

# **La gestion de la qualité d'un grand service public industriel : le cas de la SNCF en France**

**CONFERENCE INTERNATIONALE**

**des réseaux Erasmus et Jean Monnet eusers**

**Rouen,  
9 juin 2017**

**Thierry MIGNAUW**

Comment un service public gère-t-il la qualité des services qu'il produit ? Y a-t-il des particularités dans les politiques de gestion de la qualité pour une entité publique ? L'exemple de la France et de SNCF a paru éclairant avec ses spécificités, celles d'une entreprise publique gérant un service d'intérêt général dans un contexte de forte concurrence avec les autres modes de transport dans lequel l'utilisateur a le choix de son moyen de déplacement.

Notre analyse se limitera au sujet des voyageurs sans aborder le transport des marchandises. Elle portera sur trois points : les enjeux de la qualité, les ressources qui peuvent être mis en œuvre et la nature de la politique qualité et enfin on abordera la question de la relation avec les usagers et les collectivités publiques.

## **☐ Les enjeux de la qualité pour un service public comme la SNCF**

- **Ne pas laisser se dégrader la qualité du service rendu aux usagers**

Le contexte de SNCF n'est pas favorable : les fortes contraintes qui pèsent sur les finances publiques de l'État et des collectivités se répercutent sur l'entreprise publique et l'exigence financière à son égard est forte. Le risque est réel de voir la qualité des services mise en cause si les gains de productivité ou la croissance de l'activité ne permettent pas de gager les efforts financiers qui lui sont demandés. C'est en particulier vrai pour les transports de la vie quotidienne qui sont régis par des contrats de service public aux clauses de plus en plus exigeantes. C'est aussi le cas de l'entretien des infrastructures et des investissements de régénération des composantes les plus anciennes du réseau : on sait que le réseau a accumulé beaucoup de retard en la matière, retard qu'il faut maintenant rattraper. La tentation est toujours grande dans un contexte budgétaire très contraint de revenir sur les engagements de modernisation pris.

Plus généralement, le contexte n'est pas favorable aux entreprises publiques, la tentation de désengagement de la sphère publique est grande.

Pourtant les besoins en matière de transport sont considérables et le transport public est très généralement considéré, s'il est quantitativement et en niveau de qualité satisfaisant, comme un élément de cohésion sociale et de solidarité, à la fois pour les populations et pour les territoires. À l'inverse, là où le transport public se raréfie ou quand il se dégrade dans sa qualité (retards, suroccupation, propreté des trains, des gares et des abords, information déficiente, sécurité, ...) c'est un sentiment de délaissement, d'abandon qui est généré.

Les transports sont un élément fondamental de la qualité de la vie quotidienne de nombre de nos concitoyens. La paupérisation de nos systèmes de transport comme celle d'autres services publics serait une remise en cause du modèle de nos sociétés.

- **Apporter la contribution du transport public au développement durable**

Les avantages du mode ferroviaire en matière de développement durable sont indéniables. Mais ils ne pourront bénéficier à la collectivité sans un système de transport public de haut niveau, à la fois par l'ampleur de son offre et la qualité des services proposés aux usagers. C'est en augmentant la part du transport collectif et singulièrement du transport ferroviaire dans les déplacements (ce qui n'est pas le cas aujourd'hui) que l'on apportera la contribution du secteur des transports aux objectifs de développement durable et de maîtrise du changement climatique.

On se bornera ici à rappeler les avantages du chemin de fer en matière d'effets externes : sécurité, congestion, émission de CO<sub>2</sub> et de particules fines, ... En matière énergétique, le roulement de la roue d'acier sur le rail d'acier offre une très faible résistance à l'avancement et permet donc de faibles consommations à la tonne brute déplacée. De plus, le fer est le seul mode de transport à maîtriser totalement l'énergie électrique, ce qui le rend apte à utiliser toutes les sources d'énergie primaire se transformant en électricité, en particulier les énergies renouvelables. L'empreinte carbone de mode ferroviaire est donc susceptible d'être particulièrement limitée selon la manière dont est produite l'électricité.

Il convient tout de même de noter que les avantages que nous venons de souligner sont d'autant plus grands que le nombre de personnes transportées est grand. Autrement dit, ces avantages diminuent fortement dès que les flux sont limités, dès que les taux d'occupation sont faibles : en effet, dans ce cas la masse du matériel roulant rapportée au nombre de voyageurs devient très importante et annule les avantages spécifiques du train. On ne dira jamais assez à quel point le chemin de fer est un mode adapté au transport de masse.

