts...

II - ACCES AU SYSTEME
ET SORTIE DU SYSTEME

Défectuosités du Service	Moyens d'Amélioration du Service
<ul style="list-style-type: none"> - Défaut de procédure de réservation - Mauvais raccordements aux systèmes relevant d'autres modes (Transports collectifs, véhicules individuels, cycles ...) - Insuffisances de l'accueil - Manque de clarté pour l'utilisation du système - Manque de confort des installations d'attente ou de trajet d'accès - Difficultés de guidage vers les engins de transport - Absence de commodité, difficultés de perception et de contrôle - Refus d'accès - Difficultés de sortie 	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement des unités "Réservation" - Aménagements d'infrastructure de raccordement, parcs de stationnement, fléchages, jalonnements ... - Aide verbale à l'utilisateur - Signalétique à étudier - Aménagements des installations destinées aux attentes et trajet d'accès - Moyens de guidage - Organisation des contrôles - Aménagement de l'offre de transport et de l'information (voir tableau précédent) - Suppléance des automatismes

CHAPITRE II

Tableau IV

BESOINS DE PROGRES DANS LES SYSTEMES DE TRANSPORT

FACTEURS DE LA QUALITE DE SERVICE	COMMENTAIRE : SYSTEMES PRINCIPALEMENT CONCERNES
Offre de transport Adaptation à la demande (fréquences, horaires, correspondances...)	Tous systèmes
Rapidité Durée perçue (attentes) Régularité, Prédicibilité Confort : Aspect matériel Aspect psychologique	Transports urbains, suburbains Tous systèmes Transports urbains, suburbains : Transports aériens Transports urbains, suburbains
Information de l'utilisateur Aide à l'utilisateur pour l'exécution des tâches et des décisions qui lui incombent	Tous systèmes Tous systèmes
Sécurité (perçue) Tarification	Modes nouveaux ou transports classiques automatisés Transports sur voie publique

III - VECU DU TRAJET

Défectuosités du Service		Moyens d'Amélioration
Durée Vitesse	} Lenteur (rapportée à l'organisation de la vie du voyageur)	Vitesse adaptée aux besoins
Confort Psychologique	} - Irrégularité - Absence d'information au moment de choix ou en cas d'anomalie	- Horaires bien étudiés et respectés de façon précise - Justification des incidents
Agréement	} - Absence de tranquillité et de possibilité d'emploi du temps de transport	- Qualité de la Signalétique
Confort Matériel	} - Défectuosité des conditions d'ambiance : espace disponible, vibrations, luminosité, fumées, aération, température, niveau sonore - Absence ou retard, perte des bagages voyageant en accompagnement - Services annexes (Restauration, change, Assistance médicale, etc...) nuls ou insuffisants	- Améliorations de l'aménagement matériel des engins et installations : . d'embarquement . de débarquement (quais, etc...) - Réorganisation des transports annexes : bagages - Réorganisation des services annexes