



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

TRANS/WP.5/2003/9
3 juillet 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITÉ DES TRANSPORTS INTÉRIEURS

Groupe de travail chargé d'examiner les tendances
et l'économie des transports

(Seizième session, 24-26 septembre 2003,
Point 11 de l'ordre du jour)

**SYSTÈME EUROPÉEN COHÉRENT D'INFRASTRUCTURES
DE TRANSPORT INTERNATIONAL**

CONCEPT DE QUALITÉ DU SERVICE

Communication des Gouvernements du Danemark, des Pays-Bas, de la Suède,
du Royaume-Uni, et des États-Unis d'Amérique

Note: Suite à la demande formulée par le Groupe de travail à sa quinzième session, le secrétariat a distribué le document sans cote n° 1 (2002) aux pays membres pour solliciter leurs observations, à la lumière de leur expérience, en matière de qualité du service dans le secteur des transports. En particulier, il a été demandé aux États membres de formuler des observations au sujet des éléments suivants:

- i) la possibilité d'appliquer des critères de qualité du service (tableau 1, p. 3);
- ii) la possibilité d'utiliser des indicateurs de qualité du service (sect. II, p. 4 à 12);
- iii) les composantes de la qualité du service selon le mode de transport (routier, ferroviaire ou fluvial) (sect. III, p. 13); et en particulier
- iv) les composantes de la qualité du service en ce qui concerne les réseaux de transport et possibilité d'établir des indicateurs et des points de comparaison entre les réseaux

modaux (aspects généraux, coûts, caractéristiques du trafic, incidence sur l'environnement) (sect. IV, p. 15).

Les réponses des États membres portant sur ces quatre questions, ainsi que d'autres observations concernant l'examen du concept de qualité du service de transport au sens large sont présentées ci-dessous. La version révisée du document sans cote n° 1 (2002) est distribuée sous la cote TRANS/WP.5/2003/10.

* * *

DANEMARK

1. Possibilité d'appliquer les critères de service de qualité (tableau 1, p. 3)

La description des huit catégories est très vague, ce qui risque de restreindre leur application dans la pratique. En ce qui concerne le terme «information», l'un des paramètres à prendre en considération est, bien entendu, l'information au moment de la planification du voyage. Le Ministère des transports estime que les informations communiquées en cours de voyage – par exemple, en cas de retard des trains – revêtent tout autant d'importance aux yeux des passagers du point de vue de la qualité du service. Il ne faut donc pas faire abstraction de ce paramètre.

En ce qui concerne le terme «temps», le paramètre dont il faut tenir compte est le temps de trajet, et non – comme il est indiqué dans le projet de la CEE-ONU – le temps passé à planifier le voyage, qui n'est pas un paramètre objectif de qualité dans la mesure où il diffère selon les personnes.

2. Possibilité d'utiliser des indicateurs de qualité du service (sect. II, p. 4 à 12)

S'agissant du tableau 2, le Ministère des transports considère que les 15 indicateurs mentionnés ne donnent pas tous une idée exacte de l'utilisation des capacités. Plusieurs conditions sont fonction de l'infrastructure considérée. Le temps d'arrêt dans les gares (indicateur n° 9) est, par exemple – toutes choses égales par ailleurs – plus long dans les pays où il existe de nombreuses lignes à voie unique car les trains doivent attendre plus souvent pour se croiser que lorsqu'il existe des lignes à deux voies. De même, le temps de trajet moyen (indicateur n° 6) est également fonction de l'infrastructure considérée. Si l'on prend comme exemple la Norvège, il sera pratiquement impossible d'améliorer les deux indicateurs considérés à moins que la majeure partie du réseau ne soit équipée de doubles voies et que le tracé des voies ne soit rendu moins sinueux, ce qui semble très improbable.

S'agissant du tableau 3, il est difficile de voir la différence entre les deux premiers indicateurs puisqu'ils se chevauchent presque parfaitement. Si l'indicateur «ponctualité au terminus» désigne uniquement la ponctualité du train au terminus, il ne semble pas convenir car il ne tient pas compte de la gêne occasionnée aux voyageurs arrivés en retard dans une gare intermédiaire, même si ensuite le train arrive au terminus à l'heure. La même objection vaut pour «l'indication du respect de l'horaire».

En ce qui concerne les tableaux 4, 5 et 6, le Ministère des transports craint que toutes les informations nécessaires ne soient pas communiquées parce que considérées comme confidentielles.

En ce qui concerne le tableau 8, le Ministère des transports ne peut pas savoir si les différents éléments sont pondérés de manière égale ou si certains d'entre eux ne devraient pas avoir plus de poids ou moins de poids.