- **Affronter la concurrence**

Une politique de qualité maîtrisée est essentielle pour affronter la concurrence.

SNCF est soumis à une forte concurrence des autres modes de transport : voiture particulière, cars, avion, ... La libéralisation du marché ferroviaire voulue par la politique européenne des transports suscite l'apparition de nouveaux opérateurs ferroviaires, privés ou donne la possibilité à des opérateurs étrangers de venir en France. De deux façons, soit en répondant à des appels d'offre pour l'attribution des contrats de service public par les autorités organisatrices, soit en venant offrir des services en concurrence directe avec ceux de SNCF dans le cadre du libre accès ("open access").

La concurrence, c'est aussi l'apparition d'offres nouvelles fortement émergentes : covoiturage devenant fortement compétitif grâce à de puissantes plateformes de rapprochement des offreurs et

des demandeurs, toutes les formes de location de voiture avec chauffeur ("Uber" et autres) là aussi rendues extrêmement performantes grâce aux plateformes rapprochant offre et demande), cars libéralisés et "low cost",.

La concurrence, c'est encore la volonté de certains grands acteurs du numérique de s'intercaler dans la relation entre le client et SNCF, réduisant celle-ci à n'être plus que le transporteur sans plus de relation directe avec ses clients et ses marchés.

*Pour SNCF, entreprise publique de service public soumise à des formes de concurrence de plus en plus variées, parfois contestée dans sa nature même, mais jouant un rôle déterminant dans l'équilibre social et territorial du pays, la question de la qualité des services qu'elle offre est déterminante, mais plus précisément elle doit trouver sur chacun de ses marchés, pour chaque catégorie de clientèle le bon rapport qualité/prix.*

*Si nous ne voulons pas pour notre pays des services publics vieillissants, perdant des parts de marché et voués à la dégradation et au déclin, il est vital qu'ils trouvent, en eux-mêmes une grande force d'innovation, de progrès et d'initiative et, en externe, le soutien du pouvoir politique, de leurs usagers et de l'opinion publique ,toutes choses qu'ils ne peuvent obtenir que si ils prouvent leur capacité à offrir un service utile et de qualité à un prix raisonnable pour l'utilisateur et pour la collectivité.*

## ❑ Quelles ressources pour la qualité ? La politique qualité de la SNCF

*Le constat de la qualité de service délivrée par SNCF n'est pas favorable. La ponctualité, la sécurité des personnes et des biens, la maîtrise des situations perturbées, la propreté et la lutte contre les dégradations et les graffitis, l'état des abords sont jugés insuffisants. L'information des voyageurs, grâce au numérique, les gares, le confort des trains sont en amélioration, même si beaucoup reste à faire. La sécurité de la circulation est très bonne, mais elle n'est pas valorisée par les usagers.*

### • Un contexte particulier au ferroviaire

La sécurité du mode de transport ferroviaire est au cœur de ses valeurs et elle est la première de ses qualités, même si elle est peu valorisée par les usagers qui la considèrent davantage comme une donnée que comme un avantage.

Elle imprègne profondément l'entreprise. Elle a conduit à développer la notion d'auto-contrôle tout au long de la fabrication du produit et celle de contrôle externe à plusieurs niveaux. La formation est fortement valorisée. La réglementation et les procédures ont une grande importance.

La sécurité, le contrôle qualité n'est jamais une couche surajoutée. Au contraire, les entreprises ferroviaires ont très tôt développé le concept de gestion intégrée de la sécurité et de la qualité au processus de production. Cet état d'esprit, pour vertueux qu'il soit, peut comporter ses limites,

engendrer des rigidités, rendre plus difficile la prise en compte de l'utilisateur ou inciter à une autodéfinition du service public.

- **Pourtant SNCF se doit d'utiliser toutes les ressources du marketing**

Le marketing n'est pas un gros mot pour un service public et cela fait longtemps que SNCF l'a compris. La création d'un service Marketing date du début des années 70. Les principes en sont simples et tout à fait classiques :

- Se mettre à l'écoute des clients/usagers, mesurer leurs attentes, les hiérarchiser, quantifier la demande de transport, observer les concurrents et se comparer internationalement,
- Travailler inlassablement sur la définition du produit, en inventer de nouveaux, abandonner ceux qui sont obsolètes, améliorer ceux qui constituent le cœur de métier : vitesse, temps de parcours, fréquence, arrêts, confort du matériel et des gares, services complémentaires, fiabilité et ponctualité, sécurité des personnes et des biens, ...
- Définir la gamme des prix offerts
- Définir la façon de vendre les différents produits offerts (canaux de distribution)
- Communiquer sur l'offre, les produits, les prix, ...

Ce faisant, SNCF ne doit jamais oublier ses valeurs : si ses services sont concurrencés, parfois durement et dans un marché souvent mal régulé où les conditions de la compétition sont mal harmonisées, elle se doit d'utiliser les armes de ses concurrents, mais elle doit se souvenir de ce qu'elle est, une entreprise publique à laquelle la Nation a confié un grand service public et avec laquelle elle entretient des rapports particuliers. Mais à l'inverse elle ne peut pas vendre un produit unique, moyenné, à un prix unique pour des clients aux attentes diverses sous peine de se voir concurrencée de tous côtés : il y a une vraie demande de prix bas et il faut y répondre et il y a des déplacements professionnels demandeurs de services et moins de prix et il faut y répondre aussi, de manière différenciée.

Un marketing intelligent et dosé du service public est un élément déterminant d'une politique de qualité à l'écoute des attentes des usagers.

- **Utiliser les ressources du management de la qualité**

Le management de la qualité a généré des pratiques très nombreuses et une littérature qui l'est plus encore ! Les japonais ont longtemps été à la pointe de ce mouvement conduisant leur pays d'une réputation de fabriquer des produits bas de gamme à un positionnement exactement inverse. Toutes ces techniques ont des choses à offrir à une entreprise comme SNCF et celle-ci ne s'est pas privée d'y puiser. On citera notamment l'assurance qualité, la qualité totale, le progrès continu, les normes ISO et les démarches de certification.

Les valeurs centrales de l'ensemble de ces processus restent l'orientation client de l'ensemble des composantes de l'entreprise, la formation et l'implication des personnels, l'autonomie et la responsabilisation en même temps que le leadership des managers, l'entraînement des personnels

au management des relations entre les différentes parties prenantes à une même action (relations internes de client à fournisseur, esprit collaboratif, management de projet, ...), avec des succès divers.

- **Les besoins et les ressources financières**

Le réseau ferroviaire français fait face à des besoins d'investissement considérables pour combler les retards, dé-saturer le réseau et améliorer la fiabilité de l'exploitation. À ces besoins s'ajoutent un retard technologique important (en matière de mode d'exploitation en particulier).

On a coutume d'incriminer l'édification du réseau de lignes à grande vitesse comme cause de ce retard. Outre le fait que l'on se demande où en serait le transport ferroviaire à moyenne/longue distance sans le TGV et que l'équilibre des territoires suppose une certaine couverture du pays par le réseau à grande vitesse (comme pour le réseau autoroutier qui a été le grand concurrent du chemin de fer), il faut souligner qu'il n'y avait que très partiellement de vases communicants entre les financements mobilisés pour les lignes à grande vitesse et ceux du réseau classique.

Néanmoins l'effort devra dans l'avenir porter sur le réseau classique. On a souvent parlé de financements innovants. Ceux-ci peinent à trouver leur place : financements croisés entre modes de transport, taxe carbone, écotaxe, péages urbains, ... Nous vivons toujours dans le paradoxe d'autoroutes urbaines gratuites et de péages ferroviaires les plus élevés ans les zones denses.

Faudra-t-il remettre en cause d'autres éléments : étendue du réseau, étendue du service public, ... ? Personne ne le souhaite et ne veut aborder le sujet. En attendant, on partage la misère et on couvre le réseau de plus de 1000km de ralentissements faute d'entretien.

Mais il faut bien souligner que la question de la maîtrise des coûts et des progrès de productivité reste au cœur du rapport qualité/prix. Des concurrents viennent défier la SNCF en faisant miroiter auprès des pouvoirs publics des baisses de coûts considérables par rapport à ceux de l'entreprise nationale.

À travers ces quelques sujets brièvement évoqués, on mesure combien est étroite la voie pour SNCF et pour le ferroviaire en général pour financer une politique de qualité.

- **Les besoins et les ressources humaines**

La question des hommes est cruciale pour la conduite de politiques axées sur la qualité des services. On se bornera ici à évoquer les sujets quantitatifs et qualitatifs.