PAYS-BAS

1. Il serait utile d'établir une distinction entre le point de vue des usagers des transports et celui du Gouvernement. Par exemple, pour ce qui est de la navigation intérieure, les chargeurs jugent de la qualité du système de transport selon des critères comme les coûts, la ponctualité (la cargaison doit être livrée à temps à un certain endroit) et la sécurité (aucun risque d'avaries pendant le transport). Le Gouvernement juge de la qualité du système de transport en fonction d'éléments comme la sécurité (pour le bateau, pour les passagers et pour les riverains), le respect de l'environnement, la capacité (pas de goulets d'étranglement), l'étendue géographique du réseau (les centres économiques importants doivent être reliés), les coûts (les coûts d'inspection et d'entretien ne doivent pas être exagérés) et la sécurité opérationnelle (bon fonctionnement des écluses). Les indicateurs permettant d'évaluer de manière quantitative si ces critères sont respectés ne sont pratiquement pas utilisés aux Pays-Bas.

2. Il pourrait être également utile d'établir une distinction entre les modalités et les paramètres applicables aux transports en commun et aux transports de marchandises (par exemple, des notions comme la «ponctualité» et la «fréquence» n'ont pas la même signification dans les deux cas).

3. Dans la philosophie de la politique néerlandaise des transports, il appartient aux transporteurs d'évaluer eux-mêmes de nombreux aspects de la qualité du service. Aux Pays-Bas, en vertu de la loi sur le transport des passagers de 2000, les services chargés des transports en commun sont tenus de s'efforcer d'appliquer certains critères de qualité généraux lors des appels d'offres et peuvent, s'ils le souhaitent, ajouter d'autres critères de qualité plus spécifiques.

4. En ce qui concerne l'utilisation des routes, les Pays-Bas sont en train d'élaborer des «accords de niveau de service». Dans ce contexte, on réalise des sondages auprès des usagers pour connaître quels sont, à leurs yeux, les critères de qualité.

5. Certaines observations relatives aux tableaux utilisés dans le document (dans l'optique des transports en commun) sont mentionnées ci-après:

Tableau 1

Il est confirmé qu'il s'agit de composantes de la qualité qu'il faut prendre en considération.

Tableau 2

À l'exception des temps d'embarquement et d'arrêt, tous ces critères sont considérés comme des éléments opérationnels relevant exclusivement de la société de transports en commun.

Tableau 3

Abstraction faite de la fiabilité du parc de véhicules, il semble que les critères indiqués pourraient relever de la compétence des autorités chargées des transports en commun.

Tableaux 4, 5, 6 et 7

Tous les critères indiqués dans ces tableaux relèvent de la compétence du transporteur.

Tableau 8

Abstraction faite de la disposition de l'utilisateur final à payer et des dépenses liées à l'information, tous les critères énumérés peuvent être considérés comme des critères de qualité appropriés permettant de mesurer la satisfaction du client.

Tableau 9

On peut considérer sans risque d'erreur que la protection sociale et la formation des chauffeurs sont, dans l'optique du client, des critères de qualité. Tous les autres critères ont, sans aucun doute, une incidence sur la qualité du produit, mais ils ne présentent pas directement d'intérêt pour le client.

Tableau 10

Abstraction faite de la comparaison entre le prix du billet et le prix du carburant et de l'intégration du prix du billet et de l'étendue du réseau, des voies réservées aux transports en commun et des subventions provenant du secteur public, tous les critères énumérés peuvent être considérés comme des critères de qualité appropriés, dans l'optique du Gouvernement central comme dans celle des autorités chargées des transports en commun.

SUÈDE

- i) Possibilité d'appliquer des critères de qualité du service

Tableau 1

Les critères de qualité s'appliquent à la plupart des critères imaginables. Il n'est pas nécessaire de procéder à des ajustements.

- ii) Possibilité d'utiliser des indicateurs de qualité du service

Les tableaux d'indicateurs de qualité sont très ambitieux. Certains indicateurs nécessitent de recueillir de nombreuses informations détaillées sur le système de transports en commun et il est peu probable que les exploitants d'entreprises de transports en commun s'en chargent. Il faudrait peut-être deux niveaux d'information, l'un plus général et l'autre plus détaillé. Il importe de trouver un certain équilibre entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus.

- iii) Composantes de la qualité du service selon le mode de transport (routier, ferroviaire ou fluvial)

Le nombre d'informations requises dans cette partie du questionnaire est plus raisonnable (par rapport aux tableaux mentionnés ci-dessus) et ces paramètres permettront d'obtenir probablement suffisamment d'informations sur l'évaluation de la qualité des services de transport routier, ferroviaire et fluvial. Qu'en est-il du transport aérien? Pourquoi ne figure-t-il pas dans le questionnaire?

- iv) Composantes de la qualité des services en ce qui concerne les réseaux de transport et la possibilité d'établir des indicateurs et des points de comparaison entre les réseaux modaux

L'Institut suédois de l'analyse sur les transports et les communications (SIKA) est un organisme public relevant du Ministère de l'industrie, de l'emploi et des communications.

Le SIKA est mandaté, chaque année, par le Gouvernement pour évaluer le degré de réalisation des objectifs généraux en matière de transport, et la qualité des transports est un objectif subsidiaire. Toutefois, la Suède a, en matière de qualité des transports, une optique nationale et globale et la plupart des indicateurs mentionnés dans le document sont peu utilisés.

ROYAUME-UNI

Dans des pays comme la Grande-Bretagne, tout indicateur de qualité des transports fera ressortir des écarts importants selon les régions et selon les zones urbaines. Ces écarts ont de nombreuses causes, en particulier les moyens investis par le passé dans les infrastructures, des considérations géographiques, et la densité de population qui est un facteur déterminant dans le calcul du coût de la fourniture de services de transport de qualité.

La note du secrétariat ne contient aucune analyse de la couverture géographique des indicateurs proposés. Si cette couverture doit être définie au niveau national, l'établissement d'une moyenne pour l'ensemble du pays pourrait masquer des disparités régionales importantes sur le plan qualitatif. Le document n'indique pas sous quelle forme ces indicateurs pourraient être présentés. Par exemple, on trouve dans le tableau 1 un indicateur d'accessibilité, mais aucun élément ne permet de préciser si cet indicateur est censé s'appliquer à tous les ménages d'un pays ou à un échantillon de zones urbaines ni comment il pourrait être calculé. En Grande-Bretagne, on recueille des données auprès d'un échantillon de ménages pour montrer quel est le pourcentage de personnes qui habitent à moins de 10 minutes de marche d'un arrêt d'autobus desservi plusieurs fois par heure. S'agit-il du type d'indicateur auquel pense le secrétariat?

L'analyse des indicateurs de qualité des routes ne prend guère en considération le facteur temps dans l'analyse des niveaux de service. Sur certaines routes, la circulation n'est chargée que le matin et le soir, aux heures de pointe, et est fluide le reste du temps. D'autres routes, notamment celles que l'on emprunte pour de longs trajets, sont pratiquement à saturation 12 heures par jour. Pour évaluer la qualité d'une autoroute, il faut définir la durée des différents niveaux de service répertoriés à la section III du document et les mettre en regard des volumes de trafic pour chacune des périodes considérées.

En ce qui concerne les routes, on a besoin d'un très grand nombre de données pour établir des normes de qualité en fonction du niveau de service. Au Royaume-Uni, on dispose d'un grand nombre de données pour le réseau de routes nationales qui représente environ 35 % du total des véhicules-kilomètres et qui relève directement de l'État. Pour ce qui est des routes qui relèvent des collectivités locales, les données sur l'écoulement du trafic et la capacité routière sont moins complètes, bien que les niveaux de service, tels qu'ils sont définis dans votre document, soient généralement moins bons sur ces routes. C'est la raison pour laquelle les routes en zone urbaine, les plus embouteillées relèvent généralement des collectivités locales. Comment établir la fiabilité des données utilisées pour déterminer la valeur des divers indicateurs proposés?

La Direction nationale des routes du Royaume-Uni, qui est chargée du réseau de routes nationales, y compris de son entretien, procède, chaque année, à des enquêtes de satisfaction auprès des usagers. Des enquêtes concernant la vitesse sont réalisées tant sur les routes nationales que départementales pour déterminer des vitesses types et l'évolution de la vitesse au fil des années.

Les données et les tendances relatives aux accidents sont également recueillies et publiées.

Le document établi par le secrétariat fournit des informations beaucoup plus détaillées sur les indicateurs qui pourraient servir à évaluer la qualité du service pour les autobus que pour le transport ferroviaire ou d'autres modes de transport. En Grande-Bretagne, tous les services d'autobus sont exploités soit par des sociétés privées dans un contexte déréglementé soit, pour ce qui est de Londres uniquement (qui représente environ 50 % de la fréquentation totale des bus), au titre de concessions octroyées pour certains itinéraires après appel d'offres. C'est pourquoi la plupart des informations énumérées dans ce document ne sont pas disponibles. On ne dispose pas d'information sur les coûts d'exploitation ni d'autres coûts, sur les résultats financiers, l'utilisation des capacités, la fiabilité, les indicateurs techniques de résultat, plusieurs indicateurs de sécurité, ni sur la plupart des indicateurs juridiques et opérationnels.