Y a-t-il globalement des besoins en effectifs supplémentaires ? Pour certaines catégories de personnels, liés aux nouvelles technologies ou à l'ingénierie, c'est évident, mais y a-t-il un besoin global ? La réponse à cette question est polémique : le sujet des moyens est en permanence posé par les syndicats, mais l'exigence de productivité est également forte pour les raisons qu'on a vues précédemment.

Sur un plan plus qualitatif, le sujet des organisations de travail est important : SNCF dans son organisation hérite d'un long passé et il n'est pas certain que ses organisations de travail (définition

et séparation des métiers, répartition de la charge de travail au plan géographique, organisation des opérations de maintenance, ...) soient complètement adaptées.

Le recrutement doit être particulièrement efficace : on notera à cet égard que le recrutement dans certains métiers présentant de fortes contraintes s'avère difficile. Et on soulignera une nouvelle fois que la question de la formation revêt une importance considérable.

Enfin il faut inlassablement se poser la question, quand on traite des problèmes de qualité, de l'efficacité du management.

## ❑ **La relation avec les usagers/clients et les collectivités publiques**

### • **Le mouvement associatif dans les transports**

Les associations d'usagers dans les transports font preuve d'une relative faiblesse et d'un grand éclatement. Les associations locales font souvent montre de plus de dynamisme que les fédérations nationales. De plus, il y a une dualité entre associations d'usagers des transports et associations de consommateurs présentant un caractère plus large. On notera aussi que les grands projets d'infrastructures nouvelles suscitent la création d'associations spécifiques qui peuvent être extrêmement actives, virulentes et efficaces.

À l'égard du mouvement associatif, SNCF n'a pas toujours fait preuve d'une grande ouverture et la tendance qu'a l'entreprise à savoir, par nature, ce qui est bon pour l'utilisateur, pour la collectivité et pour l'intérêt supérieur de la nation ne la pousse pas au dialogue. On peut dire que maintenant, SNCF a compris qu'elle ne pouvait pas négliger le mouvement associatif, qu'elle le reconnaît et qu'elle a mis en place en son sein les structures et les hommes ou femmes capables de prendre en charge ce dialogue.

### • **La gouvernance**

Les textes constitutifs de la SNCF prévoient de manière obligatoire la consultation des usagers et des collectivités sur un certain nombre de sujets tels que les tarifs, les dessertes, les ouvertures de gare, les fermetures de ligne, ...

Les conseils d'administration de SNCF mobilités et SNCF Réseau comportent en leur sein un administrateur représentant les usagers, choisi par l'État.

En 2012 a été créée une autorité de la qualité de service dans les transports et auprès de cette autorité est placé le Haut Comité de la qualité de service dans les transports

SNCF possède un médiateur qui peut être saisi par les usagers selon une procédure simple, quand celui-ci estime ne pas avoir reçu de réponse satisfaisante de l'entreprise.

Enfin SNCF dispose d'un conseil consultatif des associations et, pour les usagers en situation de handicap, d'un conseil consultatif pour l'accessibilité

### • **La co-construction**

Sur des sujets particuliers tels que le transport et les aménagements pour les personnes en situation de handicap, les choix d'aménagement et design de matériels et des gares, les refontes de desserte, SNCF essaie de pousser assez loin les choix en commun. Peut-on parler de co-construction ? En tout cas, on avance sur ce chemin.

La pratique des comités de ligne mérite d'être soulignée : issus de la renaissance du transport régional (TER), ils ont vu se constituer de véritables collectifs autour d'un projet commun rassemblant usagers, élus et SNCF.

- **La relation avec les collectivités publiques**

Les trente dernières années ont vu se constituer le fait régional dans la République de tradition jacobine. Tradition dont la SNCF était imprégnée. Celle-ci a dû apprendre à négocier, à contractualiser avec des autorités organisatrices qui n'étaient plus le seul État central. Demain elle sera même sans doute mise en concurrence pour l'attribution de ces contrats de service public et elle devra répondre à des appels d'offre.

Les AO sont devenus de véritables clients, avec leurs exigences sur la quantité de services demandée, sur leur qualité et sur les services complémentaires.

Parallèlement, l'État négocie des contrats de performance avec SNCF Mobilités et SNCF Réseau.

***Les sujets de gestion de la qualité sont au cœur de la gestion de production (au sens large) d'une entreprise comme la SNCF.***

***Ils posent en permanence la question de la gestion du rapport qualité/prix ou coût/avantage des services produits et de l'allocation des ressources internes et externes, humaines, techniques et financières.***

***Leur maîtrise est essentielle à la défense du service public.***