Il semble que les indicateurs proposés pour évaluer la qualité du service des transports en commun vont très nettement au-delà des informations que l'on pourrait raisonnablement attendre d'un pays contribuant à l'établissement de ces indicateurs. Encore une fois, on ne sait pas très bien si les informations devraient être fournies pour chaque municipalité ou chaque instance régionale dans le pays, ou pour un échantillon, ni s'il faudrait agréger les données pour établir une moyenne nationale.

Les demandes de renseignements sur les services ferroviaires donnent très peu de précisions sur ce dont on a besoin pour comparer véritablement la qualité entre les exploitants. Une fois encore, la question se pose de savoir à quel niveau de désagrégation on évalue la qualité, s'il faut établir une distinction entre les services aux heures de pointe et en dehors des heures de pointe et relever les disparités entre les itinéraires. Autre élément important, il n'est question ni d'indicateurs de fréquence de service ni d'une quelconque évaluation de l'étendue géographique du réseau ferroviaire. En Grande-Bretagne, on recueille des données sur la fiabilité de chacun des quelque 20 exploitants franchisés. Ces données portent notamment sur le pourcentage de trains arrivant à destination dans un nombre de minutes donné par rapport à l'heure d'arrivée prévue, et le pourcentage de trains annulés. On recueille également des données dans les trains de banlieue londoniens pour voir si le nombre de voyageurs rend ce moyen de transport inconfortable.

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Il est convenu qu'il est nécessaire d'établir un ensemble des indicateurs de rendement normalisés pour mieux évaluer l'amélioration des systèmes de transport, pour tous les modes de transport. Il faudra toujours affiner les informations en permanence pour trouver les points de référence et les indicateurs appropriés.

La notion d'indicateurs de rendement existe, sous une forme ou sous une autre, depuis un certain temps, mais elle suscite depuis peu un intérêt accru aux États-Unis, notamment parmi les organismes publics. Cet intérêt remonte à l'adoption de la loi intitulée «*Government Performance and Results Act*» de 1993, en vertu de laquelle les organismes fédéraux sont tenus de mettre en place des mécanismes en bonne et due forme permettant d'évaluer le rendement, et de publier les résultats en la matière. Les administrations des États et les administrations locales leur ont emboîté le pas peu de temps après.

Même après ces initiatives, la question demeure de savoir à quel moment les indicateurs de rendement serviront davantage à mesurer l'aspect quantitatif que l'aspect qualitatif, comme le veut la tradition. L'évaluation de la qualité et de la valeur des programmes et des activités, axés vers la satisfaction du client, comme on le voit dans le document sans cote n° 1, a fait l'objet de certaines des études publiées par le Transportation Research Board.

Le rapport n° 88 du Transit Cooperative Research Program (TCRP), intitulé «*A Guidebook for Developing a Transit Performance-Measurement System*», est un excellent document qui vise à normaliser et à harmoniser le secteur du transit aux États-Unis et à l'étranger, objectif recherché depuis longtemps. Le rapport évalue, de manière détaillée, l'utilité et l'application de divers indicateurs et présente des études de cas concernant des exemples pris dans le monde entier, qui ont donné de bons résultats. Le rapport donne également des indications sur la mise en œuvre, sur des bases entièrement nouvelles, d'un programme d'indicateurs de rendement et présente sommairement les moyens disponibles susceptibles d'améliorer la qualité du service.

Le document de synthèse n° 300 du National Cooperative Highway Research Program (NCHRP), intitulé «*Performance Measures for Research Development, and Technology (RD&T) Programs*» constitue un autre guide utile pour définir la qualité du service. Le présent rapport met avant tout l'accent sur l'évaluation des programmes de recherche-développement et technologie et non sur les réseaux modaux, mais on estime que l'application des indicateurs de rendement à un domaine moins concret de recherche-développement et technologie peut fournir des indications précieuses sur les initiatives prises par la CEE-ONU en matière de recherche.

Transit Cooperative Research Program
Rapport 88: A Guidebook for Developing a Transit Performance-Measurement System (2003);
ISBN 0-309-06802-9

National Cooperative Highway Research Program
Document de synthèse n° 300: Performance Measures for Research Development, and
Technology Programs (2001);
ISBN 0-309-06915-7

Il est possible de se procurer les documents mentionnés ci-dessus à l'adresse suivante:

Transportation Research Board
Business Office
500 Fifth Street, NW
Washington, DC 20001
<http://www.national-academies.org/trb/bookstore>
